

**CUADERNOS
DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA
NÚMERO 76**

**SELECCIÓN DE MEMORIAS DEL
CURSO SELECTIVO DE FUNCIONARIOS
DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA
2022-2023**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

SELECCIÓN DE MEMORIAS DEL
CURSO SELECTIVO DE FUNCIONARIOS
DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA
2022-2023

CUADERNOS
DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Selección de Memorias del
Curso Selectivo de Funcionarios
de la Carrera Diplomática
2022-2023**



Nota legal

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

Las opiniones expresadas en las memorias son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente ni las de la Escuela Diplomática ni las del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

© de los textos sus autores

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

NIPO Estable: (en línea) 108-19-002-1

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

ISSN: 0464-3755

Depósito Legal: M-7658-2024

DISEÑO E IMPRESIÓN: IMPRENTA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN,
DIPLOMACIA PÚBLICA Y REDES

DISEÑO PORTADA: JAVIER HERNÁNDEZ: (WWW.NOLSON.COM)

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

Catálogo General de Publicaciones Oficiales de la Administración del Estado.
<https://publicacionesoficiales.boe.es>

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

Índice

PRESENTACIÓN	19

PRIMERA MEMORIA POR
RAMÓN AGUILAR ABAD

La política exterior turca en la era Erdogan	21

DEDICATORIA	23
AGRADECIMIENTOS	25
RESUMEN	27

Capítulo I	
INTRODUCCIÓN	29

Capítulo II	
¿DÓNDE RADICA EL PODER TURCO? ELEMENTOS Y VECTORES DE SU INFLUENCIA	31

Capítulo III	
RELACIONES CON OCCIDENTE	37

1. Europa	37
2. El Mediterráneo Oriental	41
3. Estados Unidos y la OTAN	45

Capítulo IV	
RELACIONES CON EL MUNDO ÁRABE E ISRAEL	51

1. Resurgimiento como líder del Islam	51
2. El avispero sirio y el fracaso turco en la primavera árabe	52
3. Israel	55

4.	Nueva ruta hacia la reconciliación	56
Capítulo V		
	IRÁN Y RUSIA: ¿CONTRARIOS COMPLEMENTARIOS?	59
1.	Irán	59
2.	Rusia	61
Capítulo VI		
	ÁFRICA SUBSAHARIANA	65
Capítulo VII		
	CONCLUSIÓN	67
	BIBLIOGRAFÍA	71

Reconfiguración del orden global: ¿Necesita España una Estrategia para el Indo Pacífico?	77
DEDICATORIA	79
AGRADECIMIENTOS	81
RESUMEN	83
Capítulo I	
INTRODUCCIÓN	85
Capítulo II	
RECONFIGURACIÓN DEL ORDEN GLOBAL	87
1. ¿Repliegue anglosajón o era post atlántica?	88
2. El ascenso de China: sus instrumentos de política exterior y las implicaciones geopolíticas	90
2.1 El poder blando	92
2.2 El potencial económico y el estrecho de Malaca	93
2.3 El poder duro	99
2.4 El Mar de la China Meridional	101
2.5 El estrecho de Taiwán: geografía, tecnología y gobernanza	103
3. La India de Modi	106
3.1 Una potencia regional con proyección global	106
3.2 Multialineamiento y polilateralismo	107
4. El Japón que diseñó Abe: de gigante económico a coloso político	109
5. ¿Avanza la República de Corea hacia el trilateralismo?	112
Capítulo III	
EL INDO PACÍFICO	115
1. ¿Por qué hablamos del Indo Pacífico?	115

2.	¿De qué Indo Pacífico hablamos?	116
2.1	El Indo Pacífico geográfico	116
2.2	El Indo Pacífico geopolítico	118
3.	¿Necesita España una Estrategia para el Indo Pacífico?	120
3.1	La Estrategia de la Unión Europea	121
3.2	Una Estrategia para el Indo Pacífico para España	123
Capítulo IV		
	CONCLUSIÓN	127
	BIBLIOGRAFÍA	129

Diplomacia e inteligencia artificial: oportunidades y riesgos para el trabajo diplomático y consular	133
DEDICATORIA	135
AGRADECIMIENTOS	137
RESUMEN	139
Capítulo I	
INTRODUCCIÓN	141
Capítulo II	
MARCO TEÓRICO	145
1. Evolución del trabajo diplomático y consular con las transformaciones tecnológicas	145
1.1 Fines de la diplomacia y del ámbito consular	145
1.2 Medios: transformaciones tecnológicas e impacto en la diplomacia	147
1.3 Revolución de la inteligencia artificial	150
2. Conceptos básicos de la inteligencia artificial	151
2.1 Definiciones	151
2.2 Funcionamiento	155
2.3 Principales retos de la IA	156
Capítulo III	
ANÁLISIS DE OPORTUNIDADES Y RIESGOS	159
1. Oportunidades	159
1.1 Trabajo diplomático	159
1.2 Trabajo consular	164

2.	Riesgos	169
2.1	Trabajo diplomático	169
2.2	Trabajo consular	172
3.	Discusión	174
Capítulo IV		
	CASO PRÁCTICO: EMERGENCIA CONSULAR ASISTIDA CON SISTEMAS DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL	177
1.	Metodología	177
2.	Descripción del contexto	178
3.	Prevención de la emergencia consular	178
3.1	Listado de la colonia	178
3.2	Elaboración del plan de evacuación	179
3.3	Identificación de riesgos potenciales	180
3.4	Comunicación con la colonia	181
3.5	Formación del personal de la embajada	181
4.	Gestión de la crisis	182
4.1	Análisis de datos en tiempo real	182
4.2	Comunicación entre la embajada y la colonia con participación de la Unidad de Emergencias Consulares	183
4.3	Ejecución del dispositivo sobre el terreno	184
4.4	Documentos consulares de emergencia	184
5.	Lecciones aprendidas	185
5.1	Lecciones aprendidas	185
5.2	Mejorar el plan de evacuación para el futuro	185
Capítulo V		
	CONCLUSIONES	187
	REFERENCIAS	191

La protección de personas en caso de desastre: proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional y papel de España como actor humanitario 199

DEDICATORIA	201
AGRADECIMIENTOS	203
RESUMEN	205

Capítulo I
INTRODUCCIÓN 209

Capítulo II
ANÁLISIS DEL PROYECTO DE ARTÍCULOS SOBRE LA PROTECCIÓN DE PERSONAS EN CASO DE DESASTRES 215

1. Ámbito de Aplicación y Objetivos del Proyecto	215
2. Concepto de Desastre	219
3. Deber del Estado Afectado de Asegurar la Protección	221
4. Deber del Estado Afectado de Buscar Asistencia Externa	223
4.1 Ofrecimiento de asistencia externa	225
4.2 Consentimiento del Estado afectado para la asistencia externa	226
4.3 Condiciones de prestación de la asistencia externa	231
4.4 Facilitación de la asistencia externa	232
4.5 Terminación de la asistencia externa	234
5. Deber de Cooperación, Formas de Cooperación y su Aplicación Práctica	235
6. Reducción del Riesgo de Desastres	237

Capítulo III
PAPEL DE ESPAÑA COMO ACTOR HUMANITARIO EN LA RESPUESTA A DESASTRES 241

1. La Oficina de Acción Humanitaria de la AECID	241

2.	Protección Civil	244
2.1	Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea	248
Capítulo IV		
	CONCLUSIONES	251
	BIBLIOGRAFÍA	255
	ANEXOS	263

La Diplomacia y las letras: diplomáticos escritores y escritores diplomáticos	271
DEDICATORIA	273
AGRADECIMIENTOS	275
RESUMEN	277
LA DIPLOMACIA Y LAS LETRAS: DIPLOMÁTICOS ESCRITORES Y ESCRITORES DIPLOMÁTICOS	279
Capítulo I	
INTRODUCCIÓN	281
Capítulo II	
¿POR QUÉ ESCRIBEN LOS DIPLOMÁTICOS?	285
1. El diplomático, escribidor por oficio	285
2. El diplomático como mediador cultural	285
3. Cuándo nace la pulsión por la escritura	286
4. Radiografía del diplomático escritor	288
5. El éxito literario de los autores diplomáticos	291
5.1 La encrucijada de la elección	291
5.2 La imagen del diplomático	292
5.3 La endogamia diplomática	293
5.4 Las trabas a la traducción	294
Capítulo III	
EL CASO ESPAÑOL: EL DIPLOMÁTICO ESCRITOR	297
1. Escritores que son diplomáticos	297
2. La profesionalización de la Carrera Diplomática	299
3. La diplomacia cultural en España	300
4. De la literatura diplomática al diplomático escritor	302
4.1 El diplomático historiador	302

4.2	El diplomático internacionalista	303
4.3	El diplomático ensayista	304
4.4	El diplomático técnico	304
4.5	Los recuerdos diplomáticos	305
4.6	El viaje literario de la diplomacia	306
4.7	La novela diplomática	307
4.8	La poesía diplomática	307
4.9	El teatro diplomático	309
5.	Escritores que son diplomáticos	309
Capítulo IV		
	EL CASO IBEROAMERICANO: EL ESCRITOR DIPLOMÁTICO	315
1.	La profesionalización de la Carrera Diplomática	316
2.	La diplomacia cultural en Iberoamerica: el caso de México	317
3.	Escritores diplomáticos	318
3.1	México	318
3.2	Guatemala	321
3.3	Nicaragua	322
3.4	Chile	322
3.5	Brasil	325
Capítulo V		
	CONCLUSIÓN	327
	BIBLIOGRAFÍA	329

La política exterior feminista española: avances desde su adopción y perspectivas futuras	341
DEDICATORIA	343
AGRADECIMIENTOS	345
RESUMEN	347
Capítulo I	
INTRODUCCIÓN	351
Capítulo II	
AVANCES LEGISLATIVOS Y POLÍTICOS, (FALTA DE) IGUALDAD DE GÉNERO A NIVEL GLOBAL, Y LA ADOPCIÓN DE UNA POLÍTICA EXTERIOR FEMINISTA: DEBER Y PODER	355
1. Situación de los derechos de la mujer a nivel global y desarrollo del derecho internacional en la materia	355
2. El desarrollo legislativo y estratégico de la política exterior feminista española hasta hoy: la Guía de 2021, el Plan de Acción 2023-2024, y tareas pendientes	358
Capítulo III	
ENFOQUE BASADO EN DERECHOS, PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN	363
1. #FaltanEllas	364
2. «Capacity building» y educación	367
Capítulo IV	
ENFOQUE INSTRUMENTAL: LA VALIOSA APORTACIÓN DE LAS MUJERES, PARA SÍ Y PARA SUS COMUNIDADES	371
1. Justicia económica: una cooperación feminista para la plena integración de la mujer en la economía	371
2. Seguridad y defensa: mujeres, paz y seguridad	381

Capítulo V

VIOLENCIA DE GÉNERO Y PROTECCIÓN CONSULAR DE LAS MUJERES ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR	391
1. La violencia de género en el mundo	391
2. Mujeres españolas víctimas de violencia de género en España y en el exterior	393
3. Actuación consular: avances y retos a futuro	394

Capítulo VI

REPENSANDO LA ESTRUCTURA DE UN SISTEMA OBSOLETO: DEL EMPODERAMIENTO AL REPARTO EQUITATIVO, Y DEL REPARTO A LA IGUALDAD EFECTIVA	397

Capítulo VII

CONCLUSIONES	401
BIBLIOGRAFÍA	403

PRESENTACIÓN

Santiago Miralles Huete

Embajador-Director de la Escuela Diplomática

Tengo el gusto de presentar un nuevo número de los *Cuadernos de la Escuela Diplomática* con una selección de las memorias de los alumnos del curso de ingreso a la Carrera Diplomática. Son seis trabajos de investigación escogidos entre los que entregaron los miembros de la LXXV Promoción como parte de su formación entre nosotros.

Después de aprobar la fase de la oposición, estuvieron en la Escuela entre el 4 de septiembre y el 22 de diciembre de 2023. Los 28 funcionarios en prácticas ya se han incorporado como funcionarios de carrera al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Todos asistieron con interés a las clases que aquí impartimos y tuvieron ocasión de participar en algunas reuniones que se celebraron en España con motivo de nuestra Presidencia del Consejo de la Unión Europea, ya que el semestre coincidió con sus estudios en la Escuela.

No ha sido sencillo escoger estas seis memorias, ya que en todas las que presentaron pudimos comprobar un esfuerzo muy serio de recopilación de datos, elaboración y exposición de argumentos y conclusiones. La presentación de una memoria es uno de los requisitos para superar el llamado «curso selectivo» en la Escuela Diplomática. Constituye un trabajo de investigación sobre un tema elegido por el candidato, que profundiza sobre un asunto ligado al ámbito de la diplomacia, las relaciones internacionales o la política exterior. Para completarlo, y con la orientación de un mentor de la Escuela y con el apoyo de los funcionarios que trabajan en el área de que se trate, los alumnos deben seguir determinadas pautas metodológicas que garantizan su calidad con la consigna de que su ensayo resulte útil para el trabajo del Ministerio.

Estoy seguro de que esta pequeña selección que ofrecemos será de interés para todos los lectores que quieran profundizar en los asuntos que plantean.

Quiero felicitar a los integrantes de la LXXV Promoción por el interés, el esfuerzo personal y la dedicación para completar este curso y para elaborar estas memorias y desearles a todos una carrera llena de satisfacciones y de éxito.

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

La política exterior turca en la era Erdogan

Ramón Aguilar Abad

Madrid, diciembre 2023

DEDICATORIA

*Dedicada a mis preparadores:
Pablo, Begoña, Ignacio y Jaime*

AGRADECIMIENTOS

A Héctor Gabriel Castañeda Callejón, por su contribución mediante la orientación sobre la temática de la memoria y la información aportada de gran valor y rigor técnico.

RESUMEN

Esta memoria tiene como objetivo analizar la dirección, las medidas y las consecuencias relacionadas con la política exterior turca durante las casi dos décadas con Erdogan en el poder, inicialmente como primer ministro y, posteriormente, como presidente con amplios poderes.

Primero se han abordado los pilares de la acción exterior; es decir, los vectores de influencia turcos y las características inherentes de la política de Ankara en este ámbito. Seguidamente, se ha seguido un enfoque geográfico para analizar la interacción de Erdogan con los distintos bloques regionales. Dichos bloques se han escogido sobre la base de ciertas características comunes entre los países que lo integran. Así, como ejemplo, en la parte relativa a las relaciones de Turquía con Occidente, se entiende este último el conjunto de Estados miembros de la Alianza Atlántica así como de la Unión Europea, comprometidos con la democracia, el pluralismo político y el Estado de Derecho. No se trata de bloques monolíticos por lo que se han creado subapartados para un tratamiento más pormenorizado de la cuestión.

A lo largo de la investigación que se plasma en esta memoria, se ha podido observar una política exterior turca rompedora con el pasado laico y kemalista, y marcada por un continuo vaivén entre el enfrentamiento y la necesaria normalización. Turquía es un país con una posición geográfica privilegiada desde un punto de vista estratégico, pero esta condición también ha expuesto al país a los múltiples riesgos en materia de seguridad y estabilidad política que presenta Oriente Próximo. Asimismo, la heterogeneidad que presentan los países de su vecindad inmediata, así como los intereses turcos con respecto a cada uno de ellos, conlleva un elevado grado de complejidad no solo en la aplicación coherente de dicha política exterior, sino también en su comprensión.

Con todo, el objetivo principal de esta memoria es mostrar la relevancia de Turquía en el escenario internacional y como la figura del presidente Erdogan ha contribuido a moldear la imagen de este país como una potencia regional que, a pesar de sus limitaciones y fracasos a lo largo del periodo considerado, continúa siendo un aliado indispensable, a la vez que complejo, para Occidente.

Capítulo I

INTRODUCCIÓN

Al final de su extraordinario viaje por todos los sentimientos humanos, Dante concluye la Divina Comedia con un verso que define a Dios en su mirada como el «amor que mueve el sol y las demás estrellas». En estos tiempos de competencia geopolítica renovada, cabría seguir al poeta cristiano y preguntarse cuáles son las fuerzas motrices predominantes en el orden internacional actual.

La política mundial actual viene marcada por la acción de diversos centros de poder esparcidos por el orbe. El breve momento «unipolar» que inauguró el fin de la Guerra Fría, con Estados Unidos como líder supuestamente incontestable, ha sido paulatinamente reemplazado por un orden «multipolar», en el que diversas potencias medias y regionales buscan expandir su influencia para la defensa de sus intereses domésticos. Ante esta nueva distribución del poder, Turquía¹, bajo el liderazgo del presidente Recep Tayyip Erdoğan, pretende obtener una posición relevante en el tablero geopolítico.

La llegada al poder de Erdogan en 2002 supuso un replanteamiento del papel de Turquía en el escenario internacional, pasando a adoptar una posición más activa y asertiva, apoyándose en su legado histórico, el islam político y su éxito económico. No obstante, estas dos últimas décadas de política exterior turca han sido descritas con frecuencia como caóticas, marcadas por los numerosos pasos en falso de un presidente cada vez más autoritario y en constante tensión con Occidente.

Cuando se aborda la política exterior turca en la era Erdogan, es necesario referirse a una de sus figuras clave: el académico turco Ahmet Davutoglu, con-

¹ En 2022, este país anunció a la ONU su voluntad de cambiar su denominación oficial a Türkiye, tal y como se le conoce en lengua turca. Esta modificación trata de evitar la homonimia que presenta la palabra «Turkey» en inglés, pues se utiliza tanto para designar al país en cuestión como al pavo doméstico, un ave de corral de consumo típico en Acción de Gracias. Si bien la versión en español de la web de la embajada turca en España recurre al nombre de «República de Türkiye», este trabajo utilizará el concepto de «Turquía», denominación tradicionalmente usada en España en círculos tanto académicos como políticos y que no genera la confusión citada que sí se da en inglés.

sejero de Erdogan e ideólogo de su estrategia en el exterior, ministro de Asuntos Exteriores a partir de 2009 y, finalmente, primer ministro desde 2014 hasta su caída en desgracia en 2016.

Davutoglu es autor de la llamada «Profundidad Estratégica»², su obra principal, en la que introduce el concepto de «cero problemas con los vecinos» y aboga por una mayor presencia internacional para que Turquía se convierta en una potencia global. Dicha expansión se articularía en torno a los siguientes ejes: continuación de las negociaciones de adhesión a la Unión Europea; refuerzo de su posición en la OTAN; normalización de las relaciones con los países árabes; y, finalmente, la cooperación con Rusia.

Esta estrategia, seguida integralmente durante la primera década de los años 2000, desencadenó una intensa actividad diplomática. La constante invocación del pasado otomano y el recurso al islam como elemento de cohesión con los países vecinos de mayoría musulmana lleva a muchos analistas a calificar el programa de Davutoglu como «neootomanismo»³. Como se abordará más tarde, la política de «cero problemas con los vecinos» resultaría, en gran medida, un fracaso. No obstante, la visión «neootomana» ha sido continuada por Erdogan tras la caída de Davutoglu, especialmente en lo que atañe a la tendencia expansiva de los lazos políticos y económicos, si bien el carácter errático y oportunista continúa marcando la dirección (y vaivenes) de la política exterior diseñada en Ankara.

En este sentido, este trabajo analizará la evolución de la acción y presencia turca en el exterior durante las dos últimas décadas, con Erdogan a la cabeza del aparato gubernamental, sobre la base de las obras y estudios publicados por autores en la materia. Se tratará de dilucidar la existencia de un hilo conductor que haya orientado la visión del líder o si, por el contrario, busca instrumentalizar la política exterior para, únicamente, perpetuarse en el poder.

² DAVUTOGLU, A. (2001), *Stratejik Derinlik*, Estambul, Küre Yayınları.

³ YAVUZ, M. H. (2020) *Erdogan's Neo-Ottomanism, Nostalgia for the Empire: The Politics of Neo-Ottomanism*, Nueva York, Oxford Academic.

Capítulo II

¿DÓNDE RADICA EL PODER TURCO? ELEMENTOS Y VECTORES DE SU INFLUENCIA

La actual República de Turquía, que en 2023 cumple su primer centenario, surgió de las ruinas del Imperio Otomano, cuya decadencia culmina con su derrota en la Primera Guerra Mundial. A lo largo de sus seis siglos de vida, el imperio lideró el mundo musulmán y su presencia llegó a abarcar tres continentes distintos. El recuerdo de la grandeza de antaño sin duda impregna hoy la psique del pueblo turco y sus líderes.

En los años cincuenta, el poeta comunista Nâzim Hikmet describió a Turquía como «la cabeza de una yegua que viene al galope desde la lejana Asia para remojarse en las aguas del Mediterráneo». En efecto, el país ha sido definido tradicionalmente como un puente entre Occidente y Oriente, entre modernidad y tradición, entre el islam y el cristianismo. Desde su fundación en 1923, impulsada por Mustafa Kemal Atatürk, Turquía se orientó hacia Europa en busca de reformas que modernizaran el país, al mismo tiempo que su posición geográfica le ha permitido influir en el Cáucaso, los Balcanes, Oriente Próximo y el Magreb. Su importancia estratégica queda igualmente reflejada en el control de los estrechos turcos (el Bósforo, Dardanelos y el mar de Mármara), regulados por el Convenio de Montreux de 1936, y las bases militares a disposición de la OTAN y Estados Unidos, destacando las bases aéreas de Izmir y de Incirlik, que alberga cincuenta cabezas nucleares.

Además, Turquía ha aprovechado su ubicación en el mapamundi para convertirse en una potencia hídrica. Como menciona Robert D. Kaplan, el control del inicio de los cursos de agua de los ríos Éufrates y Tigris presenta un gran potencial como instrumento de influencia en la política árabe, especialmente en lo que respecta a países vecinos que dependen de la aportación de estos ríos para su agricultura, así como en lo concerniente zonas castigadas por la sequía y la desertificación, como el territorio de Palestina. El Proyecto de Anatolia Suroriental

constituye un claro ejemplo de esta visión⁴. También, como se analizará posteriormente, su condición de «puente» entre mares y continentes constituye la base de sus planes para convertirse en una potencia energética regional al posicionarse como lugar de tránsito inevitable de conexiones energéticas, como ilustran los conductos Trans-Anatolian y Turkstream⁵.

Para entender la importancia geopolítica de un país es necesario tener en cuenta tanto los elementos de poder duro como los de poder blando, siguiendo la definición que Joseph Nye dio de estos conceptos⁶.

En el primer grupo encontramos el poder militar. Turquía representa el segundo mayor ejército de la OTAN, con una base militar en Qatar, su principal aliado en el golfo pérsico, y presencia militar en una decena de países, ya sea en el marco de misiones conjuntas con otros países o desplegadas en solitario y de manera unilateral⁷. Su industria de defensa ha aumentado de manera exponencial en los últimos diez años, alcanzando un récord de exportaciones en 2022 por valor de 4.400 millones de dólares estadounidenses⁸. Destaca especialmente la producción y venta de drones Bayraktar, los cuales han tenido un papel decisivo en los conflictos en Ucrania y el Cáucaso, llegando a convertirse en un destacado vector de influencia en la política exterior turca del régimen de Erdogan⁹.

Por otro lado, Turquía, miembro del G-20, ha presentado en las dos últimas décadas un considerable crecimiento económico, llegando, entre 2001 y 2011, a una tasa anual media del 7,5% del PIB. Erdogan se apoyó en la penetración previa de empresas turcas en los años noventa en Asia Central, los Balcanes y el Cáucaso para intensificar aún más las relaciones comerciales entre Turquía y los países vecinos. Los pilares de este crecimiento han sido el sector de la construcción, el sector exterior, la mencionada industria de la defensa y el turismo. Sin duda, el buque insignia de la fortaleza económica turca es la aerolínea Turkish Airlines, con un significativo papel en la expansión de los lazos políticos de Ankara con el resto del mundo. Cuando, en 2002, llegó al poder la formación política a la que pertenece Erdogan, el Partido de la Justicia y el Desarrollo (en adelante, AKP), esta aerolínea ofrecía vuelos desde Estambul a 100 destinos distintos, la mitad de ellos domésticos. Actualmente, Turkish Airlines ofrece cerca de 300 conexiones

⁴ KAPLAN, R. D. (2012), *The Revenge of Geography*, Nueva York, Random House, p. 285.

⁵ GABER, Y. (2022), «Turkey can become an energy hub—but not by going all-in on Russian gas», Washington, The Atlantic Council (en línea: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/turkeysource/turkey-can-become-an-energy-hub-but-not-by-going-all-in-on-russian-gas/>).

⁶ En su libro *Bound to lead: The changing nature of American Power (1990)*, el célebre politólogo estadounidense acuñó el término «poder blando» para referirse a la habilidad de un Estado para persuadir a otros países evitando el uso de la fuerza o la coerción, valiéndose de medios más sutiles, como su cultura, su modelo social o sus valores políticos. Por su parte, el «poder duro» consiste en modificar el comportamiento de otros Estados mediante el uso o la amenaza del poder militar o la presión económica.

⁷ ROBINSON, K. (2023), «Turkey's Growing Policy Ambitions», Council on Foreign Relations, p. 4.

⁸ BAKIR, A. (2023), «Turkey's defense industry is on the rise. The GCC is one of its top buyers», Washington, The Atlantic Council (en línea: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/turkey-defense-baykar-gcc-gulf/>).

⁹ WITT, S. (2022), «The Turkish Drone that Changed the Nature of Warfare», The New Yorker.

distintas por todo el mundo. Su peso económico ha quedado reflejado de igual modo en la instrumentalización política de la empresa, como ilustran los vuelos con destino a Tel Aviv, Caracas o África Subsahariana, buscando así reforzar su imagen de baluarte del Sur Global¹⁰.

Cabe añadir que, con una tasa de alfabetización en torno al 97%¹¹ y una esperanza de vida de aproximadamente 76 años¹², la república turca cuenta con un peso demográfico de 83 millones de habitantes¹³, mayor que el de los países vecinos, con la excepción de Rusia e Irán.

El crecimiento turco fue uno de los principales atractivos de la política exterior de Erdogan hacia los países árabes y musulmanes, queriendo proyectar al país como el heraldo de un islam político moderado, la democracia y la prosperidad, capaz de generar albergar una fuerte clase media comparable a los estándares europeos. No obstante, la economía turca se encuentra en una grave crisis desde 2018, agravada por la pandemia de Covid -19. La lira turca ha perdido el 450% de su valor en los últimos cinco años y la inflación ha aumentado drásticamente hasta alcanzar aproximadamente el 100%. Esta tendencia no solo pone en peligro la popularidad de Erdogan entre los turcos sino que también afecta negativamente a la confianza de los mercados e inversores extranjeros, que ven con preocupación las medidas adoptadas por un presidente cada vez más autoritario, que ha intervenido la economía y ejerce un control directo sobre el banco central de Turquía¹⁴.

En cuanto al poder blando turco, cabe destacar el éxito de las producciones audiovisuales, especialmente de las telenovelas como «El Sultán» («*Muhtesem Yuzyl*»), que transmite una imagen de grandiosidad del pasado otomano a las audiencias árabes, europeas y estadounidenses. El gigante del *streaming*, Netflix, compró los derechos de esta producción para su catálogo en EE.UU. y, en 2018, anunció la producción de un nuevo drama turco para el mercado estadounidense¹⁵.

Lo divino no sólo mueve «el sol y las demás estrellas» en el mundo de Dante, sino que también parece influir en la política exterior de Erdogan. En efecto, con el ascenso al poder del AKP, el islam político comenzó a echar raíces en Turquía, imprimiendo un giro decisivo en el rumbo del país (y de su política exterior).

En el proceso de «occidentalización» de la recién creada república, Kemal Atatürk impuso la laicidad como pilar del nuevo Estado. Abolió el sultanato en 1922, el califato en 1924, suprimió la *sharia* y las órdenes religiosas. Decretó la obligatoriedad del matrimonio civil (1926) y eliminó el artículo de la constitución turca que declaraba el islam como religión oficial del Estado (1928). Asimismo,

¹⁰ CAGAPTAY, S. (2019), *Erdogan's Empire*, London, I.B. Taurus, p. 65-66.

¹¹ <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.ADT.LITR.ZS?locations=TR>.

¹² <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.LE00.IN?locations=TR>.

¹³ <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=TR>.

¹⁴ CAGAPTAY, S. (2023), «Turkey's Resilient Autocrat», *Foreign Affairs*, p. 4.

¹⁵ CAGAPTAY, S. (2019), *Op. cit.*, p. 62.

adoptó un código civil laico inspirado del sistema político suizo. Sin embargo, no se dio una separación completa entre religión y Estado, puesto que el dirigente turco optó por controlar directamente al clero creando la *Diyanet*, la dirección de asuntos religiosos. En lo sucesivo, las fuerzas armadas turcas se convertirían en garantes de dicha laicidad kemalista, siendo frecuentes los golpes de Estado (en 1960, 1971, 1980 y 1997), cuando el modelo instaurado por el padre fundador de la patria turca se veía amenazado.

Con todo, el laicismo no se impuso de manera absoluta ni ubicua en la vida política y social. Parte de la propia clase dirigente era consciente de la utilidad del islam como herramienta de cohesión nacional en un Estado con clara mayoría musulmana y suní (hoy del 99,8% de la población). A finales del siglo veinte, la tensión entre los partidarios del laicismo y los del islam político aumentó. En 1980, el jefe del Estado Mayor turco, Kenan Evren, impulsa un golpe de Estado con la intención de acabar con la violencia entre la extrema izquierda y la extrema derecha. Promueve entonces una nueva línea ideológica, la «síntesis tuco-islámica», que abre una primera brecha en la laicidad del Estado. El islam conservador es presentado entonces como una vía alternativa al comunismo e instrumentalizado como pieza clave de la identidad nacional¹⁶. El islam político fue poco a poco ganando fuerza entre la clase política, como la elección de Necmettin Erbakan como primer ministro en 1996. No obstante, tuvo que dimitir pocos meses más tarde como consecuencia de la presión del ejército, que sospechaba de su falta de compromiso con el laicismo y la separación entre religión y Estado. Las fuerzas armadas volvieron así a recordar que son los que tienen la última palabra como guardianes del modelo de Atatürk¹⁷.

En 2002, Erdogan se erige como primer ministro gracias a la moderación que proyecta inicialmente y se afianza como el líder del movimiento islamo-conservador. Mientras trata de reducir el poder del ejército, aplica paulatinamente su visión, tanto en el ámbito doméstico como en el internacional. Es entonces cuando, en consonancia con las tesis de Davutoglu, Ankara se presenta al mundo como defensora del islam al mismo tiempo que cuida su imagen de país democrático y moderado ante occidente. La religión musulmana pasa a ser el principal vector de influencia hacia los pueblos árabes y túrquicos. Ello queda principalmente reflejado en su activismo en contra de la islamofobia en los foros internacionales, su apoyo a grupos ligados a los Hermanos Musulmanes, así como a Hamás y la causa Palestina¹⁸. En 2009, Erdogan llegó incluso al enfrentamiento diplomático con Pekín cuando calificó de «genocidio» el trato de las autoridades chinas hacia la comunidad Uigur, de origen étnico turco, en Xinjiang¹⁹. La conversión de la

¹⁶ DRECHSELOVÁ, L. y RICHARD, J. (2023), «L'onde de choc du coup d'État de 1980», Paris, Le Monde Diplomatique - Manières de voir: Le siècle Turc, p. 20-22.

¹⁷ WITT, S., *Op. cit.*, p. 6.

¹⁸ KAPLAN, R. D. (2012) *Op. cit.*, p. 296.

¹⁹ YACKLEY, A. J. (2009), «Turkish leader calls Xinjiang killings «genocide», Reuters (en línea: <https://www.reuters.com/article/us-turkey-china-sb-idUSTRE56957D20090711/>).

catedral bizantina Hagia Sofía en mezquita en 2020 se enmarca, igualmente, en la voluntad del líder turco de liderar la comunidad musulmana o «umma» en la escena internacional²⁰.

Sin embargo, esta apuesta ha venido acompañada de una serie de reveses políticos. En primer lugar, y como se estudiará más adelante, el apoyo a diversos movimientos musulmanes durante el estallido de la Primavera Árabe en 2011 no llegó a materializar en una mejora de la posición e imagen turca en los países afectados puesto que los grupos apoyados no prosperaron. En segundo lugar, las relaciones con Irán y Arabia Saudí se vieron negativamente afectadas, debido a que ambas rivalizan, desde posiciones opuestas, por el liderazgo regional y religioso en Oriente Medio y ven a Turquía como un competidor más en un juego de suma cero. En tercer y último lugar, el apoyo de Ankara a grupos radicales como Hamás, así como la deriva autoritaria del régimen en Turquía, ha echado por tierra la imagen de moderación que Erdogan promovía, especialmente ante los países europeos en los primeros compases de las negociaciones de adhesión, volviendo el debate académico sobre la compatibilidad del islam político y los valores democráticos²¹.

Finalmente, en línea con la creciente concentración de poder por parte de Erdogan, cabe destacar el elevado grado de personalismo que caracteriza la interacción de Ankara con el resto de actores en el escenario internacional, sobre todo con aquellos países que presentan unas características de Gobierno autoritario similares (los países del Golfo Persa, Rusia, Asia Central y Azerbaiyán).

²⁰ «Santa Sofía inaugura el rezo musulmán, entre protestas y apoyos internacionales», RTVE. <https://www.rtve.es/noticias/20200724/estambul-iglesia-santa-sofia-mezquita-apoyos-protestas-internacionales/2032026.shtml>.

²¹ OCHOA DE OLZA AMAT, B. (2021), «Faetón se entrevista con el Sol», Documento de Opinión IEEE, pp 12-13 (en línea: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEO75_2021_BE-GOCH_Turquia.pdf).

Capítulo III

RELACIONES CON OCCIDENTE

«Nosotros siempre hemos caminado de este a oeste. Si hemos cambiado de ruta estos últimos años, debéis admitir que no es culpa nuestra». Con estas palabras, Kemal Atatürk justificaba ante un periodista el viraje de la República de Turquía hacia Occidente inmediatamente después de la victoria ante las mismas potencias europeas en la guerra de independencia turca²². El padre fundador de la Turquía moderna era un gran admirador de la civilización europea, que le sirvió como inspiración para el diseño de la nueva república. Más allá del laicismo, introduce el alfabeto latino en 1928 e impulsa una serie de emblemáticas construcciones basadas en referencias arquitectónicas europeas, como el teatro nacional, la ópera nacional y el conservatorio nacional. En el plano estratégico, a pesar del mensaje inicial de no-alineamiento en el marco de la Guerra Fría, Turquía se unió a la OTAN en 1952 y solicitó la adhesión a la Comunidad Económica Europea en 1959, dejando clara su preferencia en un mundo entonces bipolar.

Pese a la vertiente occidental de la «profundidad estratégica de Davutoglu», las dos décadas de Erdogan en el poder se han traducido en un notable alejamiento entre Occidente y Ankara. Si bien las relaciones con Europa, por un lado, y con EE.UU., por otro, merecen un tratamiento diferenciado, cabe destacar, como momento decisivo en común, el golpe de Estado fallido en Turquía en 2016. La tímida y demorada reacción de los países europeos y Washington en apoyo a Erdogan fue percibida por éste con hostilidad, siendo determinante, hasta hoy, de la paulatina reorientación, esta vez, de este a oeste.

1. Europa

Turquía solicitó su ingreso en la Unión en 1987. En 1996 entró en vigor la unión aduanera UE-Turquía, y fue declarada país candidato en 1999. Cuando

²² TIMUR, T. (2023), «Et Mustafa Kemal créa la Turquie moderne», Paris, Le Monde Diplomatique - Marnières de voir: Le siècle Turc, p. 18.

Erdogan mostró su apoyo a la adhesión en 2002, buscaba poner énfasis en el carácter moderado del islam político que defendía el AKP y calmar así la preocupación que pudiera surgir en el seno del ejército. Según las encuestas realizadas por aquel entonces, la adhesión gozaba de amplio respaldo entre la población turca, con un 64% a favor²³. Sin embargo, la opinión pública europea se mostró muy dividida, volviéndose una cuestión muy politizada y discutida entre Estados miembros y partidos de izquierda y derecha.

Por otra parte, en 2004, Erdogan y la República Turca del Norte de Chipre (RTNC) apoyaron el proceso de unificación de Chipre. El llamado Plan Annan se topó, inesperadamente, con la clara oposición de la población grecochipriota, que votó en contra. Erdogan y su aliado turcochipriota habían apoyado dichas negociaciones con la intención de ganarse el favor europeo de cara a la adhesión. El resentimiento se agravó cuando pocas semanas más tarde, Chipre pasó a ser un Estado miembro, con la capacidad, que ello implica, de impedir en solitario la adhesión de cualquier otro país en el futuro.

Las negociaciones de adhesión se abrieron en 2005 pero poco después, la Francia de Sarkozy y la Alemania de Merkel mostraron dudas al respecto y manifestaron su preferencia por un acuerdo de cooperación o «partnership». El impacto de la gran ampliación previa al Tratado de Lisboa condujo a un endurecimiento de las condiciones de acceso y las negociaciones se estancaron²⁴. Solo 16 de los 35 capítulos están abiertos), y desde el fallido golpe de Estado de 2016, estas se han paralizado sin que se hayan abierto nuevos capítulos. De hecho, las negociaciones de adhesión a la UE están congeladas formalmente desde 2019 y no hay perspectiva de su reanudación a medio plazo.

Poco a poco, conforme se apagaba la interlocución con Bruselas, el propio pueblo turco se sintió decepcionado mientras que, en paralelo, Erdogan apuntalaba su ofensiva diplomática hacia Oriente. Sin embargo, en opinión de Cagaptay, la responsabilidad por el enfriamiento del proceso de adhesión no recae únicamente sobre Europa, sino que también se debe a la falta de un interés real en la adhesión. Erdogan entendió el acceso a la UE no como un fin, sino como un medio para reforzar su posición interna. El dirigente del AKP se escudó en las exigencias europeas relativas a la profundización del Estado de derecho en el país para restar poder al ejército y someterlo al control civil. Esta estrategia llegó a su punto álgido con el llamado «proceso Ergenekon-Sledgehammer» (2010-2012), una serie de persecuciones judiciales a numerosos altos cargos del ejército que fueron apartados y sustituidos por figuras próximas al AKP. Durante los años que siguieron a la apertura de negociaciones, nunca se dieron los avances en materia de derechos humanos y fundamentales que la Comisión esperaba. Al contrario, la situación empeoró. La desigualdad política y económica entre hombres y mujeres

²³ CAGAPTAY, S., (2019), *Op. cit.*, p. 75.

²⁴ *Ibid.*, p. 80-81.

se agravó, al tiempo que la islamización de la sociedad turca se expandía como una fuerza irrefrenable. Se añade a ello la sensación de fatiga y engaño entre la población turca, que pasó a mostrar cada vez menos apoyo a la adhesión, así como el deterioro del pluralismo político y la libertad de prensa y de expresión²⁵.

De acuerdo con fuentes consultadas del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación español, Turquía alterna, desde 2016, la narrativa antieuropea con un enfoque transaccional, que resulta especialmente evidente en la instrumentalización de la migración. Como resultado de la guerra en Siria, la república turca es hoy el país en el mundo que acoge a la mayor comunidad de refugiados, con 3,7 millones de sirios en situación de protección temporal. En 2016, la UE acordó con Turquía la Facilidad para los Refugiados en Turquía, por importe de 6.000 millones de euros para la financiación de programas en materia de asistencia humanitaria, educación y salud, entre otros. La colaboración entre ambas partes supuso un éxito al reducirse drásticamente el flujo migratorio. Ahora bien, en ocasiones, Ankara amenazó con incumplir el acuerdo y abrir sus fronteras si la UE no mejoraba los plazos de pago y la cuantía. En 2020, se decidió elevar la financiación con 700 millones de euros adicionales.

En junio de 2023, el relator para Turquía en el Parlamento Europeo, Sánchez Amor, presentó un informe en el que expuso la necesidad de buscar una alternativa realista al proceso de adhesión, al considerar que, a día de hoy, carece de sentido. Turquía, sin embargo, no quiere renunciar a su estatuto de candidato, y ha expresado que la Comunidad Política Europea (CPE) no constituye una alternativa viable para ellos. En la cumbre más reciente de la CPE en Granada, el Gobierno turco decidió, a última hora, cancelar su participación, sin dar razones claras de su ausencia. El nuevo ministro de Asuntos Exteriores turco, Hakan Fidan, ha calificado la membresía en la UE como una «prioridad estratégica»²⁶ y en la cumbre de la OTAN en Vilna, el 10 de julio, Erdoğan llamó a los países de la UE a abrir el camino para la adhesión de Turquía, vinculándola con la adhesión de Suecia a la Alianza. Pero, teniendo en cuenta la retórica ambigua de Erdogan y la falta de apoyo popular, tanto en Europa como en Turquía, todo apunta a que, de nuevo, el interés de Erdogan en la adhesión radica en la obtención de concesiones económicas. De hecho, en su discurso durante la sesión de apertura ante la Asamblea Nacional el pasado octubre, el presidente volvió a cargar contra Europa y sus promesas incumplidas, advirtiendo acerca de la necesidad de «corregir esta injusticia».

Esta postura asertiva y, en ocasiones, hostil, contrasta con la dependencia económica de Turquía hacia la Unión Europea, al ser ésta el principal destino de sus exportaciones. En 2022, el 26% de bienes importados por Turquía procedían

²⁵ *Ibid.*, p. 83-87.

²⁶ FIDAN, H. (2023), «Turkish Foreign Policy at the Turn of the ‘Century of Türkiye’: Challenges, Vision, Objectives, and Transformation», *Daily Sabah*, p. 20.

de la UE, y el 41% de bienes turcos exportados se dirigieron a la UE²⁷. Esta dependencia económica, que se ha mantenido desde el inicio de la etapa Erdogan, lleva a Cagaptay a considerar que, tal vez, la Unión podía haber hecho un mejor uso coercitivo de su peso económico y de los fondos transferidos Ankara durante el proceso de adhesión para frenar la deriva antidemocrática del país, como sucede con los Estados miembros que violan los valores y principios del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y se recurre a la cláusula del artículo 7 del TUE²⁸.

Cabe consignar, por otro lado, ciertos esfuerzos de distensión. El Consejo Europeo de diciembre de 2020 abrió la llamada «agenda positiva» con Ankara, sobre todo en lo tocante a las principales reivindicaciones turcas, como son la modernización de la unión aduanera UE-Turquía (que data de 1995), la liberalización de visados y el acuerdo migratorio. Las dos primeras cuestiones son especialmente delicadas. Con respecto a la primera, Turquía aspira a introducir sus productos agrícolas en el mercado común europeo, lo cual perjudicaría enormemente los intereses españoles. Por su parte, la UE ha transmitido a Ankara, reiteradamente, su disconformidad con la existencia de obstáculos al comercio de carácter técnico, considerados contrarios al acuerdo comercial. En lo concerniente a los visados, la narrativa del régimen turco describe la exigencia de éstos como una sanción encubierta o disfrazada.

Siguiendo las conclusiones del Consejo Europeo de 29 y 30 de junio, el Alto Representante y la Comisión publicaron el 29 de noviembre de 2023 una comunicación conjunta sobre la situación de las relaciones políticas, económicas y comerciales entre la UE y Turquía, basándose en los instrumentos y opciones definidos por el Consejo Europeo y con el fin de proceder de manera estratégica y prospectiva²⁹. Dicha comunicación pone de relieve la importancia de la cooperación en materia de defensa, destacando la participación turca en la Operación ALTHEA, en Bosnia Herzegovina, así como la respuesta europea a la crisis humanitaria desatada por el terremoto en febrero de 2023. La UE movilizó equipos de búsqueda y rescate y desplegó un amplio dispositivo de hospitales de campaña y personal sanitario sobre el terreno. En marzo, la Comisión y la presidencia sueca del Consejo organizaron una conferencia internacional de donantes en la que se prometió destinar 6000 millones de euros para los ciudadanos turcos y sirios afectados por el terremoto. Esta suma se une a los fondos ya comprometidos para aliviar la catástrofe por medio del Instrumento de Ayuda Preadhesión (II y III), el

²⁷ https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/turkiye_en.

²⁸ CAGAPTAY, S., (2019), *Op. cit.*, p. 87-88.

²⁹ JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN COUNCIL State of play of EU-Türkiye political, economic and trade relations (en línea: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/16679fa1-cb73-4481-bc02-e3620b8c6dd3_en?filename=Joint%20Communication%20to%20the%20European%20Council%20-%20State%20of%20play%20of%20EU-Turkiye%20political%20and%20economic%20and%20trade%20relations.pdf&prefLang=es).

Fondo de Solidaridad Europeo y el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional. El informe también valora positivamente la implicación turca para posibilitar las exportaciones de grano de Ucrania.

Dejando a un lado la cuestión chipriota y la situación en el Mediterráneo Oriental, que merecen un análisis pormenorizado, las recomendaciones que realiza el informe para reconducir las relaciones UE- Turquía son:

- Retomar el diálogo de Alto Nivel en materia económica, energética y de transporte (que fue suspendido en 2019) y extenderlo a otras áreas como cambio climático, sanidad, educación, seguridad y comercio.
- Reanudar las reuniones en el marco de la Asociación Consejo y el Diálogo Político de Alto Nivel entre ministros.
- Invitar al ministro de Asuntos Exteriores turco, cuando sea relevante, a las reuniones informales ministeriales de asuntos exteriores (o «*gymnich*»).
- Incentivar una mayor participación de Turquía en las misiones de PCSD.
- Modernizar la unión aduanera, abordando las exigencias de cada parte.
- Adoptar nuevas directivas de negociación para un Acuerdo Integral de Transporte Aéreo.
- Acelerar la firma de contratos en el marco de la Plataforma de Inversión en Turquía
- Se invita al Banco Europeo de Inversiones a retomar su actividad en todos los sectores turcos.
- Explorar la posibilidad de facilitar la solicitud de visados por parte de ciudadanos turcos.
- Mejorar la implementación del acuerdo migratorio de 2016 y acompañarlo de una serie de medidas complementarias para adaptarse a las circunstancias actuales.

2. El Mediterráneo Oriental

El principal escollo en las relaciones entre los países europeos y Turquía es la cuestión de soberanía en torno a Chipre y las aguas del Mediterráneo Oriental.

La tensión en el Mediterráneo Oriental se remonta varias décadas atrás en el tiempo. En 1974, un golpe de Estado en Chipre, impulsado por militares del ejército griego, desencadenó la invasión turca del norte de la isla en defensa de la población turcochipriota. Surge así la RTNC, que Turquía reconoce en solitario y protege como su *Yavru Vatan* (o hija pequeña de la patria) debido a las similitudes lingüísticas, étnicas y religiosas, sin olvidar el valor de su posición marítima y estratégica³⁰. En adelante, las disputas por el control de los espacios marítimos de soberanía han sido una constante. De hecho, Turquía se opone frontalmente a las

³⁰ PALACIOS, X. (2018) «Conflicto en Chipre: religión, etnia y gasoductos, IEEE, p. 5.

disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, por considerar que no respeta sus intereses ni se adapta adecuadamente a las características del Mediterráneo Oriental y el Egeo, con numerosas islas.

En este sentido, cabe hacer una referencia especial al concepto estratégico conocido como *Mavi Vatan* o Patria Azul. A mediados de la primera década del actual siglo, un sector de la marina turca veía con recelo el acercamiento de Erdogan a Grecia y la UE, temiendo concesiones en el Mediterráneo. Tras rechazar el Plan de Annan, las autoridades grecochipriotas consiguieron la entrada de Chipre en la UE y retomaron las reivindicaciones sobre una Zona Económica Exclusiva (ZEE) propia, sobre la base de la Convención de Montego Bay y un acuerdo de reconocimiento de fronteras marítimas firmado con Egipto en 2003. Hay que tener en cuenta que el descubrimiento, en el año 2000, de nuevos yacimientos de gas en el Mediterráneo aumentó exponencialmente el interés en la región. A ello se suma la publicación del llamado «mapa de Sevilla», en el que dos cartógrafos españoles de la Universidad de Sevilla secundan las reivindicaciones chipriotas sobre la base del derecho internacional público³¹.

El «mapa de Sevilla» causó gran revuelo entre los teóricos de la marina turca, lo cual llevó al almirante Cem Gürdeniz a impulsar la doctrina *Mavi Vatan*. EL concepto ganó muchos adeptos rápidamente, tanto en el mundo académico como militar, destacando figuras como los almirantes Soner Polat³², Mustafa Özbey, Cem Aziz, Özden Örnek, los cuales llegaron a defender en repetidas intervenciones públicas la Patria Azul. Si bien varios de estos almirantes fueron apartados del poder por Erdogan y son contrarios al régimen, la doctrina *Mavi Vatan* instrumentalizada por Erdogan en el marco de su discurso nacionalista. En 2019, el ejercicio de maniobras de la armada turca más grande de su historia llevó el nombre de esta doctrina.

Para Aurélien Denizeau, investigador del IFRI, *Mavi Vatan* tiene un doble significado. Por un lado, se trata de una negación de las aspiraciones marítimas griegas y chipriotas, de la Convención de Montego Bay, del «mapa de Sevilla» y de la *Enosis*, movimiento que propugna la unión del pueblo grecochipriota y Grecia. Los impulsores de la Patria Azul consideran que el reconocimiento a favor de Grecia de la ZEE de 200 millas náuticas y la extensión de las aguas territoriales de 12 millas náuticas es injusto para Turquía debido al elevado número de islas en posesión de Grecia, que dejaría a Turquía confinada y sin margen de maniobra en el Mediterráneo³³. Por otro lado, *Mavi Vatan* es también una reivindicación de un espacio propio de influencia y control, «la zona turca de intereses y de

³¹ MATEOS, J. R. y SUÁREZ, J. L. (2006), «Maritime Europe and EU Enlargement : A Geopolitical Perspective», *Marine Policy*, Vol. 30, No. 2, pp. 167-172.

³² POLAT, S. (2019), *Mavi Vatan için jeopolitik rota: Doğu Akdeniz, Kıbrıs ve Ege'deki kavgayı anlatan tespitler ve öneriler* (A geopolitical course to Blue Homeland: findings and proposals on the conflict in the Eastern Mediterranean, Cyprus and the Aegean), Istanbul : Kaynak.

³³ DENIZEAU, A (2021), «Mavi Vatan, the 'Blue Homeland': The Origins, Influences and Limits of an Ambitious Doctrine for Turkey», *Études de l'Ifri*, Ifri, p. 8.

jurisdicción que abarca tanto cursos de agua dulce como espacios marítimos que se encuentren entre los meridianos 25 y 45 este y los paralelos 33 y 43 norte»³⁴.

Esta doctrina no rechaza el uso de la fuerza si ello fuera necesario, despertando así reminiscencias de la Guerra de Independencia turca de 1919. Ello va ligado a la modernización de la armada y a la cooperación con los países del Mediterráneo categorizados como aliados. Destaca, en este aspecto, Libia. La intervención militar directa de Turquía en la guerra civil en Libia en 2020 se debe, fundamentalmente, a la defensa del acuerdo firmado en 2019 con el Gobierno de Trípoli, por el que se delimitan y definen las respectivas zonas económicas exclusivas, y que tanto Grecia como Egipto han rechazado. En cuanto a los Estados Unidos y Rusia, no existe una hoja de ruta clara, si bien los impulsores de la doctrina han expresado en repetidas ocasiones su hostilidad hacia el aliado americano. Existe otro grupo de países, como Israel, Italia, Egipto o Siria, respecto a los cuales los ideólogos de la Patria Azul defienden la reconciliación al no mostrar intereses estratégicos opuestos. A la vista de la política exterior turca en los últimos años, éste es un claro punto de divergencia entre la visión de Erdogan y la original de la armada³⁵. En efecto, existen claras contradicciones entre la acción internacional del líder turco guiada por el islam político y la doctrina *Mavi Vatan* diseñada por la corriente secular de las fuerzas armadas turcas, sobre todo en lo que concierne a las alianzas regionales³⁶.

Nuevos descubrimientos de gas por Israel en 2009, por Chipre en 2011 y por Egipto en 2015 han supuesto un repunte de la tensión. Turquía no busca conformarse con ser una potencia hídrica, sino que también planea convertirse en una potencia energética.

La tensión llegó al máximo en el verano de 2020. Grecia y Egipto firmaron un acuerdo repartiendo, en detrimento de Ankara, sus áreas de control en el mar. Asimismo, Francia pasó a formar parte del Foro del Gas en el Mediterráneo (alianza de países mediterráneos impulsada por Grecia y Egipto para aislar a Turquía), lo cual intensificó el resentimiento en Ankara. De igual modo, la UE considera las intervenciones armadas de Turquía en Libia contrarias a sus intereses en materia de seguridad y migración. Destaca en este último aspecto la violación turca del embargo de armas impuesto por la ONU sobre Libia, que llevó, en 2020, a la aplicación de sanciones contra empresas turcas³⁷ y a la crisis con Francia por el incidente entre la fragata *Courbet* y la armada turca en una inspección realizada en el marco de la operación europea *Sea Guardian*³⁸.

³⁴ GURDENIZ, C.(2020), «What Is the Blue Homeland in the 21st Century?», United World.

³⁵ DENIZEAU, A. *Op. cit.*, p. 14.

³⁶ *Ibid.*, p. 18.

³⁷ «Turquía recrimina a la UE una «actitud sesgada» sobre Libia tras las sanciones a una empresa turca», Europa Press (en línea: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-turquia-recrimina-ue-actitud-sesgada-libia-sanciones-empresa-turca-20200922102335.html>).

³⁸ «Un aliado de la OTAN encañona a otro», El País (en línea: <https://elpais.com/internacional/2020-07-02/un-aliado-de-la-otan-encanona-a-otro.html>).

A ello hay que añadir las prospecciones turcas en aguas internacionales en disputa, llevadas a cabo con apoyo militar (destacando la presencia del buque de la armada *Orus Reis*), así como las recurrentes provocaciones contra Grecia (con continuas violaciones del espacio aéreo, replicadas también por Atenas).

Esta situación condujo a la petición de sanciones contra el propio régimen de Ankara por parte de determinados Estados miembros, como Grecia, Francia y Chipre³⁹. Éstas no fueron finalmente adoptadas gracias a la intervención de los países con posiciones más moderadas, como España y Alemania, contribuyendo con ello a una distensión que se ha mantenido, en términos generales, hasta hoy. En el reciente informe de la Comisión y el Alto Representante, antes mencionado, la UE valora positivamente la relativa calma en el Mediterráneo y la suspensión de actividades hostiles hacia socios europeos.

En 2022, Turquía ha combinado una postura de alejamiento con respecto a Grecia con la voluntad de abstenerse intencionadamente de acciones que podrían causar una gran controversia, como una nueva exploración en las aguas en disputa del Mediterráneo Oriental. Los contactos bilaterales entre el primer ministro griego Mitsotakis y Erdogan estuvieron también suspendidos cuando el primero se opuso a la venta de F-16 a Turquía por parte de EE.UU.

No obstante, la solidaridad griega tras el terremoto sufrido por Turquía ha dado un nuevo impulso a las relaciones. El ministro de Asuntos Exteriores griego, Dendias, fue una de las primeras figuras políticas en visitar el país afectado. Recíprocamente, Ankara manifestó inmediatamente su solidaridad tras el fatídico accidente de ferrocarril en Grecia el 28 de febrero de 2023. Desde entonces, ambas partes han retomado progresivamente el diálogo por medio de consultas políticas y negociaciones exploratorias, como ya se pretendió en 2021. Mitsotakis y Erdoğan se reunieron en la cumbre de la OTAN en Vilnius y, más tarde, en los márgenes de la Asamblea General de la ONU en Nueva York. El pasado 7 de diciembre, ambos líderes se reunieron en el marco del Consejo de Cooperación de Alto Nivel celebrado en Salónica, donde sellaron una quincena de acuerdos sectoriales y aseguraron «iniciar una nueva era en las relaciones grecoturcas»⁴⁰. Ahora bien, los motivos de desconfianza tradicionales todavía persisten.

En lo respectivo a la soberanía chipriota, la situación se encuentra en un punto muerto, sin visos de mejora. Ankara continúa abogando por la existencia de dos Estados diferenciados en la isla y el reconocimiento internacional de la RTNC. Recientemente, ha promovido con éxito la entrada de la RTNC en la Organización de Estados Túrquicos en noviembre de 2022. Esta situación de «impasse» político retroalimenta el bloqueo de iniciativas europeas concernientes a

³⁹ «Mediterranean leaders ready for EU sanctions on ‘confrontational’ Turkey», FRANCE 24 (en línea: <https://www.france24.com/en/20200910-mediterranean-leaders-ready-for-eu-sanctions-on-confrontational-turkey>).

⁴⁰ «Turkey’s Erdogan vows ‘new era’ in ties with Greece», Deutsche Welle (en línea: <https://www.dw.com/en/turkeys-erdogan-vows-new-era-in-ties-with-greece/a-67655942>).

Turquía por parte de Chipre, lo cual es respondido de forma hostil por Ankara, en un ciclo sin aparente fin cercano.

3. Estados Unidos y la OTAN

A pesar de la autonomía estratégica promovida por Davutoglu, Erdogan quiso cuidar sus vínculos con Washington y asegurarse su apoyo frente a los sectores seculares del ejército. El primer escollo se presentó con la invasión estadounidense de Irak en 2003. El presidente Bush solicitó al presidente Abdullah Gul y, posteriormente, a Erdogan el apoyo de Turquía en la intervención militar. Ello puso a Erdogan entre la espada y la pared. Una negativa corría el riesgo de enfadar al aliado americano en un momento delicado para el AKP, mientras que una respuesta afirmativa generaría el rechazo del mundo árabe y musulmán al que la nueva cúpula del poder turco pretendía acercarse. El ejército optó por dejar que el peso del dilema acabara con Erdogan, confiando en que éste se vería sobrepasado y decepcionaría a las partes implicadas. No obstante, se equivocaron. Erdogan, que no dirigía todavía el país pero sí controlaba ya el AKP, prometió, junto con Gul, el apoyo militar requerido por EE.UU. Sin embargo, se movió entre bastidores para que los diputados de su partido votaran «libremente y según su conciencia». Finalmente, a pesar de los votos mayoritarios a favor del apoyo militar, no fueron suficientes para aprobar la medida de acuerdo con la legislación turca. Erdogan se escudó en este aspecto técnico ante Washington, eludiendo responsabilidad alguna, y salvó su imagen frente a sus votantes musulmanes. y vecinos árabes. Erdogan parecía superar así el primer obstáculo con relativo éxito en detrimento del ejército turco. Ahora bien, las relaciones con Washington no salieron del todo indemnes. En julio de 2003, las tropas estadounidenses en Irak detuvieron y encapucharon a un comando de las Fuerzas Especiales Turcas que planeaban actuar contra un miembro de la Unión Patriótica del Kurdistan (PUK), aliado de EE.UU. Este hecho, que pasó a ser conocido como «*the hood incident*», fue percibido por la opinión pública turca como un acto de venganza por la negativa a participar en la guerra de Irak⁴¹. Además, voces en EE.UU. llegaron a acusar a Ankara de alentar la insurgencia iraquí en 2005⁴².

Otro punto de fricción en las relaciones Washington-Ankara es la retórica contra Israel, con un aumento del rechazo turco hacia la comunidad judía, a la que consideran un instrumento de EE.UU. Como ejemplo, destacan los carteles en comercios turcos que impedían la entrada a judíos y estadounidenses durante la guerra en Gaza en 2006⁴³.

⁴¹ CAGAPTAY, S (2019). *Op. cit.*, pp. 89-92.

⁴² KNOWLTON, B. (2005), «Us warns Iraq on new government», New York Times.

⁴³ CAGAPTAY, S (2019). *Op. cit.*, pp. 93-94.

Ahora bien, en un contexto internacional marcado por una intensa y violenta actividad estadounidense en Oriente Próximo con motivo del 11-S, Turquía se presentaba como un aliado necesario en un área estratégica para EE.UU., siendo el país otomano vecino de Rusia, Irak, Afganistán e Irán. Es por eso que tanto Bush como Obama buscaron siempre cultivar buenas relaciones con Erdogan, incluso siendo conocedores de la narrativa hostil que Ankara promueve contra Washington.

En efecto, el antiamericanismo en la clase política y la sociedad turca ha sido, y continúa siendo, una característica de la peculiar relación turcoestadounidense. Ello se debe en gran medida a la propia acción del AKP a través de los medios de comunicación estatales que controla. La producción televisiva *Valley of the Wolve* aborda el mencionado incidente sufrido en Irak, promoviendo una imagen claramente negativa de las tropas estadounidenses y que, según las encuestas, contribuyó a un aumento exponencial del rechazo hacia Estados Unidos por parte de la ciudadanía turca⁴⁴. Este fenómeno ha trascendido incluso en el ámbito artístico y literario. Escrita por Orkun Uçar y Burak Turna, la novela *Metal Firtına* («Tempestad de Metal») ⁴⁵ se ha convertido en todo un éxito de ventas en Turquía e, incluso, ha sido adaptada como videojuego. En sus páginas, la historia se desarrolla en una Turquía que es brutalmente atacada e invadida por los Estados Unidos. Según una encuesta llevada a cabo en 2018, el 72% de los turcos se declaraba «antiamericano» y un 22% «parcialmente antiamericano». Entre las causas, se alude a las intervenciones americanas en países árabes y musulmanes, el hecho de que EE.UU. no trate a Turquía con el respeto que merece como aliado y el supuesto papel que ha tenido Washington en el golpe de Estado fallido de 2016 (cuestión que se abordará más adelante).

La etapa de Barak Obama en la Casa Blanca se abre con la percepción de Turquía como «una ventana al mundo musulmán»⁴⁶. Obama quiso tener un gesto de reconocimiento hacia Ankara viajando a Turquía en 2009. Esto disparó la popularidad del presidente estadounidense entre el pueblo turco. En su alocución ante el Parlamento turco, describió a Turquía como un aliado clave y como parte de Europa, haciendo un llamamiento a la estrecha colaboración entre Washington y Ankara⁴⁷.

Pronto aparecieron, sin embargo, las primeras crisis. La Administración Obama no vio con buenos ojos el choque entre la armada israelí y la flotilla de barcos turcos enviados con ayuda humanitaria para romper el cerco impuesto sobre la Franja de Gaza en 2010. El conocido como «*Flotilla Incident*» no solo hundió las relaciones entre Israel y Turquía sino que supuso un cambio de percepción de

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 92-93.

⁴⁵ UÇAR, O. Y TURNA B. (2005), *Metal Firtına*, Estambul, Timas Yayınları.

⁴⁶ CAGAPTAY, S. (2019), *Op. cit.*, p. 100.

⁴⁷ «President Obama's remarks in Turkey», New York Times (2009) (en línea: <https://www.nytimes.com/2009/04/06/us/politics/06obama-text.html>).

este último en el seno del Pentágono y las fuerzas armadas estadounidenses. Tras este evento, Ankara dejó de ser, para muchos altos cargos militares, un aliado democrático, respetuoso con Israel y en el que se podía confiar⁴⁸. También en 2010, Erdogan decidió unir fuerzas con Brasil en la ONU para oponerse a la imposición de sanciones contra Irán, que comenzaba a desarrollar intensamente su programa nuclear. El AKP consideraba incluso sentirse más amenazado por el armamento nuclear israelí que por Irán. Cuando parecía que los lazos con Washington serían irreversiblemente destruidos, Obama consiguió reconducir la relación, siendo clave el encuentro con Erdogan en los márgenes de la cumbre del G-20 en Toronto en 2010, así como la normalización de las relaciones entre Turquía y Armenia. Obama supuestamente transmitió a Erdogan su malestar y pidió que cesara la actitud antiisraelí. Como resultado, Ankara dejó de defender al régimen de Teherán y logró que Washington aprobara el acuerdo de intercambio de combustible nuclear negociado entre Turquía, Brasil e Irán. Resuelta esta crisis, los contactos entre Erdogan y Obama aumentaron, llegando el presidente estadounidense a describir a Erdogan en 2012 como uno de los cinco líderes mundiales con los que había establecido un «vínculo de confianza»⁴⁹.

En 2011, con el mundo musulmán sumido en una tormenta política por la Primavera Árabe, Obama planea recurrir a la ayuda de Turquía como modelo democrático y religioso en el que los nuevos Gobiernos podrían inspirarse tras décadas de dictadura. Tras la entrada de Turquía en septiembre de 2011 en el programa de escudos antimisiles de la OTAN, la convergencia entre estos dos aliados parecía total⁵⁰.

Sin embargo, conforme las revoluciones árabes y las intervenciones militares turcas se sumían en el caos, el diálogo entre Erdogan y Obama se deterioró sustancialmente. Las primeras rencillas surgieron en 2013, cuando Washington protestó por la represión armada contra movimiento de protesta turco conocido como «Gezi Park», volviendo Erdogan a recurrir a la prensa para reavivar la llama del antiamericanismo. También en 2013, Erdogan y Obama mantuvieron posturas diferentes sobre el golpe de Estado contra el presidente de Egipto Morsi, ligado a los Hermanos Musulmanes. Obama fue partidario de pasar página y proseguir relaciones con el nuevo dirigente egipcio, El-Sisi, lo cual provocó la ira de Erdogan, aliado de Morsi. Ankara rechazó reconocer el nuevo régimen egipcio y llegó a acusar a EE.UU. de haber instigado el golpe. Pero, sin duda, el golpe final vino propiciado por la decisión del presidente estadounidense de apoyar a la milicia kurda del YPG (siglas en kurdo para Unidades de Protección Popular) en la lucha contra el Estado Islámico (ISIS), que sustituyó como prioridad la derrota de al-Assad. El YPG (siglas en kurdo para Partido de los Trabajadores del Kurdistan) está vinculado estructuralmente con el PKK, grupo kurdo que Turquía, la

⁴⁸ CAGAPTAY, S. (2019), *Op. cit.*, p. 102.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 103-104.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 106.

OTAN y los propios EE.UU. consideran una organización terrorista. Esto desencadenó una ruptura casi total del diálogo constructivo con Ankara, que a partir de entonces pasó a desarrollar una actividad militar plenamente independiente en Siria, haciendo caso omiso a las advertencias de Washington. Según Cagaptay, tras la decisión de Obama, la imagen de los EE.UU. se ha visto profundamente mermada, siendo recordado dicho presidente como el líder americano que dio armas al PKK, enemigo mortal de Turquía⁵¹.

Tras el golpe de Estado fallido de 2016, Erdogan se sintió ofendido por la tardanza (4 días) con la que Estados Unidos, a través de una llamada telefónica de John Kerry, contactó directamente con él y manifestó su apoyo al Gobierno del AKP. Erdogan ha lanzado públicamente numerosos mensajes de condena contra Washington, que acoge al teólogo y predicador Fethullah Gülen, líder de la organización acusada de estar detrás del golpe. Erdogan y sus medios de comunicación han incluso acusado a Washington de promover el levantamiento.

A pesar de su buen entendimiento con otras figuras autoritarias de la política internacional, la llegada de Donald Trump a la presidencia no mejoró el estado de las relaciones bilaterales.

La controversia derivada del violento enfrentamiento entre los guardaespaldas de Erdogan y manifestantes prokurdos cuando el líder turco visitó la Casa Blanca no parecía augurar un buen futuro⁵².

El presidente estadounidense mantuvo el apoyo a las milicias kurdas del YPG, que ganaron terreno frente al ISIS. Esto generaba un grave peligro para Turquía pues las milicias turcas estaban cerca de disponer del terreno y los medios para proclamarse como entidad soberana e independiente en el área fronteriza entre Turquía y Siria. Fue entonces cuando las fuerzas armadas turcas llevaron a cabo una exitosa ofensiva contra dichas milicias en el norte de Siria, en el marco de las operaciones «Escudo del Éufrates»(2016) y «Rama de Olivo»(2018). Ante la asertividad turca, que contó con la luz verde de Rusia para penetrar en Siria, Washington decidió cooperar con Ankara para solucionar la cuestión en torno al control de las últimas zonas de ocupación por parte del YPG en el norte de Siria,⁵³ lo cual llevó a la parcial retirada de tropas estadounidenses en octubre de 2019.

En 2018, los tribunales estadounidenses condenaron al pago de una elevada multa al banco Halkbank, controlado directamente por el Estado turco, por infringir las sanciones estadounidenses contra Irán. Ankara, que sufría una importante recesión económica, ha entendido el proceso judicial como un asunto de naturaleza política⁵⁴.

Trump rompió con el enfoque tradicional de otros presidentes estadounidenses hacia Ankara cuando decidió imponer sanciones a miembros del Gobierno

⁵¹ *Ibid.*, p. 109.

⁵² *Ibid.*, p. 219.

⁵³ *Ibid.*, p. 221.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 220.

turco en respuesta al arresto del pastor evangélico Brunson en 2018. Este clérigo estadounidense estaba acusado por el régimen turco de colaborar con la red «gulenista» detrás del golpe de Estado de 2016. El impacto fulminante e inmediato que tuvieron estas sanciones en la lira turca llevó al régimen turco liberar a Brunson poco después. De igual modo, Washington sancionó a miembros de la cúpula militar turca y excluyó al país del programa de aviones F-35 por la compra de la batería antimisiles rusos S-400 por parte de Ankara. Dicha adquisición causó gran revuelo en el seno de la OTAN y en Washington, que aludió a las incompatibilidades del armamento ruso y el occidental, así como los riesgos de robo de información. Turquía, por su parte, protestó enérgicamente y justificó su decisión refiriéndose a la negativa americana de vender sistemas de defensa Patriot.⁵⁵

La administración Biden, finalmente, ha adoptado un enfoque más transaccional, que ha quedado especialmente plasmado en las negociaciones de adhesión de Suecia en la OTAN. Tras mediar entre Estocolmo y Ankara, el presidente Joe Biden ha ofrecido a Erdogan, como moneda de cambio para superar el bloqueo turco, la venta de aviones F-16⁵⁶. Este enfoque transaccional es precisamente el recomendado por los investigadores Asli Aydintasbas y Jeremy Shapiro para lo que ellos denominan «la Turquía post-occidental». En su artículo publicado en la revista *Foreign Affairs*, estos autores propugnan un enfoque *cas par cas*, centrado en abordar desacuerdos temporales por medio de la negociación directa entre líderes, y complementar este enfoque cortoplacista con la estabilización de las relaciones mediante un aumento del comercio bilateral. Además, Washington podría aprovechar su influencia en Bruselas para convencer a la UE de incluir a Turquía en los programas de transición a una industria verde e invertir más en la industria turca para reducir la dependencia europea de China como mercado de bienes de contenido tecnológico medio y bajo. En cuanto al problema kurdo, el verdadero escollo en las relaciones bilaterales, se plantea que Washington proporcione ayuda al desarrollo en Siria para encontrar una solución a los millones de refugiados en Turquía y en el norte de Siria, así como alentar la normalización de las relaciones entre las milicias kurdas sirias y el régimen de al-Assad, de forma que la integridad territorial y la seguridad turcas estén garantizadas⁵⁷.

Ambos países dialogan en el marco del Mecanismo Estratégico (cuyas reuniones más recientes fueron en enero y junio de 2023). El secretario de Estado Anthony Blinken visitó Turquía los días 19 y 20 de febrero para trasladar su solidaridad tras los terremotos. Además, a principios de noviembre, Blinken volvió a Turquía para tratar con sus interlocutores turcos la situación en Gaza, los avances en la adhesión de Suecia a la OTAN y otros asuntos regionales y bilaterales.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 222.

⁵⁶ «Antiterrorismo, UE, F-16: lo que gana Turquía con el visto bueno a la adhesión de Suecia a la OTAN», *El País* (en línea: <https://elpais.com/internacional/2023-07-11/antiterrorismo-ue-f-16-lo-que-gana-turquia-con-el-visto-bueno-a-la-adhesion-de-suecia-a-la-otan.html>).

⁵⁷ AYDINTASBAS, A. y SHAPIRO, J. (2023), «Erdogan's Post-Western Turkey», *Foreign Affairs*, pp. 7-13.

Turquía es un valioso aliado para la Alianza Atlántica y Occidente. Así lo ha demostrado su contribución a mediar con Rusia sobre las exportaciones de grano desde Ucrania. A pesar del enfrentamiento político con otros miembros de la OTAN, Turquía sigue siendo percibida como un socio de confianza. En su territorio alberga las bases aéreas de Incirlik y Konya, el Mando de las Fuerzas Terrestres de la OTAN (Izmir), un Cuartel General OTAN de Cuerpo de Ejército de Despliegue Rápido (Estambul), instalaciones de radar de alerta temprana y el Centro de Excelencia contra el Terrorismo (Ankara). Desde 1995, Turquía ha participado en todas las operaciones lideradas por la OTAN y fue el único aliado que no redujo su presencia en Afganistán en 2014 y es, de hecho, el único aliado que aún continúa allí tras la toma del poder por los talibanes.

Además, a pesar de su retórica y su acercamiento a Putin, se ha demostrado que, en momentos clave, Ankara cuenta con el paraguas protector de la Alianza. Basta recordar tres acontecimientos relativamente recientes: la aceptación de la instalación en suelo turco del radar de alerta temprana del escudo antimisiles de la OTAN, acordado en la cumbre de Lisboa en noviembre de 2010 y septiembre de 2011; el despliegue por parte de la Alianza de misiles Patriot en la frontera turco-siria en enero de 2013, a petición de Ankara y en virtud del artículo 4 del tratado fundacional de la OTAN (que prevé la consulta al resto de miembros de la Alianza cuando uno de ellos se siente amenazado y desea adoptar medidas preventivas); y la solicitud turca de una reunión de embajadores de la OTAN minutos después de derribar una aeronave rusa en 2015, que fue inmediatamente aceptada. Estos ejemplos, independientemente de su desarrollo posterior, demuestran que Ankara no tiene intención de romper, hoy, con sus aliados.

Capítulo IV

RELACIONES CON EL MUNDO ÁRABE E ISRAEL

1. Resurgimiento cómo líder del Islam

En los primeros compases de la era Erdogan, éste y Davutoglu emprendieron una ofensiva política y diplomática para acercarse a los países árabes y musulmanes de su entorno. Esta aproximación, inédita en la política exterior turca, perseguía tres objetivos: romper el aislamiento tradicional de Turquía en la región, establecer un área de estabilidad a su alrededor que redundara en una mayor seguridad en el ámbito doméstico y, finalmente, consolidar la expansión del sector empresarial turco.

En efecto, debido a su condición étnica turca, el acercamiento kemalista a Occidente y el hecho de ser el único país en Oriente Próximo que reconocía el Estado de Israel, Ankara era observada con recelo como el caballo de troya de los intereses americanos y europeos⁵⁸. A esta imagen negativa contribuyó también las malas relaciones con la rama iraquí y siria del partido Baaz y el recuerdo del dominio otomano contra el que se revelaron los pueblos árabes guiados por el Jerife de la Meca Husayn durante la Primera Guerra Mundial.

Ankara desplegó su arsenal diplomático apoyándose en el poder blando mencionado anteriormente. La imagen de país próspero, democrático, estable y comprometido con la defensa de la fe musulmana en el mundo fue su principal baza. Este despliegue pareció inicialmente dar sus frutos. Al inicio de la Primavera Árabe, un sondeo llevado a cabo por Brookings Institution mostró cómo el pueblo árabe valoraba positivamente el papel de Ankara en ese proceso de aparente transición política en la región. Asimismo, la popularidad de Erdogan en estos países vecinos alcanzó elevadas cotas y los propios egipcios apuntaron a Turquía como el modelo de nación deseado⁵⁹.

⁵⁸ KAPLAN, *Op. cit.*, pp. 298-299.

⁵⁹ SHIBLEY, T. (2011), «The Arab Public Opinion Poll», Brookings Institution.

De hecho, la política de Davutoglu tuvo el mérito de impulsar una nueva percepción de los árabes entre la ciudadanía turca. A través del lenguaje, la enseñanza y la cultura popular turca, se puede apreciar la actitud despectiva e incluso racista que tradicionalmente ha marcado los contactos entre ambos pueblos.⁶⁰

Erdogan visitó Turquía, Libia y Egipto cuando las protestas parecían prosperar y los respectivos regímenes dictatoriales eran derribados. La llegada de Erdogan a El Cairo resultó ser la más mediática y exitosa para el líder turco desde el punto de vista político. Tanto en septiembre de 2011 como en noviembre de 2012 (cuando visitó Egipto acompañado por una comitiva de empresarios turcos),⁶¹ los vitores y proclamas de admiración de la población local hacia Erdogan hacían difícil presagiar el drástico cambio que sufriría la posición e imagen turca en este país y en el resto del mundo árabe en cuestión de solo unos meses.

2. El avispero sirio y el fracaso turco en la primavera árabe

Debido la reivindicación territorial siria respecto a la provincia de Hatay (hoy bajo soberanía turca) y a la presencia de grupos kurdos asentados en el norte de Siria desde hace décadas, este país ha constituido, desde su autonomía con respecto al Imperio Otomano en 1918, la principal fuente de inestabilidad e inseguridad para Turquía. Las relaciones entre ambos países fronterizos venían marcadas por la desconfianza y la enemistad durante todo el siglo veinte, llegando a estar al borde de la guerra en 1998.

No obstante, la sucesión al frente del régimen de Damasco tras la muerte de Hafez al-Assad en el año 2000, unida a la amistosa hoja de ruta internacional del nuevo líder turco, permitió dar una nueva dirección a las relaciones bilaterales. La negativa turca a entrar en la guerra de Irak propició la visita de Bachar al-Assad a Turquía en 2004. Ese mismo año, Erdogan devolvería el gesto con su presencia en Siria, dónde celebró la normalización de las relaciones entre los dos países al enunciar que «ya era hora de que el río volviera a su cauce»⁶². Se trataba de un momento emblemático y cumbre en la política de «profundidad estratégica de Davutoglu». Los contactos progresaron incluso en un momento de aislamiento internacional del régimen sirio por su supuesta implicación en la muerte del primer ministro libio Rafic Hariri, llegando a la firma de un acuerdo de libre comercio y a la eliminación de la exigencia de visados a los ciudadanos sirios que cruzaran la frontera turca.

⁶⁰ CAGAPTAY (2019), *Op. cit.*, p. 169-171.

⁶¹ *Ibid.*,

⁶² BELKAÏD, A. (2023), «DU « ZÉRO PROBLÈME AVEC LES VOISINS » À LA COOPÉRATION CONFLICTUELLE», Paris, Le Monde Diplomatique - Manières de voir: Le siècle Turc. p. 58.

Sin embargo, sería en Siria dónde Erdogan cometería un grave error de cálculo que, en gran medida, echaría por tierra los logros obtenidos por medio del poder blando y la diplomacia.

Tras el estallido de las primeras protestas en 2011, Erdogan insta al régimen de Damasco a adoptar reformas. Tras constatar que sus advertencias habían sido ignoradas, y creyendo contar con el apoyo estadounidense, Ankara decide intervenir directamente proporcionando apoyo militar, logístico y armamentístico a todos aquellos grupos rebeldes suníes dispuestos a luchar contra al-Assad. Esta decisión no solo fue sorprendente por el drástico cambio de postura, pasando de la alianza a la beligerancia, sino, también, porque Erdogan pareció ignorar los apoyos internacionales del Gobierno sirio, Rusia e Irán, rivales históricos de Turquía. Otro error en el planteamiento turco fue la ausencia de una estrategia de apoyo clara a un grupo de oposición sirio consolidado. Ankara prestó apoyo a un conjunto heterogéneo de combatientes, muchos de ellos ligados a los Hermanos Musulmanes, pero que no suponían una representación suficiente de la población siria en términos demográficos, religiosos y políticos. Su falta de estructura supuso una debilidad inherente de los grupos rebeldes, que nunca llegaron a constituir un ejército organizado⁶³.

En 2013, la situación en Siria empeoró. El régimen sirio decidió instrumentalizar a las milicias kurdas del norte del país para causar inestabilidad en Turquía. Asimismo, Estados Unidos decidió suspender sus intervenciones militares en contra del régimen de al-Assad, alimentando la desconfianza con respecto a Ankara. Fue entonces cuando, en un acto de aparente desesperación, Turquía abrió su frontera con Siria a todo combatiente o milicia que pudiera menoscabar la posición del régimen sirio. Ello provocó la llegada masiva y descontrolada de grupos radicales que poco tenían que ver con la imagen moderada y democrática que pretendía proyectar Erdogan al inicio de su mandato, y que posteriormente se asentaron en Siria e Irak bajo la bandera del llamado Estado Islámico. Turquía siempre negó su apoyo a dicha organización terrorista, si bien no ayudaron, en este sentido, las imágenes difundidas por medios turcos oficiales de combatientes del ISIS que eran atendidos hospitalariamente en suelo turco para luego volver a luchar en Siria⁶⁴. Además, el Gobierno turco rechazó proporcionar apoyo a las milicias kurdas del YPG, que se encontraba asediado por fuerzas del ISIS. La batalla de Kobane tuvo una gran repercusión mediática en todo el mundo, y la pasividad turca agravó la imagen turca aún más. Pero esta no fue la peor consecuencia. El YPG solicitó ayuda a EE.UU., que acabó proporcionando un apoyo armamentístico y militar clave para repeler al ISIS. Esta batalla desencadenó entonces la alianza entre esta milicia kurda y Washington, en claro detrimento de

⁶³ CAGAPTAY, S., (2019), *Op. cit.*, pp. 111-120.

⁶⁴ AMOS, D., (2014), «A smuggler explains how he helped fighters along the 'Jihadi Highway'», NPR.

los intereses turcos, pues supuso un considerable refuerzo del poder militar del YPG y el PKK⁶⁵.

Sin embargo, Erdogan acabó recapacitando y acabó uniendo fuerzas con el resto de actores internacionales coaligados contra el ISIS. Incluso dio luz verde a la participación en una misión antiterrorista junto con EE.UU. y el YPG en 2015, año en el que tuvieron lugar unas momentáneas negociaciones de paz con este grupo kurdo que, no obstante, no llegaron a buen puerto.

Cuando, en 2015, el régimen sirio se vio acorralado ante el avance del ISIS, la guerra experimentó un cambio de rumbo inesperado con la entrada de Rusia en defensa directa de al-Assad. Este hecho complicó la presencia turca en Siria. La intervención militar directa de ambos países en apoyo de bandos antagónicos amenazaba con producir un choque desafortunado y, por tanto, desencadenar una crisis bélica de gran calado entre Ankara y Moscú. El riesgo fue especialmente tangible cuando las fuerzas turcas derribaron un caza ruso en Siria, a lo cual Putin respondió con sanciones y amenazas de una escalada del conflicto. A ello se unió la creciente divergencia de intereses entre Erdogan y Obama. El primero mantenía la derrota de al-Assad como prioridad, mientras que el segundo limitaba su interés a la lucha contra el terrorismo islámico en la región. Ante esta situación, Erdogan optó por establecer una coordinación directa con Putin, limitando sus zonas de control y aumentando el número de contactos. Ante la superioridad militar rusa, Turquía fue cejando poco a poco en su empeño por derribar al régimen sirio y pasó a centrarse en la lucha contra las fuerzas kurdas, procurando siempre contar con el acuerdo de Putin en, prácticamente, cada intervención en suelo sirio⁶⁶.

La violenta e infructuosa intervención turca en Siria resultó ser un fracaso en casi todos los niveles. Además de su elevado coste económico y militar, supuso un empeoramiento de las relaciones con Occidente, una vuelta a la relativa situación de aislamiento en el mundo árabe, el aumento del descontento entre la población turca por el elevado número de refugiados sirios en el país (con los consiguientes problemas de convivencia y orden público)⁶⁷ y la apertura de un nuevo frente de conflicto indirecto con Irán y Rusia.

A ello se suma el fracaso del resto de grupos y movimientos políticos apoyados por Turquía durante la Primavera Árabe.

En Libia, el apoyo de Ankara a la facción islamista que gobierna en Trípoli ha permitido a éste resistir ante el avance del general Haftar, pero la situación, como se analizará más adelante, se encuentra en un callejón sin salida, con un amplio abanico de actores internacionales implicados desde bandos contrarios.

En Egipto, el triunfo de Morsi y los Hermanos Musulmanes se vio empañado por la grave situación económica del país. Ello llevó a nuevas protestas en la calle

⁶⁵ CAGAPTAY, S., (2019), *Op. cit.*, pp. 120-126.

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 126-133.

⁶⁷ ENGINDENIZ, I. (2018), «Meida Watch on Hate Speech report», Hrant Dink Foundation.

y, finalmente, al golpe de Estado del ejército liderado por el general Abdelfatah El-Sisi. Turquía protestó enérgicamente y rechazó reconocer el nuevo Gobierno egipcio, rompiéndose el diálogo bilateral. De hecho, el Egipto de El-Sisi unió fuerzas con Emiratos árabes Unidos y Arabia Saudí para contrarrestar la actividad de Turquía y los hermanos musulmanes en el mundo árabe. El enfrentamiento diplomático ha sido especialmente acentuado entre Turquía y los EAU, que se encontraban en bandos opuestos en cada conflicto abierto en la región, desde Palestina (Hamás contra Fatah) a Libia, pasando por Somalia. De hecho, se ha podido apreciar un discurso público por parte Abu Dabi destinado a despertar un sentimiento de rechazo a Turquía, poniendo énfasis en su política «imperialista» y antiárabe. Frente a este bloque, Erdogan formó una férrea alianza con Qatar, país al que prestó un apoyo vital cuando fue sometido a un embargo y bloqueo marítimo, aéreo y terrestre por el resto de Estados del Golfo entre 2017 y 2021.⁶⁸

En Túnez, el apoyo turco estuvo dirigido al movimiento Ennahda, ligado también a los Hermanos Musulmanes. Si bien llegó a contar con gran apoyo parlamentario y a participar en la coalición gubernamental surgida tras el derrocamiento del dictador Ben Ali, este partido quedó finalmente fuera del Gobierno en 2014, viéndose negativamente afectada, en adelante, la influencia turca en el país.⁶⁹

Como consecuencia de lo anterior, Davutoglu fue separado del Gobierno en 2016, dejando un legado que Cagaptay califica como negativo e infructuoso en lo concerniente a la aproximación a los países árabes. Como motivos principales, menciona, en particular, la falta de recursos presupuestarios y personales en el Ministerio de Asuntos Exteriores turco. En 2010, año de intensa actividad diplomática, el presupuesto de este ministerio suponía solamente el 29% del que dispone el ministerio equivalente en España. También destaca que, si bien Turquía tiene un poder militar notable, ésta muestra serias flaquezas cuando se trata de cubrir una amplia extensión geográfica.⁷⁰ Los sucesores de Davutoglu se han caracterizado, incluyendo al actual ministro Hakan Fidan, por ser figuras afines al 'régimen, sin especial iniciativa propia y por ser leales a Erdogan, quien ha pasado a tener el control total de las líneas directrices de política exterior.

3. Israel

En 1949, Turquía se convirtió en el primer (y, durante casi tres décadas, el único) país musulmán en reconocer el Estado de Israel y cultivar relaciones de cooperación con él en el marco de la orientación prooccidental turca en el siglo

⁶⁸ CAGAPTAY, S. (2019), *Op. cit.*, pp. 177-181.

⁶⁹ *Ibid.*,

⁷⁰ *Ibid.*, pp. 191-198.

veinte. Como era de esperar, la llegada al poder de Erdogan y su marcada agenda islamista alteró este *statu quo*.

Erdogan inició, como primer ministro, una política bifacética hacia Israel, combinando buenas relaciones con el primer ministro israelí Ehud Olmert y, al mismo tiempo, apoyando sin ambages al movimiento islamista Hamás, vinculado a los Hermanos musulmanes. En un principio, esta tendencia por parte de Ankara no fue óbice para el diálogo entre Ankara y Tel-Aviv. Como demuestran las comparecencias del presidente de la Autoridad Palestina Mahmoud Abbas y del primer ministro israelí Shimon Peres ante el parlamento turco en 2007, Erdogan parecía tener la intención de actuar como mediador en un difícil ejercicio de equilibrio. Sin embargo, el apoyo cada vez más rotundo e incondicional a Hamás, sin mediar condena alguna del uso de la violencia, así como una retórica cada vez más dura contra el «terrorismo de Estado» israelí, condujeron a una ruptura de la confianza y el diálogo, que llegó a su punto de congelación tras el incidente entre la flotilla turca de ayuda humanitaria y la armada israelí en 2010⁷¹. Ahora bien, gracias a la mediación del presidente Obama, los dos países reanudaron sus relaciones diplomáticas en 2016, tras reconocer el primer ministro Benjamin Netanyahu, en 2013, la responsabilidad israelí por el daño causado y las víctimas mortales turcas como resultado del choque en 2010⁷². No obstante, el diálogo bilateral es muy frágil y las relaciones quedan congeladas repetidamente debido a la sucesión de crisis: el reconocimiento de Jerusalén como capital del Estado judío por EE UU, en 2017, y, en especial, la matanza de decenas de palestinos en la frontera de Gaza por francotiradores del Ejército de Israel en 2018.

Si bien la cooperación en materia de defensa no ha vuelto a la intensidad alcanzada en la década de los noventa debido a la desconfianza mutua subyacente, los lazos económicos han progresado a pesar de las sucesivas crisis. La industria de alimentos y bebidas turca presenta un elevado nivel de penetración, y Turkish Airlines goza de una presencia privilegiada en Israel. Además, como particularidad en el aspecto cultural, cabe mencionar que Turquía es uno de los pocos países de mayoría musulmana en los que se televisan documentales y películas sobre el Holocausto⁷³.

4. Nueva ruta hacia la reconciliación

La normalización de las relaciones con países de la región ha sido impulsada principalmente por la considerable disminución del respaldo turco al movimiento de los Hermanos Musulmanes y por la precaria situación económica en Turquía. Este cambio ha facilitado la normalización de los lazos con Arabia Saudí, Emi-

⁷¹ *Ibid.*, pp. 95-96.

⁷² *Ibid.*, pp. 205-207.

⁷³ *Ibid.*, pp. 208-210.

ratos Árabes Unidos (EAU) y Egipto. En junio de 2022, Turquía cerró el caso judicial sobre el asesinato del periodista Jamal Khashoggi en Estambul, días antes de la visita del príncipe heredero Mohammed bin Salman a Ankara. Como resultado, Turquía recibió un importante respaldo financiero en forma de divisas de Arabia Saudí y EAU, destinadas a fortalecer el valor de la lira turca⁷⁴. Además, se concretaron acuerdos significativos, como la venta de drones y la producción conjunta con Arabia Saudí, así como un acuerdo de inversión bilateral de 50.700 millones de dólares con EAU en Turquía.

La normalización de las relaciones con Israel se materializó en octubre de 2022 con el nombramiento de sus respectivos embajadores. Previamente, Turquía moderó su retórica de apoyo a la causa palestina, y los servicios de inteligencia de ambos países colaboraron estrechamente para contrarrestar amenazas terroristas en suelo turco. Israel fue, además, uno de los primeros países en enviar equipos de rescate y asistencia médica. El acercamiento continuó durante 2023: Erdoğan y Netanyahu se reunieron en Nueva York el 19 de septiembre, en los márgenes de la AGNU. Se había anunciado que el ministro de Energía de Turquía visitaría Israel pronto, y Erdoğan anunció que Netanyahu haría igual antes de acabar el año. El transporte de gas de Israel a Europa ocuparía un lugar destacado en la agenda de dichas visitas.

La reciente ofensiva de Hamás contra Israel en octubre creó nuevas tensiones. Si bien la respuesta de Turquía a los ataques fue inicialmente cautelosa, conforme la guerra se prolongaba y la respuesta israelí se volvía más destructiva, Erdogan endureció el tono. Condenó la postura de la comunidad internacional, condenó la violencia del ejército israelí, calificó al país hebreo como «criminal de guerra» y defendió a Hamás como «fuerza de liberación.» Las reuniones y encuentros de alto nivel antes referidas han sido canceladas e Israel ha retirado a su personal diplomático de Ankara alegando motivos de seguridad. Sin duda, mientras Erdogan continúe en el poder y, por tanto, Turquía siga siendo una aliada de Hamás, las relaciones bilaterales con Israel nunca alcanzarán la plena normalización que sí se dio en la etapa previa al ascenso del AKP.

La normalización con Egipto tuvo una serie de hitos clave, comenzando con el breve encuentro entre Erdogan y el presidente egipcio El-Sisi en noviembre de 2022 durante la Copa Mundial en Catar. Esto allanó el camino para la visita histórica del ministro egipcio de asuntos exteriores Shoukry a Turquía en febrero de 2023. Tras el triunfo de Erdogan en las elecciones de mayo, se acordó el nombramiento de embajadores y se llevaron a cabo reuniones en la cumbre del G20 en septiembre. Las relaciones bilaterales y temas regionales como Libia y la energía nuclear se encuentran en la agenda de ambos países.

⁷⁴ «Erdogan, cada vez más dependiente del Golfo», El Mundo (en línea: <https://www.elmundo.es/internacional/2023/05/30/6474cea3fc6c83e44c8b4588.html>).

En cuanto a Siria, el acercamiento de Turquía tiene motivaciones internas (acuerdo con al-Assad para el retorno de refugiados) y externas (presión de Putin). Se han celebrado diversas reuniones desde diciembre de 2022, incluyendo encuentros en Moscú y la inclusión de Irán en el proceso de acercamiento. Aunque persisten desafíos, el diálogo parece haber evitado una nueva campaña militar turca en el norte de Siria anunciada en mayo de 2022. Sin embargo, los bombardeos de posiciones del PKK/YPG en el norte de Siria tras un atentado en Ankara el pasado 1 de octubre evidencian las tensiones continuas.

Capítulo V

IRÁN Y RUSIA: ¿CONTRARIOS COMPLEMENTARIOS?

*«Busca a tu complementario que marcha siempre contigo
y suele ser tu contrario.»*

Estos versos de Antonio Machado podrían tal vez describir de forma sucinta las relaciones de Turquía con sus dos rivales históricos a la vista de la evolución más reciente de los acontecimientos en la era Erdogan. Se trata de tres países orgullosos de su legado imperial y que, a pesar de sus intereses estratégicos opuestos en la actualidad, parecen mantener un aparente entendimiento y coordinación en el tablero geopolítico, alternando muestras de apoyo con un enfrentamiento estructural, indirecto y subyacente. De nuevo, las relaciones de Ankara con cada uno de estos dos actores merecen un trato diferenciado.

1. Irán

Las similitudes históricas y afinidades culturales constituyen los principales pilares de la peculiar cercanía entre Irán y Turquía. A diferencia de muchos de sus vecinos en Oriente Próximo, estos dos Estados no árabes provienen de dos grandes imperios, el safávida y el otomano, cuya rivalidad se remonta al siglo XVI. Durante todos estos siglos de convivencia, libraron frecuentes guerras, pero, también, sellaron largos periodos de paz y respeto mutuo.

Su desarrollo político a lo largo del siglo XX presenta múltiples similitudes. Tanto la revolución constitucional de 1906 en Persia como la de los Jóvenes Turcos en 1908 transformaron la escena política nacional. Después de la Primera Guerra Mundial, ambos países lanzaron programas de transformación estatal. La política de modernización autoritaria de Kemal Atatürk inspiró al Shah Reza Pahlavi cuando éste instauró su propia dinastía a finales de 1925. Después de la Segunda Guerra Mundial y hasta la Revolución Islámica de 1979, Ankara y

Teherán temían la «amenaza soviética», por lo que cooperaron militarmente en el marco del pacto de Bagdad (1955-1958), sustituido posteriormente por la Organización del Tratado Central (Cento, 1959-1979) tras la caída de la monarquía iraquí en 1958.

A partir de 1979, dos sistemas políticos muy diferentes, uno laico y otro teocrático, tuvieron que coexistir. El nuevo régimen iraní condenó la laicidad, rechazó el kemalismo y la occidentalización de la sociedad turca, así como las relaciones de Ankara con Estados Unidos, la OTAN e Israel.

En 2002, la llegada al poder del AKP en Turquía, entonces moderadamente islamista, favoreció una renovada cooperación. La década de los 2000 se caracterizó por un acercamiento sin precedentes desde la caída del sha, siendo ésta la característica más innovadora y rompedora, en opinión de Kaplan, de la «profundidad estratégica» de Davutoglu⁷⁵. Los lazos políticos se fortalecieron, las visitas oficiales se multiplicaron y la colaboración en el ámbito energético se consolidó. Las relaciones económicas experimentaron un crecimiento sin precedentes, con el volumen comercial pasando de 1 mil millones de dólares en 2000 a 16 mil millones en 2011. Además, Irán se presenta como un potencial socio para que Turquía cumpla su objetivo de convertirse en potencia energética como país de tránsito y distribución del gas iraní⁷⁶.

En el ámbito diplomático, Ankara, en colaboración con Brasil, se involucró en la mediación sobre la cuestión nuclear iraní en el seno de la ONU, oponiéndose a la imposición de sanciones frente a sus aliados tradicionales como Washington.

No obstante, las revueltas del en la Primavera Árabe, revelaron profundas contradicciones entre ambos países. En Siria, Ankara se posicionó del lado de la oposición, mientras que Irán se convirtió en el principal aliado del régimen sirio, al menos hasta la intervención rusa en septiembre de 2015. Para consternación de Teherán, Turquía autorizó a la OTAN a instalar un escudo antimisiles en su territorio como consecuencia de las violaciones del espacio aéreo por parte de la aviación rusa, y también para protegerse de posibles ataques desde Siria. Más notable aún, en un contexto de intensificación de sus relaciones con algunas monarquías petroleras, Ankara inauguró en mayo de 2016 una base militar en el territorio de su aliado, Qatar, penetrando así en el Golfo Pérsico, que Irán considera como su zona de influencia natural.

El intento de golpe de Estado en Turquía en la noche del 15 al 16 de julio de 2016 brindó a Teherán una oportunidad inesperada para ganarse su favor, expresando su apoyo oficial a Erdogan en un momento en que Ankara ya había iniciado un acercamiento con Moscú. La pronta respuesta de Irán contrastó con la más lenta reacción de los países de la OTAN, a pesar de ser aliados de Turquía.

⁷⁵ KAPLAN, R. D. *Op. cit.*, p. 300.

⁷⁶ *Ibid.*,

Ahora bien, la realidad se impone a las aparentemente buenas relaciones entre Ankara y Teherán, pues las posiciones de ambos países en la región continúan divergiendo. Frente a la política exterior iraní, siempre alineada con la causa chiita, Erdogan se presenta gradualmente como protector de los sunitas, esta rivalidad no solo quedó plasmada en Siria sino también en Irak, llegando el enfrentamiento diplomático a su momento más tenso tras las elecciones iraquíes de 2010⁷⁷. Además, ambos países velarán porque ninguna de las partes se fortalezca demasiado hasta el punto de romper el equilibrio de fuerzas. Esto explica, por ejemplo, la intromisión del régimen de los ayatolás para torpedear las negociaciones de paz entre Turquía y las milicias turcas del PKK en 2013⁷⁸.

2. Rusia

Según Cagaptay, la historia de ascenso de Rusia como imperio se corresponde con el declive paralelo del otomano. Es por esta razón que Ankara siempre ha evitado la confrontación contra Moscú. Es más, el temor al gigante eslavo motivó el acercamiento a Occidente. Primero al Imperio Británico durante el siglo diecinueve y, más tarde, a EE.UU. durante la Guerra Fría⁷⁹.

La sintonía personal entre Erdogan y el presidente ruso Vladimir Putin parece haber cambiado, no obstante, este paradigma. Entre 2004 y 2005, ambos dirigentes visitaron el país de la otra parte y firmaron un acuerdo de cooperación industrial en materia de defensa e inteligencia. La estrategia de Ankara consistía en buscar la implementación de un diálogo regular e institucionalizado, destacando la presión ejercida por el sector empresarial turco para penetrar el mercado ruso en un contexto de creciente comercio bilateral. Rusia, por su parte, buscaba cultivar una buena relación con Turquía como cliente en materia energética. En efecto, en torno a la mitad del gas natural consumido en Turquía proviene de Rusia, generando con ello una fuerte dependencia que el régimen ruso puede emplear de manera coercitiva. Si bien se han apreciado proyectos destinados a depender menos de la energía rusa, como las prospecciones en el Mediterráneo, la explotación de los yacimientos de gas del Mar Negro y el gasoducto Transanatolio, el Gobierno turco cometió el mismo error estratégico al recurrir a empresas estatales rusas para la construcción de la primera central nuclear turca en Akkuyu⁸⁰.

Sin embargo, las intervenciones en bandos opuestos en Siria y Libia, han mostrado los límites del entendimiento turcoruso y la asimetría existente en dicha relación. Cada acción en el plano militar por parte de Turquía cuenta con la aprobación rusa, ya sea tácita o expresa. Cagaptay analiza los casos de la ofensiva

⁷⁷ CAGAPTAY, S. (2019), *Op. cit.*, p. 160.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 163.

⁷⁹ *Ibid.*, pp. 137-140.

⁸⁰ *Ibid.*, pp. 137-144.

turca sobre Jarablus y el enclave de Afrin en Siria para ilustrar esa coordinación en la que Putin obtiene, en cada ocasión, concesiones por parte de Ankara. Esta tendencia se reforzó especialmente a raíz del apoyo personal, rápido y claro que brindó el presidente ruso a Erdogan inmediatamente después de producirse el golpe de Estado de 2016 en Turquía. La primera visita oficial al extranjero del líder turco tras la sublevación fue, de hecho, a Moscú. En esta relación *contra natura* y asimétrica, parece claro que Putin busca usar a Turquía para debilitar la Alianza Atlántica por medio de la inestabilidad y la discordia, tanto en el interior de Turquía (polarizando el debate entre prooccidentales e islamistas), como en el seno de la OTAN (con la aproximación puntual de Erdogan a Putin). La crisis desatada por la compra del sistema de defensa antiaéreo S-400 es un claro ejemplo de la estrategia rusa. El presidente ruso quiere un Erdogan vulnerable, pero que se mantenga en el poder para así poder influir en Occidente a través de él⁸¹. Ello explica que los medios de comunicación rusos en Turquía se posicionaran en contra de Erdogan en el referéndum constitucional de 2017⁸² y que, en las elecciones presidenciales de 2023, Rusia apoyara, esta vez, su candidatura⁸³.

Mientras tanto, Erdogan parece ignorar las debilidades estructurales de su país frente a Moscú para mantenerse en el poder en Turquía y proyectarse en el escenario internacional como un interlocutor esencial con el régimen ruso en un contexto de creciente beligerancia por la guerra en Ucrania. Su papel en el acuerdo de exportación de grano refuerza es un ejemplo de esta estrategia⁸⁴.

Finalmente, cabe hacer referencia a las relaciones de Turquía con los pueblos de origen étnico túrquico, pertenecientes a la antigua Unión Soviética (o a Yugoslavia, en el caso de los Balcanes) y, por ende, bajo la influencia todavía de Rusia. Por este motivo, precisamente, la penetración política y económica turca ha venido marcada por el aprovechamiento de la momentánea debilidad rusa en la década de los noventa y la cautela de los países de los Balcanes occidentales y el Asia Central, que no desean despertar la ira rusa.

En los Balcanes, Turquía se ha apoyado en la promoción de su legado otomano y en la decepción de estos países con respecto a las promesas de adhesión a la UE para penetrar económica y políticamente. Destaca sobre todo su apoyo a Bosnia y a las minorías musulmanas en la región, que, no obstante, han mermado su capacidad de mediación entre este país y Serbia⁸⁵.

⁸¹ *Ibid.*, pp. 145-151.

⁸² *Ibid.*, pp. 151-152.

⁸³ «La oposición turca acusa a Rusia de interferir en las elecciones en auxilio de Erdogan», El País (en línea: <https://elpais.com/internacional/2023-05-13/la-oposicion-turca-acusa-a-rusia-de-interferir-en-las-elecciones-en-auxilio-de-erdogan.html>).

⁸⁴ «Erdogan trata de mediar en el conflicto de Ucrania aprovechando su buena relación con Zelenski y Putin», El País (en línea: <https://elpais.com/internacional/2022-02-03/erdogan-trata-de-mediacion-en-el-conflicto-de-ucrania-aprovechando-su-buena-relacion-con-zelenski-y-putin.html>).

⁸⁵ CAGAPTAY, S. (2019), *Op. cit.*, p. 252-253.

En Asia Central, Erdogan recurre a los lazos túrquicos y su política personalista, especialmente bien vista en una región plagada de líderes autoritarios. Por su parte, la Organización de Estados Turcos otorga la estructura institucional necesaria para garantizar el diálogo continuo, además de proporcionar a Ankara un sólido cauce para ejercer su influencia sobre la región. Con Erdogan se intensificaron los vínculos económicos y la implantación de empresas turcas en la región. Llegó a un acuerdo de exención de visados con Uzbekistán en 2018⁸⁶.

⁸⁶ *Ibid.*, pp. 256-258.

Capítulo VI

ÁFRICA SUBSAHARIANA

Desde que asumió el poder en 2003, Erdogan ha dedicado un esfuerzo constante al fortalecimiento de sus relaciones con África. A lo largo de las últimas dos décadas, ha llevado a cabo 58 visitas a 32 países del continente. No obstante, estas misiones diplomáticas no constituyen la única estrategia para consolidar la posición de Ankara como un socio esencial en las capitales africanas.

La expansión turca en África ha tenido como foco principal el este del continente, siendo un hito la visita del presidente Erdogan junto a su familia en 2011 a Somalia. Las imágenes de consternación al llegar a uno de los mayores campos de refugiados en Mogadiscio resultaron ser un éxito propagandístico. Decidió entonces destinar 1000 millones en ayuda humanitaria. A partir de ese momento, las exportaciones turcas al país crecieron exponencialmente y Turquía estableció una base militar, la mayor en el extranjero, con ayuda catari⁸⁷.

Por otro lado, destaca también la penetración del movimiento religioso liderado por el antiguo aliado de Erdogan, Gulen, sobre el que se apoyó Erdogan inicialmente. Sin embargo, desde el golpe de Estado en 2016, las autoridades turcas buscan apropiarse centros culturales y religiosos gulenistas y revertir su penetración en el continente.

El despliegue de medios de comunicación, como radio, televisión y agencias de noticias, desempeña un papel fundamental en esta iniciativa. La primera cumbre Turquía-África centrada en los medios de comunicación tuvo lugar en Estambul en mayo de 2022. En la región subsahariana, la agencia de noticias pública Anadolu ha establecido oficinas regionales en Jartum (Sudán) y Abuja (Nigeria), con representantes en Sudáfrica, Senegal, Camerún y Somalia, así como corresponsales en alrededor de 30 países. Por su parte, la Radio-Televisión de Turquía (TRT), que ofrece programas en hausa y suajili desde 2014, ha fortalecido su presencia bajo la marca «TRT Afrika».

⁸⁷ *Ibid.*, p. 243-244.

La influencia mediática en constante crecimiento se alinea con el fortalecimiento de las relaciones económicas y políticas entre Turquía y África. El volumen de intercambio comercial entre Turquía y el continente ha experimentado un aumento significativo, pasando de 3 mil millones de dólares en 2003 a 26 mil millones de dólares en 2021, y las inversiones directas turcas se sitúan alrededor de los 10.000 millones de dólares⁸⁸.

Turkish Airlines opera en sesenta y dos aeropuertos africanos, superando a cualquier otra aerolínea extranjera en este continente. Ankara ha consolidado su posición como socio preferente en la venta de equipos militares y en la industria de la construcción en la región africana. De hecho, estableció un acuerdo de seguridad y defensa con Nigeria que abarcaba la capacitación de los pilotos nigerianos en el uso de drones Bayraktar TB2s, a cambio de obtener acceso a minerales y gas natural licuado. En Etiopía, la entrega de los TB2s tuvo lugar después de que el Gobierno tomara el control de diversas escuelas afiliadas al movimiento gülenista. En contraste con las negociaciones con los Estados Unidos, la adquisición de armamento turco no conlleva ningún tipo de supervisión en cuanto a derechos humanos⁸⁹.

En la actualidad, Turquía ha ampliado su presencia diplomática en África, contando con 43 embajadas en el continente en comparación con las 12 que tenía en el año 2000. Además, su agencia estatal de cooperación está involucrada en proyectos en 22 países africanos. La Fundación Maarif, fundada en 2016, ha extendido su alcance a 23 naciones africanas según su informe anual más reciente. Esta organización, coordinada por los ministerios de educación y asuntos exteriores de Turquía, se dedica principalmente a establecer y gestionar centros educativos. Según la cadena TRT Afrika, estos centros «contribuyen a fortalecer la posición de Turquía en los corazones de África».

⁸⁸ ORAKÇI, S., (2022), «The Rise of Turkey in Africa», AlJazeera Center for Studies, www.studies.aljazeera.net.

⁸⁹ WITT, S., *Op. cit.*

Capítulo VII

CONCLUSIÓN

Caótica, imperialista, oportunista, expansiva, reconciliadora, beligerante. Cada uno de estos adjetivos ha servido para describir, en algún momento, la política exterior turca bajo la era Erdogan. Es, efectivamente, difícil dilucidar un hilo conductor coherente en la acción exterior del país a lo largo de estas últimas dos décadas, especialmente tras el abandono de las premisas teóricas de Davutoglu.

La política de Erdogan mezcla nociones recicladas de la doctrina militar laica, como es el *Mavi Vatan* y el *Euroasianismo*, con el islam político de corte expansivo y el *Neootomanismo*, lo cual crea contradicciones de carácter aparentemente irreconciliables⁹⁰. Ello refuerza la categorización de su planteamiento como oportunista; es decir, el dirigente se basa en una amalgama de conceptos estratégicos e ideologías con la finalidad de garantizar su propia supervivencia como líder y no la supervivencia del Estado como tal.

El creciente personalismo en materia exterior permite a Erdogan asegurarse una mayor unidad de acción y pensamiento, pero también se expone más a las críticas si su planteamiento no da los frutos esperados o prometidos. Este tipo de riesgos han comenzado a resurgir de forma tangible en materia económica, cuando las medidas impulsadas por Erdogan y la intervención directa sobre el banco central turco resultaron en la pérdida de la alcaldía de Estambul y una caída considerable de su popularidad, poniendo en peligro la presidencia en las elecciones 2023.

No obstante, cabe detenerse en el posible impacto que pueda tener la designación Hakan Fidan. Es importante señalar que, antes de asumir esta posición, Fidan también ocupó el cargo de director de la TIKA (Agencia Turca de Cooperación y Coordinación), una organización que desempeñó un papel crucial en proyectar el poder blando de Turquía en el extranjero. Asimismo, la designación de Fidan como ministro ha generado considerable atención tras sus 13 años al

⁹⁰ DENIZEAU, A. *Op. cit.*, pp. 18-19.

frente del servicio de inteligencia turco, donde influyó significativamente en la formulación e implementación de la política exterior, especialmente hacia Siria, y fue el principal arquitecto de los esfuerzos de Turquía para normalizar relaciones con los países árabes de los que Ankara se distanció en la última década. Se espera que este nuevo rol le permita impulsar un aumento en el presupuesto para el ministerio que lidera y superar las deficiencias diplomáticas del pasado.

Al evaluar cómo se desarrollará la política exterior en el próximo período, dos factores deben ser tenidos en cuenta. En primer lugar, Turquía necesita salir de la situación desfavorable causada por políticas económicas «irracionales» implementadas desde 2018, y es imperativo encontrar nuevas fuentes de financiamiento. Aunque se piensa de inmediato en los países del Golfo, Rusia y China como posibles fuentes, Turquía, con una economía integrada con la europea, deberá acercarse nuevamente a los mercados financieros internacionales. En este contexto, la gestión económica debe generar confianza en los mercados de capitales y cuidar las relaciones con los países occidentales para evitar tensiones podría ser crucial. Es relevante mencionar que la primera visita al extranjero del ministro de economía Şimşek fue, no obstante, a los Emiratos Árabes Unidos.

El segundo factor, quizás más significativo, es la búsqueda de «autonomía estratégica» en el enfoque conceptual de la política exterior turca. En un mundo que se caracteriza por la multipolaridad asimétrica, Turquía, al igual que otras potencias regionales, cree que tiene un amplio espacio de maniobra, incluso desafiando a las potencias globales. A pesar de ser parte de la alianza occidental, busca proteger sus propios intereses regionales de acuerdo con su perspectiva en un momento en que el peso relativo de Occidente está disminuyendo.

En este contexto, se podría anticipar que Ankara mantendrá su política de equilibrio y mediación en la guerra de Ucrania, rechazando las reivindicaciones de Rusia contra Ucrania, suministrando apoyo a Kiev e invocando el derecho internacional para regular el paso de embarcaciones militares, pero sin unirse al régimen de sanciones contra Rusia. A Turquía tampoco le interesa una Rusia claramente vencedora en Ucrania pues vería como el gigante eslavo se hace demasiado fuerte en el Mar Negro.

La relación con los vecinos árabes seguirá siendo prioridad, liderada por el proceso de normalización encabezado por el ministro Fidan. Sin embargo, la evolución de la relación con Israel es incierta y, mientras dure la guerra en Gaza, se anticipa una posible ruptura total.

Por último, resulta especialmente importante que tanto Occidente como Turquía reflexionen sobre los beneficios que obtienen de su larga alianza y que tanto la UE como los EE.UU. colaboren para conceder ciertas demandas turcas de larga data. Turquía sabe que su lugar está dentro de la OTAN, pero en un contexto de rápidas transformaciones políticas, el vínculo entre Ankara y Occidente no se puede dar por garantizado. La revisión de la relación con la UE, sobre todo en lo tocante a la reforma de la Unión Aduanera y las restricciones de visados, debe

inscribirse en un enfoque holístico que ayude a la permanencia turca al lado de Washington y Bruselas.

Con todo, y a pesar del balance desigual de la política exterior turca en la era Erdogan, en estas dos décadas el país ha aumentado su presencia e influencia internacional en términos generales, posicionándose como potencia regional indispensable a la hora de abordar las principales preocupaciones y desafíos globales.

BIBLIOGRAFÍA

- DAVUTOGLU, A.** (2001), *Stratejik Derinlik*, Estambul, Küre Yayınları.
- YAVUZ, M. H.** (2020) *Erdoğan's Neo-Ottomanism, Nostalgia for the Empire: The Politics of Neo-Ottomanism*, Nueva York, Oxford Academic.
- KAPLAN, R. D.** (2012), *The Revenge of Geography*, Nueva York, Random House.
- GABER, Y.** (2022), «Turkey can become an energy hub—but not by going all-in on Russian gas», Washington, The Atlantic Council (en línea: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/turkeysource/turkey-can-become-an-energy-hub-but-not-by-going-all-in-on-russian-gas/>).
- ROBINSON, K.** (2023), «Turkey's Growing Policy Ambitions», Council on Foreign Relations.
- BAKIR, A.** (2023), «Turkey's defense industry is on the rise. The GCC is one of its top buyers», Washington, The Atlantic Council (en línea: <https://www.atlantic-council.org/blogs/menasource/turkey-defense-baykar-gcc-gulf/>).
- WITT, S.** (2022), «The Turkish Drone that Changed the Nature of Warfare», The New Yorker.
- CAGAPTAY, S.** (2019), *Erdogan's Empire*, London, I.B. Taurus.
- CAGAPTAY, S.** (2023), «Turkey's Resilient Autocrat», Foreign Affairs.
- DRECHSELOVÁ, L. Y RICHARD, J.** (2023), «L'onde de choc du coup d'État de 1980», Paris, Le Monde Diplomatique - Manières de voir: Le siècle Turc.
- YACKLEY, A. J.** (2009), «Turkish leader calls Xinjiang killings «genocide», Reuters (en línea: <https://www.reuters.com/article/us-turkey-china-sb-idUSTRE56957D20090711>).
- «SANTA SOFÍA INAUGURA EL REZO MUSULMÁN, ENTRE PROTESTAS Y APOYOS INTERNACIONALES»**, RTVE (<https://www.rtve.es/noticias/20200724/estambul-iglesia-santa-sofia-mezquita-apoyos-protestas-internacionales/2032026.shtml>).
- OCHOA DE OLZA AMAT, B.** (2021), «Faetón se entrevista con el Sol», Documento de Opinión IEEE (en línea: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEE075_2021_BEGOCH_Turquia.pdf).
- TIMUR, T.** (2023), «Et Mustafa Kemal créa la Turquie moderne», Paris, Le Monde Diplomatique - Manières de voir: Le siècle Turc.
- FIDAN, H.** (2023), «Turkish Foreign Policy at the Turn of the 'Century of Türkiye': Challenges, Vision, Objectives, and Transformation», Daily Sabah.

JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN COUNCIL STATE OF PLAY OF EU-TÜRKIYE POLITICAL, ECONOMIC AND TRADE RELATIONS (en línea: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/16679fa1-cb73-4481-bc02-e3620b8c6dd3_en?filename=Joint%20Communication%20to%20the%20European%20Council%20-%20State%20of%20play%20of%20EU-Turkiye%20political%20and%20economic%20and%20trade%20relations.pdf&pre-flang=es).

PALACIOS, X. (2018) «Conflicto en Chipre: religión, etnia y gasoductos, IEEE.

MATEOS, J. R. Y SUÁREZ, J. L. (2006), «Maritime Europe and EU Enlargement : A Geopolitical Perspective», Marine Policy, Vol. 30, No. 2.

POLAT, S. (2019), *Mavi Vatan için jeopolitik rota: Doğu Akdeniz, Kıbrıs ve Ege'deki kavgayı anlatan tespitler ve öneriler* (A geopolitical course to Blue Homeland: findings and proposals on the conflict in the Eastern Mediterranean, Cyprus and the Aegean], Istanbul : Kaynak.

DENIZEAU, A (2021), «Mavi Vatan, the ‘Blue Homeland’: The Origins, Influences and Limits of an Ambitious Doctrine for Turkey», Études de l’Ifri, Ifri.

GURDENİZ, C.(2020), «What Is the Blue Homeland in the 21st Century?», United World.

«TURQUÍA RECRIMINA A LA UE UNA ‘ACTITUD SESGADA’ SOBRE LIBIA TRAS LAS SANCIONES A UNA EMPRESA TURCA», Europa Press (en línea: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-turquia-recrimina-ue-actitud-sesgada-libia-sanciones-empresa-turca-20200922102335.html>).

«UN ALIADO DE LA OTAN ENCAÑONA A OTRO», EL PAÍS (en línea: <https://elpais.com/internacional/2020-07-02/un-aliado-de-la-otan-encanona-a-otro.html>).

«MEDITERRANEAN LEADERS READY FOR EU SANCTIONS ON ‘CONFRONTATIONAL’ TURKEY», FRANCE 24 (en línea: <https://www.france24.com/en/20200910-mediterranean-leaders-ready-for-eu-sanctions-on-confrontational-turkey>).

«TURKEY’S ERDOGAN VOWS ‘NEW ERA’ IN TIES WITH GREECE», Deutsche Welle (en línea: <https://www.dw.com/en/turkeys-erdogan-vows-new-era-in-ties-with-greece/a-67655942>).

KNOWLTON, B. (2005), «Us warns Iraq on new government», New York Times.

UÇAR, O. Y TURNA B.(2005), *Metal Fırtına*, Estambul, Timas Yayınları.

«PRESIDENT OBAMA’S REMARKS IN TURKEY», NEW YORK TIMES (2009) (en línea: <https://www.nytimes.com/2009/04/06/us/politics/06obama-text.html>).

«**ANTITERRORISMO, UE, F-16**: lo que gana Turquía con el visto bueno a la adhesión de Suecia a la OTAN», El País (en línea: <https://elpais.com/internacional/2023-07-11/antiterrorismo-ue-f-16-lo-que-gana-turquia-con-el-visto-bueno-a-la-adhesion-de-suecia-a-la-otan.html>).

AYDINTASBAS, A. Y SHAPIRO, J. (2023), «Erdogan's Post-Western Turkey», Foreign Affairs.

SHIBLEY, T. (2011), «The Arab Public Opinion Poll», Brookings Institution.

BELKAÏD, A. (2023), «DU « ZÉRO PROBLÈME AVEC LES VOISINS » À LA COOPÉRATION CONFLICTUELLE», Paris, Le Monde Diplomatique - Manières de voir: Le siècle Turc.

AMOS, D., (2014), «A smuggler explains how he helped fighters along the 'Jihadi Highway'», NPR.

ENGINDENIZ, I. (2018), «Meida Watch on Hate Speech report», Hrant Dink Foundation.

«**ERDOGAN, CADA VEZ MÁS DEPENDIENTE DEL GOLFO**», El Mundo (en línea: <https://www.elmundo.es/internacional/2023/05/30/6474cea3fc6c83e44c8b4588.html>).

«**LA OPOSICIÓN TURCA ACUSA A RUSIA DE INTERFERIR EN LAS ELECCIONES EN AUXILIO DE ERDOGAN**», El País (en línea: <https://elpais.com/internacional/2023-05-13/la-oposicion-turca-acusa-a-rusia-de-interferir-en-las-elecciones-en-auxilio-de-erdogan.html>).

«**ERDOGAN TRATA DE MEDIAR EN EL CONFLICTO DE UCRANIA APROVECHANDO SU BUENARELACIÓN CON ZELENSKI Y PUTIN**», El País (en línea: <https://elpais.com/internacional/2022-02-03/erdogan-trata-de-mediar-en-el-conflicto-de-ucrania-aprovechando-su-buena-relacion-con-zelenski-y-putin.html>).

ORAKÇI, S., (2022), «The Rise of Turkey in Africa», AlJazeera Center for Studies, www.studies.aljazeera.net.

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Reconfiguración del orden global: ¿Necesita
España una Estrategia para el Indo Pacífico?**

Carmen Belloch Ortí

Madrid, diciembre 2023

DEDICATORIA

*A Óscar, por guardarme sitio.
A Carmen, Fede, José y Alejandro, por dejarme espacio.*

AGRADECIMIENTOS

Me gustaría agradecer al Embajador Emilio de Miguel Calabia, Ana Andrés Hernández, Natalia Varela Rivera, Mario Esteban y al Coronel Ramón Blanco el tiempo que han dedicado a charlar conmigo sobre el futuro del Indo Pacífico y la visión de España hacia la región.

RESUMEN

El fin del momento unipolar es ya una realidad. Sin embargo, seguimos hablando de un futuro asiático cuando quizá deberíamos reflexionar sobre un presente centrado en Asia, o de forma más concreta, en el Indo Pacífico. Un concepto ya advertido por norteamericanos y asiáticos, mientras que para los europeos es relativamente nuevo. Precisamente, se pretende evitar que para los españoles pase desapercibido.

Como ya apuntara Robert Kaplan en 2012, «La verdadera noticia en la región euroasiática es que China se está desplazando verticalmente en dirección sur hacia el Océano Índico, y la India se está desplazando horizontalmente hacia el este y oeste a lo largo del Océano Índico»¹. Esta reconfiguración regional tiene implicaciones que trascienden el continente y afectan al orden global que conocemos. La voluntad de Pekín de consolidarse como la gran potencia global, el despertar de las potencias medias asiáticas junto con el retroceso de la hegemonía estadounidense, permiten afirmar que el centro de gravedad global se ha desplazado al estrecho de Malaca.

Así, la importancia política, económica, de seguridad y geoestratégica del Indo Pacífico ha llevado a países como Estados Unidos o la República de Corea, a la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), así como a la Unión Europea a adoptar estrategias para la región. En el caso de la Unión, algunos estados miembros han elaborado las suyas propias, complementando así las prioridades y objetivos de Bruselas con la defensa de sus intereses nacionales. ¿Debería España sumarse a ese grupo de estados que cuentan con estrategias nacionales para el Indo Pacífico? Quizá deberíamos comenzar por adoptar un concepto propio de Indo Pacífico más adecuado a las prioridades españolas, y observar qué retos y posibilidades nos plantea la región del siglo XXI. Una región con una doble naturaleza de oportunidad y riesgo: se encuentra en la cúspide comercial, poblacional y tecnológica, pero reúne los principales puntos calientes —materiales y territoriales— de la agenda global: los chips, las teorías sobre la desdolarización de la economía global, el mar de la China Meridional o el estrecho de Taiwán.

¹ <https://www.libertaddigital.com/opinion/libros/la-region-euroasiatica-1276240274.html>.

Capítulo I

INTRODUCCIÓN

El Indo Pacífico es más que una masa terrestre y marítima, es el teatro de operaciones donde se decide el futuro de la reconfiguración global. Es, además, una necesidad como concepto y como realidad geopolítica. Una región todavía por acotar, pero cuya caracterización ha quedado ya definida: libre y abierto. El siglo XXI ha dejado de ser el de Asia Pacífico para convertirse en el del Indo Pacífico. Por tanto, resulta necesario exponer los motivos que hacen de la confluencia del Índico y el Pacífico el nuevo centro de gravedad global, y con ello, llamar la atención sobre la necesidad de que España preste atención a esta nueva realidad.

El objetivo no es formular una estrategia española para el Indo Pacífico, sino dar respuesta a las preguntas que se plantean sobre la región tanto a nivel global como nacional: ¿Por qué es importante?, ¿Le basta a España la visión de Bruselas sobre el Indo Pacífico o precisa de una propia?

Dada la imposibilidad de abordar la totalidad de dinámicas y actores de la región, por su importancia, se hace referencia principalmente a Estados Unidos y Asia Oriental. Así, se exponen los recientes cambios experimentados y qué papel juegan las distintas potencias, para poder dar una respuesta anticipada a las preguntas que suscita el Indo Pacífico.

PALABRAS CLAVE: FOIP; estrecho de Malaca; hegemonía; estrategia; interés nacional.

Capítulo II

RECONFIGURACIÓN DEL ORDEN GLOBAL

Podría ya afirmarse que existe consenso al denominar a nuestro tiempo la era de la incertidumbre. El equilibrio post 1945 se desmoronó la madrugada del ocho al nueve de noviembre de 1989 cuando la victoria de Estados Unidos parecía ser la del triunfo de los principios y valores occidentales, y que éstos iban a informar al resto del planeta. El tránsito del siglo XX al XXI ha demostrado que ese nuevo orden mundial no había llegado para quedarse, al menos no su centro de gravedad geopolítico, y que sus principios y valores estaban lejos de ser universales.

El 11 de septiembre de 2001 y el 24 de febrero de 2022 han puesto de manifiesto que existen unos poderes que se oponen frontalmente al pretendido modelo universal y otros que, sin tal oposición frontal, no aceptan el liderazgo occidental ni sus estándares. Todo ello ha resultado en una reconfiguración del orden global marcada, entre otros, por: el repliegue anglosajón, el ascenso de China, una revisión del papel a jugar por parte de potencias como Japón, India, Corea del Sur, y la voluntad de la Unión Europea de convertirse en un actor de primer orden. Los cambios económicos en general y demográficos, comerciales y tecnológicos en particular, junto con las preocupaciones en materia de seguridad y los focos de tensión territoriales no hacen sino reforzar la tesis de esta reconfiguración. Así pues, no es de extrañar que en este contexto se hable del Indo Pacífico como el nuevo eje geopolítico.

Desde Occidente existe la tendencia a referirse a este nuevo escenario geopolítico como el de un desorden global, entonando el *mea culpa* y esperando a acomodar la situación en casa para volver a liderar, ahora sí, el nuevo orden global. Sin embargo, desde una perspectiva asiática², estamos ante el proceso de construcción de ese nuevo orden, pero liderado por Asia, y que, por añadidura, pasa inexorablemente por el Indo Pacífico. Una tercera visión sobre el mundo que nos viene, a caballo entre la occidental y la asiática, parte de la constatación del fin del eurocentrismo y del desplazamiento del centro estratégico del mundo al

² KHANNA,P. (2019) The Future is Asian. Global Order in the Twenty-First Century. Simon & Schuster.

estrecho de Malaca, y apuesta no por la sustitución de un mundo occidental por otro oriental sino por una síntesis neo occidental centrada en Asia, en la que el peso económico de unas potencias estará compensado por un sistema de valores; síntesis que si no es de corte occidental, al menos, no será ajena a Occidente³.

Así, frente a las tesis deterministas sobre ascenso asiático, lo más probable y, desde luego, lo más deseable es que se produzca una síntesis global, una síntesis post occidental⁴. Este mundo neo occidental o post occidental se ha venido configurando, todavía de forma incompleta, a través de una serie de tendencias anteriormente mencionadas y analizadas a continuación⁵. Tendencias a las que, por ingenuidad o a causa del *wishfull thinking* occidental, no hemos prestado la atención debida y que son ya una realidad incontestable.

1. ¿Repliegue anglosajón o era post atlántica?

Los académicos han estudiado en múltiples ocasiones la paradójica rivalidad entre la potencia incumbente y la emergente, pero toda respuesta se queda corta. ¿No interrumpe la potencia emergente su progreso con su imprudente ataque de ambición revisionista? Hay teorías que sostienen que los poderes emergentes se vuelven beligerantes porque las potencias en declive inevitablemente libran guerras frías o batallas calientes contra ellas. Otras argumentan que los actores emergentes se vuelven ambiciosos cuando están insatisfechos con el orden existente. Un tercera, que las potencias en declive se atrincheran dejando espacio, inconscientemente, a las potencias emergentes para su avance⁶. ¿Se ha atrincherado Estados Unidos?

Apuntaba el ex ministro de Asuntos Exteriores Josep Piqué⁷ que el *repliegue anglosajón* se inicia con Bush y la decisión de invadir Irak. Continúa con el basculamiento de los intereses norteamericanos durante el mandato de Obama hacia el Pacífico y alcanza su cénit con el *America First* de Donald Trump quien, en tan solo cuatro años de presidencia, batió un sombrío récord de acciones unilaterales y unilateralistas.

Al *pivot to Asia* en política exterior se suma la fuerte división social que marca la política interior. Esa polarización política se puso de manifiesto el 6 de enero de 2021 con el asalto al Capitolio. Advirtió entonces, con acierto, Richard Haass: «*Nadie va a vernos, respetarnos, temernos, o depender de nosotros como*

³ PIQUÉ, J. (2018) El mundo que nos viene. Madrid. Deusto.

⁴ Ibid.

⁵ No se puede dejar de mencionar cuestiones que marcan la agenda internacional como, por ejemplo, el revisionismo histórico ruso o la agitación de Oriente Próximo con el retorno de la cuestión palestino israelí, entre otras, pero que sin embargo no resultan esenciales para el análisis de esta cuestión concreta.

⁶ The Peril of Peaking Powers: Economic Slowdowns and Implications for China's Next Decade.

⁷ Josep Piqué reflexiona en la Conferencia Inaugural de Cursos de Verano de la Universidad de Burgos en 2022 sobre la reconfiguración del orden global y sus principales tendencias.

lo había hecho antes. Si la era post americana tiene una fecha de inicio es hoy». La reacción que el suceso provocó entre los líderes de países como Rusia o Irán parecía evidenciarlo.

Bajo la presidencia de Joe Biden, Estados Unidos ha tratado parcialmente de volver a ocupar una exclusiva primera posición en el orden global. Frente a la retirada de Afganistán, la postura de Washington en el conflicto ucraniano parece indicar que todavía quiere ser, en palabras de Madeleine Albright, la potencia indispensable. En un discurso desde el Despacho Oval de la Casa Blanca el pasado 20 de octubre, el Presidente Biden se dirigió a la ciudadanía estadounidense, con un mensaje que resonó en el resto de regiones del globo, afirmando que «*el liderazgo de Estados Unidos es lo que mantiene unido al mundo*». ¿Será cierto?⁸.

El liderazgo estadounidense sigue siendo esencial, pero se ha roto el espejismo unipolar. Parece que la posición de líder exclusivo va a quedar sustituida por una necesaria posición de centralidad (que no debe confundirse con pasividad), desde la que Washington debe actuar si quiere ser influyente. Esta posición de centralidad únicamente puede ostentarla aceptando la nueva realidad post atlántica y actuando en consecuencia⁹.

En este sentido, Estados Unidos ha apostado decididamente por la profundización de las relaciones estratégicas y de seguridad con los países de Asia.

En 2017 Washington incluyó por primera vez el Indo Pacífico como prioridad estratégica. Así, la «Estrategia de Seguridad Nacional» (2017)¹⁰ identifica cuatro pilares, y tres de ellos muestran que Estados Unidos tiene la vista puesta en la región: promover la prosperidad de América, conservar la paz mediante la fuerza, e incrementar la influencia estadounidense. Todo ello atendiendo a los principales desafíos que afectan a la posición del país en el mundo: «revisión de poderes como China, que usan tecnología, propaganda y coacción para reconfigurar un mundo contrario a nuestros valores; dictadores regionales que persisten en las armas de destrucción masiva¹¹; abusos comerciales crónicos; proteger la base de innovación en seguridad nacional de aquellos que roban nuestra prosperidad intelectual y explotan injustamente la innovación de las sociedades libres; y asegurar que el equilibrio de poder permanezca a favor de EE.UU. en regiones

⁸ Andrés Ortega, en *Política Exterior*, cuestiona la afirmación del presidente estadounidense a propósito del discurso televisado para recabar un mayor apoyo a Ucrania y a Israel. Sin embargo, el mensaje no puede tratarse como exclusivamente dirigido a la ciudadanía estadounidense, ni circunscribirse a dos conflictos concretos. Asia es la región prioritaria en la política exterior de EE.UU. y no puede obviarse cuando Washington hace referencia al liderazgo global.

⁹ El giro estratégico de la política exterior norteamericana iniciado con el pivote asiático de la Administración Obama, sustituido por el reequilibrio asiático, se ha consolidado durante las presidencias de Donald Trump y Joe Biden.

¹⁰ *National Security Strategy* 2017 <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

¹¹ D. Trump en la presentación de la ESN (2017): «*We are rallying the world against the rogue regime in North Korea and confronting the danger posed by the dictatorship in Iran, which those determined to pursue a flawed nuclear deal had neglected*».

clave del mundo como el Indo Pacífico»¹². Además, incluye un apartado sobre «La Estrategia en el contexto regional», situando en primer lugar al Indo Pacífico. Así, Washington define un concepto de Indo pacífico libre y abierto amenazado por la competición entre las visiones libre y represiva del mundo. La «Estrategia de Defensa Nacional» (2018), que completa la anterior, incluye a China como un «competidor estratégico que utiliza medidas económicas depredadoras para intimidar a sus vecinos mientras militariza el Mar del Sur de China» y a Corea del Norte que «continúa con sus acciones ilegales y retórica imprudente pese a las sanciones de Naciones Unidas»¹³. En 2019, los Departamentos de Defensa y de Estado publicaron sendos documentos para la ejecución de la nueva orientación estadounidense hacia la región.

En 2021, la Administración Biden-Harris dio un decidido paso adelante con la firma del AUKUS (Australia-United Kingdom-United States), un acuerdo con Australia y Gran Bretaña para reforzar las capacidades militares australianas¹⁴ reforzando la seguridad en el Indo Pacífico, aunque sin mencionar a China. Esta alianza estratégica deja fuera a Francia, única potencia nuclear de la Unión Europea y con presencia territorial en el Indo Pacífico. En 2022 se publica la «Estrategia de Estados Unidos para el Indo-Pacífico»¹⁵ que establece en la primera página: El futuro de cada una de nuestras naciones —en realidad del mundo— depende de un Indo Pacífico libre, abierto y próspero. Todo ello reforzado con un acercamiento a Corea del Sur, el refuerzo de los acuerdos militares con Filipinas —en especial el Tratado de Defensa Recíproca— y el fortalecimiento de la relación de defensa con Japón, llegándose a rumorear sobre la posibilidad de que la OTAN abriese una oficina en la isla. Estados Unidos ha consolidado su pivote asiático.

2. El ascenso de China: sus instrumentos de política exterior y las implicaciones geopolíticas

Felipe de la Morena¹⁶, primer Embajador de la España democrática en China, se preguntaba «China es un país, o más bien un continente al que, como he leído en alguna parte Hegel llamó «unidad inmóvil». ¿Seguirá siendo China esa uni-

¹² Reseña de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 por el Instituto Español de Estudios Estratégicos https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2017/Resena_US_Estrategia_Seg_Nacional_Dec2017.pdf.

¹³ *Resumen ejecutivo y desclasificado de la Estrategia de Defensa Nacional 2018* <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

¹⁴ El AUKUS abarca múltiples ámbitos para cooperación entre los tres países (inteligencia artificial, ciberseguridad, computación cuántica...) pero, sin embargo, el aspecto más controvertido (y del cual Francia ha sido la primera víctima) ha sido el apoyo estadounidense y británico a Australia para la obtención de submarinos de propulsión nuclear. Ello permitiría a Australia formar parte del selecto club de países que cuentan con estas capacidades. Rusia, China, India, EE.UU., Reino Unido y Francia.

¹⁵ *Indo-Pacific Strategy of the United States* (2022). Disponible: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

¹⁶ Embajador de España en Pekín entre 1978 y 1982. Analiza la evolución de China durante ese periodo en *Deng Xiaoping y el inicio de la China actual*.

dad inmóvil?». Hoy la respuesta a la pregunta parece clara. Pese a la generalizada propensión al adanismo, a calificar de históricos los eventos que nos acontecen, si debiésemos escoger un fenómeno que caracterizase nuestro tiempo sería, por su amplitud y disrupción, el despliegue de China como gran potencia global. A título indicativo, hace tres décadas representaba el 4% del PIB mundial, hoy está cerca del 19 %¹⁷, cuatro puntos por delante de Estados Unidos.

A lo largo de estos treinta años, Pekín ha asegurado y Occidente ha asumido la idea del ascenso pacífico de China. El presidente Yian Zemin apelaba a la *«confianza mutua, el beneficio mutuo y la cooperación»*; mientras que el presidente Hu Hintao, en el Foro de Boao para Asia en 2004 se centraba en el *«desarrollo pacífico»*. Incluso el presidente Xi Jinping advertía durante su primer mandato que *«a China le falta el gen que hace que las grandes potencias busquen la hegemonía global»*. En paralelo, la creencia occidental sobre la concatenación del crecimiento económico, aperturismo y democratización de China se ejemplifica con la afirmación del presidente estadounidense Bill Clinton: *«al adherirse a la OMC, China no está simplemente aceptando importar más productos nuestros, sino que está aceptando importar uno de los valores más preciados de la democracia: la libertad económica. Cuando los individuos tengan el poder (...) de realizar sus sueños, exigirán una mayor participación»*.

Hemos despertado, a marchas forzadas, a la nueva realidad: que la creencia (o esperanza) en la homologación de China en términos políticos, incluyendo valores internos y política exterior, ha resultado ser un error¹⁸. Así, el otrora Imperio del Centro con su nuevo *«Hijo del Cielo»*, Xi, está decidido a recuperar¹⁹ su posición como el gran actor internacional.

Pekín ya explicita sin ambages su deseo de ser la primera potencia mundial, sustituyendo a Estados Unidos, e incluso le ha puesto fecha²⁰: 2049, coincidiendo con la celebración del centenario del establecimiento de la República Popular China o, en el lenguaje del partido, la Nueva China. Esa vocación hegemónica debe levantarse sobre la base del dominio comercial, tecnológico, económico y de los mares. Para ello, no solo utiliza sin complejos todas las herramientas de política exterior, sino que, además, ha añadido un factor a la competición geopolítica: lo que, por influencia anglosajona, se denomina la *weaponización* de la política comercial y la tecnología.

¹⁷ <https://es.statista.com/estadisticas/635353/paises-con-la-mayor-proporcion-del-producto-interior-bruto-pib-global/> En el ranking de los 20 países con mayor proporción de producto interior bruto mundial basado en la paridad de poder adquisitivo y con cifras de 2022: China se sitúa a la cabeza con el 18,48 %, seguido de EE-UU con un 15,57 %, India con un 7,25 % y Japón con un 3,75%.

¹⁸ SENDAGORTA, F.(2020) *Estrategias de Poder*. Madrid. Deusto.

¹⁹ La China imperial ha sido una gran potencia mundial hasta mediados del siglo XIX. Con el Siglo de la Humillación la China republicana pierde su centralidad y su soberanía queda limitada. Con la victoria del Partido Comunista tras la guerra civil en 1949, China recupera su soberanía plena, pero no la posición hegemónica.

²⁰ Así figura en el documento publicado por el Comité Central del Partido Comunista Chino y por el Consejo de Estado en 2012, y se ha reiterado en sendas resoluciones del XIX y XX Congresos del Partido.

Con 2049 en mente, Pekín emplea diversos instrumentos de acción exterior: el poder blando, el potencial económico y el poder duro.

2.1 El poder blando

Los Institutos Confucio, la diplomacia de las mascarillas o de las vacunas y la participación en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas (de ahora en adelante OMP), entre otros, ayudan a mejorar la imagen de Pekín, reducir la percepción de amenaza, potenciar su reputación en el exterior y ampliar su influencia en sociedades lejanas a lo que parecía ser su área de influencia tradicional.

Existen alrededor de 525 Institutos Confucio en todo el mundo. A diferencia de otras instituciones como el Instituto Goethe alemán, el *Institut Français* o el Instituto Cervantes, los Confucio se integran en la universidades, escuelas o institutos que los acogen, lo que ha generado preocupación en varios países occidentales^{21,22}. El propio gobierno ha reconocido la utilidad de los IC como una herramienta de influencia en sociedades extranjeras: el presidente Hu Jintao afirmó en 2010 *«debemos también cultivar y preparar un grupo de gente para asegurarnos la influencia del PCCh alrededor del mundo (...) Hasta llegar a este punto, el IC es nuestra prioridad. Establecer y extender los IC alrededor del mundo significa incrementar la influencia mundial de nuestro Partido. Descubriremos y cultivaremos gente de todas las razas que simpaticen y apoyen al PCCh. Este es nuestro ejército de futuros cadetes y es nuestro más importante poder blando»*²³. A título de ejemplo, China tiene presencia en 23 países del continente americano, lo que ha supuesto el inicio de fuertes polémicas con Washington por las acusaciones de EE.UU. de limitar la libertad de cátedra, de que los Institutos son un arma propagandística del Partido Comunista Chino (PCCh)²⁴.

Con la diplomacia de las vacunas^{25,26}, China se adelantó al resto de actores internacionales exportando vacunas (mascarillas y otros equipos médicos). Ex-

²¹ El Servicio Canadiense de Inteligencia y Seguridad advertía que podían ser utilizados para conducir operaciones de espionaje o inferir en países extranjeros. https://tsas.sites.olt.ubc.ca/files/2013/09/CHINA_ENG.pdf.

²² En 2009 la Universidad Estatal de Carolina del Norte canceló un acto del Dalai Lama, con mediación del IC. En situaciones similares se ha visto envuelta la Universidad de Tel Aviv o incluso en las propias conferencias organizadas por el IC (como una en Barcelona en 2017) donde los oradores interpretaron la historia en línea con las directrices del PCC.

²³ <https://www.chinawatchinstitute.org/cultura/institutos-confucio-en-espana-todos-los-datos/>.

²⁴ <https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/ChinaOverseasUnitedFront%20Work%20-%20>

²⁵ La pandemia ha sido otro ámbito de competición estratégica entre EE.UU., China, Rusia y la UE. Ante la incertidumbre del momento, con cifras de la OMC, China acaparó a principios del 2020 el 56% de las exportaciones totales de material médico. Las vacunas Sinovac se inocularon en países como República Dominicana, El Salvador o Méjico. Frente a ello, a finales de 2021 la Unión Europea había donado más de once millones de vacunas, con nueve millones procedentes de España.

²⁶ MOCTEZUMA, L. *La diplomacia de las vacunas: retos y oportunidades para México y Centroamérica* https://www.cidob.org/articulos/anuario_internacional_cidob/2021/la_diplomacia_de_las_vacunas_retos_y_oportunidades_para_mexico_y_centroamerica.

tendió así una imagen de solidaridad frente a la adversidad y un cambio de narrativa: Pekín pasó de ser la responsable de generar el virus de la COVID19 a una potencia que asume una responsabilidad global para combatir la pandemia (pese a que la mayor parte de las vacunas fueron vendidas y no donadas).

El caso de las OMP resulta paradigmático: China es el segundo mayor contribuyente financiero para misiones de paz de la ONU (un 15,21%²⁷ de la financiación total) y participa en nueve operaciones todas en África²⁸. Esta implicación podría interpretarse en tres direcciones: primero, la influencia que una China —*liberada del yugo moral colonialista de las potencias europeas* como apunta Xavier Aldecoa^{29,30}— puede ejercer en un continente rico en recursos naturales y fuente de oportunidades económicas; segundo, la voluntad de ganar presencia dentro de Naciones Unidas en un momento en el que la participación estadounidense se iba reduciendo³¹ y tercero, las oportunidades que las OMP brindan al Ejército Popular de Liberación, que no cuenta con la experiencia sobre el terreno de ejércitos como el estadounidense o los europeos.

2.2 El potencial económico y el estrecho de Malaca

El aprovechamiento del potencial económico abarca diversos ámbitos que van desde la gobernanza y el multilateralismo hasta iniciativas concretas. Para ello Pekín lidera múltiples iniciativas económicas planteadas como alternativa a las lideradas por Occidente: el Nuevo Banco de Desarrollo (alternativa al Banco Mundial) y el Foro de Boao (alternativa al Foro de Davos). A éstas podemos sumar el Banco Asiático de Infraestructuras, la Organización para la cooperación de Shanghái³² (que incluye Asia Central y Rusia y a la que en 2023 se ha unido Arabia Saudí, coincidiendo con el ingreso de Finlandia en la OTAN) y la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) que incluye a los diez estados miembros de la ASEAN, Corea del Sur, Japón, Nueva Zelanda y Australia, dejando fuera a India. Este acuerdo de libre comercio representa el

²⁷ <https://peacekeeping.un.org/es/china>.

²⁸ China participa en 9 OMP: Sudán del Sur, Líbano, Mali, República Democrática del Congo, Abyei (territorio disputado por Sudán y Sudán del Sur), Sahara Occidental, Sudán <https://peacekeeping.un.org/es/troop-and-police-contributors>.

²⁹ ALDEKOA, X. (2018) *Océano África Península*.

³⁰ De hecho, China fue el primer país no árabe en reconocer al Frente de Liberación Nacional argelino en 1958.

³¹ China ha aumentado progresivamente su participación en los organismos especializados de Naciones Unidas hasta llegar a ocupar posiciones directivas en estos: Qu Dongyu es Director General de la FAO, Houlin Zhao es el Secretario General de la UIT, Fang Liu es actualmente la Secretaria General de la OACI, lo mismo ocurre en el caso del UNDESA, la ONUDI y la OMPI.

³² ¿Es la OCS una «alternativa» asiática a la OTAN? Pese a que sus estados miembros siempre han negado tal afirmación, resulta ahora —en un momento de reconfiguración global— llamativa la expansión de la OCS, máxime con el liderazgo chino y ruso. <https://www.aa.com.tr/es/an%C3%A1lisis/tres-preguntas-sobre-el-papel-de-la-organizaci%C3%B3n-de-cooperaci%C3%B3n-de-shangh%C3%A1i-en-el-nuevo-orden-mundial/2865659>.

30% del PIB global y alrededor del 30% de la población mundial; resulta todavía más relevante si tenemos en cuenta que comenzó a gestarse con el abandono por parte de EE.UU. del Tratado Transpacífico de Cooperación Económica que servía de vínculo comercial entre los países del ámbito occidental asiático y americano³³.

Asimismo, se ha producido una revitalización de los BRICS³⁴. Tras la llegada de Lula a la presidencia de Brasil, se celebró una cumbre Lula-Xi en Pekín durante la cual se firmaron más de veinte acuerdos que incluyen desde materias primas brasileñas hasta el lanzamiento de un satélite. En paralelo, y con la guerra en Ucrania en mente, Rusia y China han planteado la idea de crear una divisa alternativa al dólar basada en una cesta de monedas BRICS, lo que ha generado dudas sobre la posible pérdida de primacía del dólar en la economía global. Durante los primeros meses de la invasión, con Moscú mirando a Pekín, el comercio entre ambos aumentó cerca de un 1000%, marcando el camino para la desdolarización de algunas operaciones comerciales. Sin embargo, esta afirmación debe matizarse ya que la pérdida de peso del dólar, que no de su hegemonía, se debe, principalmente, al auge de las monedas nacionales del Sur Global, círculo de influencia de los mencionados países³⁵. Resulta también ilustrativo que el 59% de las reservas globales estén en dólares frente al 4% en yuanes³⁶. A ello se debe añadir un factor crítico: la confianza. Para que una moneda BRIC (o el yuan) plantease un desafío serio al dólar debería animar a inversores y ahorradores extranjeros a emplearla con libertad, confianza y seguridad jurídica, algo que de momento no parece posible si se tienen en cuenta los controles que ejercen Pekín o Moscú sobre sus divisas. Sin embargo, ¿crearía un BRICS plus riesgos para el dólar? En la reunión de ministros de Asuntos Exteriores de junio de 2023 en Ciudad del Cabo, Argelia, Argentina e Irán solicitaron su ingreso en la asociación, mientras que Arabia Saudí, Egipto, Túnez y Turquía, entre otros, mostraban su interés por adherirse al revitalizado club. Finalmente, a finales de agosto de 2023 el presidente de Sudáfrica, Cyril Ramaphosa, anunciaba que la ampliación³⁷ de los BRICS se materializará en enero de 2024 con seis miembros nuevos: Irán, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Argentina, Egipto y Etiopía. La incorporación de Arabia Saudí e Irán, dos grandes productores de petróleo (además de Rusia)

³³ Aunque en 2018 se firmase el TPP-11, la ausencia de EE.UU. ha sido palpable en la pérdida de fuelle del acuerdo comercial. Asimismo, la firma de la RCEP en 2020 estrecha los vínculos entre los países asiáticos y de Oceanía con China, dejando de lado a Chile, Perú, México y Canadá.

³⁴ <https://cincodias.elpais.com/opinion/2023-07-21/amenazan-los-brics-a-las-divisas-occidentales-las-cifras-detras-del-mito-emergente.html>.

³⁵ Se ha producido una atomización de las reservas pero no un cambio de preferencia del dólar hacia otras. A título de ejemplo, el aumento de los flujos comerciales entre Pekín y Rusia ha provocado un aumento del peso del yuan en las reservas rusas, y no un expansionismo del yuan en las reservas globales en detrimento del dólar.

³⁶ <https://es.statista.com/grafico/18904/composicion-de-tipos-de-monedas-de-las-reservas-de-cambio-extranjero/>.

³⁷ <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/cumbre-brics>.

aumenta la probabilidad de que parte del petróleo se cotice en divisas distintas del dólar. Además, son Arabia Saudí y Rusia los principales exportadores de petróleo a China. Riad, Teherán y Abu Dabi son miembros de la OPEP, y Egipto otorga una posición estratégica en el Canal de Suez. Así, los BRICS+ abarcarán el 37% del PIB global y el 47% de la población mundial, unido a una mayor presencia geoestratégica en África, Sudamérica y la península arábiga.

Mención aparte merece la Iniciativa de la Franja y la Ruta (de ahora en adelante IFR u OBOR, por sus siglas en inglés: One Belt, One Road); una estrategia de infraestructuras faraónicas con una clara vertiente geopolítica. Presentadas como dos iniciativas en 2013 *Nueva franja económica de la ruta de la seda y Ruta marítima de la seda del siglo XXI*, en 2015 se fusionaron para convertirse en la IFR, un proyecto de infraestructuras viales, ferroviarias, marítimas, portuarias y energéticas que conectaría Asia, Europa, África y América Latina.

Entre los objetivos principales de la IFR cabe destacar, según el documento oficial: construir un destino común para la humanidad mediante la coordinación de políticas, conectividad de instalaciones transfronterizas, comercio sin restricciones, integración financiera y vínculos interpersonales. Es decir, la construcción de infraestructuras que faciliten los intercambios comerciales y económicos de China con el resto del mundo. Todo ello permitiría a Pekín tener acceso a los recursos y materias primas que necesita y a los mercados para sus productos. Asimismo, esta influencia (o dependencia) económica da lugar a influencia política, que a su vez se traduce en ventajas económicas ¡todo un círculo virtuoso!³⁸. Y es en este ámbito donde puede establecerse una clara relación entre el repliegue anglosajón y el aumento de la presencia China. Como apunta Piqué³⁹, *la geopolítica le tiene horror al vacío*, y el hueco dejado por EE.UU. en América Latina está siendo cubierto por China (y Rusia, pero no es objeto de este análisis). No en vano, con motivo de la Cumbre de la APEC en 2016 el Financial Times⁴⁰ utilizaba como titular «*Trump construye muros y Xi tiende puentes*».

La IFR en principio incluía a 64 estados, el 75% de las reservas energéticas globales, más del 70% de la población mundial y generaría un 55% del PIB. El pasado 18 de octubre, al Foro de la Franja y la Ruta en el que se conmemoraban los diez años del inicio de la estrategia, asistieron líderes de 140 países. Se hizo un recuento de los logros obtenidos: ha movilizado más de 1 billón de dólares, se han ejecutado alrededor de 3000 proyectos⁴¹ y se han firmado acuerdos de cooperación con más de 150 países. Con la IFR, Xi está reproduciendo la ruta de Marco Polo en tres ámbitos. En el ámbito terrestre, principalmente mediante

³⁸ Luis Esteban Manrique.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Gallagher, Kevin P. *Trump builds walls, Xi builds bridges in LatAm* <https://www.ft.com/content/2c46625e-5270-3e65-bf7f-2ec352530077>.

⁴¹ En un principio se comprometieron más de 7700 proyectos y las previsiones de financiación han ido variando desde los 460.000 millones de dólares hasta 1 billón de dólares. Birmingham, F. (2019, January 23). China's Belt and Road Initiative will add US\$117 billion to global trade this year, a new study shows.

construcciones ferroviarias y carreteras, el objetivo es unir China con Pakistán, Asia Central, Afganistán, Rusia, Turquía y Europa. A título de ejemplo: la línea de ferrocarril Madrid-Yiwu⁴², inaugurada en 2014 cruza 8 países⁴³, se extiende por más de 13.000 kilómetros, superando al Transiberiano⁴⁴, tiene una duración de dieciséis días (se extendería a seis semanas en ruta naval) y conecta Yiwu, el primer mercado libre de la China socialista, con Madrid, donde se encuentra el mayor productor al por mayor de Europa de mercancías chinas.

El ámbito naval (con el denominado Collar de Perlas) es quizá el más relevante desde el punto de vista estratégico. Tradicionalmente, los grandes imperios han sido navales⁴⁵, y si Pekín aspira a volver a ser el Imperio del Centro no puede prescindir de la presencia en mares y océanos. Así, la vertiente marítima de la IFR tiene una doble naturaleza o, de forma más precisa, cuenta con infraestructuras de doble uso: comercial y militar. Para recibir materias primas, recursos energéticos y dar salida a sus productos, la ruta natural es el estrecho de Malaca, por el que pasa más del 90% del crudo del mercado asiático: el 80% del petróleo que consume China, dos terceras partes del de Corea del Sur y el 60% del de Taiwán o Japón. El estrecho, que conecta el Pacífico con el Índico (y por tanto con las costas africanas) deja abierta una ruta comercial que continuaría por el Golfo de Adén, el Mar Rojo, y el Canal de Suez, dando acceso, también, al Mediterráneo. Sin embargo, es relativamente estrecho y está controlado principalmente por Singapur y con India mirando al Índico, por lo que Pekín pretende reducir esta dependencia. En 2019 Trump y Loong firmaron un Protocolo en Nueva York por el que se actualizaba el Memorándum de Entendimiento de 1990 sobre el uso por parte de EE.UU. de las instalaciones en Singapur. La séptima flota de EE.UU. tiene la capacidad de cruzar el estrecho de Malaca, atravesar el Índico y el mar Arábigo, llegando al Golfo en 24 horas. Precisamente, el control por parte de Singapur, la presencia estadounidense y la dimensión del propio estrecho lo hacen fácilmente bloqueable (con las consecuencias que tendría para la economía china).

Todo ello ha llevado a Pekín a diseñar una combinación de rutas terrestres y marítimas que le permitirían evitar Malaca: ha firmado acuerdos estratégicos con Bangladesh para acceder al Índico por el Golfo de Bengala a través de Chittagong⁴⁶. El corredor económico⁴⁷ Yunnan-Kyaukpyu (que conecta China con Myanmar, y a través de un gasoducto, ya en funcionamiento, ayuda a reducir

⁴² <https://www.nationalgeographic.es/historia/2022/02/yiwu-madrid-la-ruta-de-tren-mas-larga-del-planeta-no-es-el-transiberiano>.

⁴³ China, Kazajistán, Rusia, Bielorrusia, Polonia, Alemania, Francia y España.

⁴⁴ En puridad, no es el tren más largo sino el viaje más largo.

⁴⁵ El dominio naval fue clave para lo más recientes imperios: Portugal y España, posteriormente Reino Unido y Estados Unidos.

⁴⁶ Pekín propuso ya en 2014 a Bangladesh la firma de Acuerdos de Libre Comercio para dinamizar las relaciones económicas entre ambos países. Acuerdo que se vería reforzado con el establecimiento de rutas por carretera y ferroviarias .

⁴⁷ Ibid.

la dependencia de Malaca). El principal puerto de Sri Lanka⁴⁸, Hambantota, al sur del país, está controlado por Pekín, tras la firma de un acuerdo de arriendo por 99 años entre ambos países. En Pakistán⁴⁹, adversario de India, el puerto de Gwadar se ha convertido en una pieza esencial del Corredor Económico China Pakistán (CPEC), que conecta Xinjiang con el mar Arábigo y el Golfo Pérsico y, por tanto, en una posición estratégica junto al estrecho de Ormuz. Pasando el Golfo de Adén, en Yibuti, llave del estrecho de Bab el Mandeb, China estableció en 2015 su primera base militar en el extranjero. La elección de Yibuti tampoco es casual. En primer lugar, por la inestabilidad de los países que podrían resultar una alternativa, como Yemen (al norte del estrecho) sumido en una guerra civil o Eritrea y Somalia (al sur) altamente conflictivas. En segundo lugar, porque por Bab el Mandeb circula alrededor del 40% de los hidrocarburos y el 25% del comercio mundial; en Yibuti radica una base militar permanente de Estados Unidos con unidades de cuerpos de operaciones especiales, el Mando Naval francés del Océano Índico, y también acoge a militares de los países de la Unión Europea en el marco de la EUNAVFOR «Operación Atalanta»⁵⁰ de lucha contra la piratería en el Cuerno de África y el Índico Occidental. En Egipto, China ha realizado grandes inversiones en Puerto Saíd y Alejandría. Con todo ello, Pekín llega al Mediterráneo⁵¹ —con presencia en una docena de puertos— y mostrando fuerte interés en España y Portugal⁵². Como ejemplos encontramos: la adquisición⁵³ del puerto del Pireo en 2008, el acuerdo con Argelia⁵⁴ en 2016 para la construcción del mayor puerto comercial del país (El Hamdania, en Cherchell), la adquisición por COSCO de terminales en Ashod y Haifa (Israel), la terminal de Kumport (Turquía), y los puertos de Savona, Vado Ligure, Trieste, Génova y Nápoles^{55,56}. La OBOR se extiende también por el litoral Atlántico y Pacífico americano: el puerto de Balboa (Panamá), Jamaica, Colombia, Perú, Brasil, México, Bahamas... China llegó a plantear una alternativa al Canal de Panamá a través de Nicaragua y, aunque no prosperó, y la ampliación del Canal se adjudicó a Sacyr, fue un buque de COSCO quién la inauguró. Huelga añadir que es el primer socio comercial e inversor individual de la mayoría de países (Brasil, Chile, Colombia, Perú son

48 <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/8799602/12/17/Sri-Lanka-arrienda-a-China-por-99-anos-un-puerto-estrategico-en-el-Indico.html>.

49 <https://www.france24.com/es/20171025-china-construye-una-nueva-ruta-de-la-seda-en-un-puerto-perdido-de-pakistan>.

50 España contribuye en la actualidad con el destacamento Orión, que cuenta con unos 50 militares. https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/atalanta.html.

51 Aláez, Octavio (2023), «China en el Mediterráneo», Global Strategy Report, 20/2023.

52 COSCO domina terminales de contenedores en Barcelona, Bilbao y Valencia; los puertos secos de Coslada y Zaragoza. Sin embargo, España no se ha adherido a la Iniciativa de la Franja y la Ruta.

53 China adquirió la propiedad de acciones de la infraestructura portuaria.

54 https://elpais.com/internacional/2016/01/29/actualidad/1454069666_476184.html.

55 CHANG, Gordon G, China in the Mediterranean, Hoover Institution, January 10 2021, p. 2. Disponible en <https://www.hoover.org/research/china-mediterranean>.

56 Cronología de las inversiones chinas en las infraestructuras portuarias del mediterráneo <https://www.des-cifrandolaguerra.es/inversiones-chinas-en-el-mediterraneo-enclaves-estrategicos-e-infraestructuras/>.

solo algunos ejemplos) en sectores estratégicos como la minería, el petróleo o el agroalimentario. Así, mediante la compra de acciones, inversiones de compañías chinas o los «China Merchants»⁵⁷, Pekín ejerce su influencia sobre un total de 96 puertos en el mundo.

No se puede dejar de mencionar, aunque sea brevemente, la presencia económica de China en África. Pekín ha institucionalizado las relaciones con la región mediante el foro de Cooperación China África (FOCAC) desde el año 2000 y el foro de la cooperación Chino-Árabe de 2004. A nivel bilateral tiene relaciones estratégicas con Argelia, de suma importancia para el abastecimiento energético de Europa (máxime tras el 24 de Febrero de 2022) y botón de seguridad regional del norte de África; con Egipto y sus mencionadas arterias marítimas; o Marruecos donde se ha acordado la construcción de una Ciudad Tecnológica en Tánger. La diplomacia de la deuda China encuentra su modelo en las relaciones con Angola: recursos a cambio de créditos e influencia política. Una presa en Gabón, un casino en Zimbabue, carreteras en Kenia, Etiopía, Nigeria, minas de cobalto en la República Democrática del Congo o un parque industrial en Zambia son algunos de los ejemplos de la presencia de Pekín en el continente. Y es que, ante la mirada miope de Occidente, China pudo ver la revolución africana⁵⁸ (suelo cultivable, recursos naturales, sociedades *desbancarizadas*, explosión demográfica, grandes mercados...) y ha sumado la suya propia.

El último de los ámbitos de la IFR es el espacial o ciberespacial, ya en orden disruptivo. Con la vertiente digital (La Ruta de la Seda Digital, DSR), Pekín aspira a liderar la Cuarta Revolución Industrial, de la mano de los planes *Made in China 2025* y *Standards 2035*. Esta revolución incluye el 5G, el «Internet de las Cosas» (IoT, por sus siglas en inglés), el *blockchain*, la Inteligencia Artificial (IA), la robótica, la computación en la nube..., y aquí Pekín avanza a pasos agigantados. Su objetivo es crear una infraestructura digital y de conectividad que le permita dominar la era tecnológica. Para ello ha avanzado en importantes proyectos de la DSR: Huawei Marine Networks está, desde 2018, a la cabeza de un proyecto de construcción de un cable submarino de 12.000 km que conectará Asia, África y Europa⁵⁹ y del South Atlantic Inter Link que conecta Camerún con Brasil. Y es que, a través de los cables submarinos y los de fibra óptica se transportan alrededor del 98% de los datos, materia prima clave de la revolución tecnológica. Por otro lado, la alternativa china al GPS estadounidense, el BDS, ha sido adquirido ya por 30 gobiernos y vendido en más de 120 países de África y América Latina. El 5G es la piedra de toque de la geopolítica del ámbito tecnológico: el 5G chino concentró el 60% de las conexiones globales en 2022. En Europa, ZTE y Huawei han elaborado componentes para el 60% de las redes desplegadas: en Chipre el

⁵⁷ Operadores de puerto que se ocupan del diseño, la construcción y de los terminales portuarios.

⁵⁸ Ibid..

⁵⁹ *Pakistan and East Africa Connecting Europe* es el proyecto de PACE Cable International Network que va desde China, pasando por Pakistán, Yibuti y Egipto hasta Francia; y por Kenia hasta Sudáfrica.

100% de su infraestructura está integrada por equipos chinos; el 79% en Rumanía, el 72% en Países Bajos y le sigue por encima del 60% Austria. Todo ello ha generado graves preocupaciones de seguridad que se han traducido en sanciones y prohibiciones por parte de Washington o en restricciones por parte de Bruselas.

2.3 El poder duro

En tercer lugar, el robustecimiento de sus Fuerzas Armadas, por si fuese necesario emplear el poder duro. Nuestros vaticinios respecto a las Fuerzas Armadas chinas, el Ejército de Liberación del Pueblo (ELP), también fueron erróneos. En Informe del Departamento de Defensa de EE.UU. del 2000⁶⁰ argumentaba que, si bien se trataba de un ejército muy numeroso, era muy deficiente en cuanto a preparación y capacidades. Sin embargo, una serie de eventos puntuales (la intervención de la 7ª flota de EE.UU. en la crisis de Taiwán en 1996 y el bombardeo de la embajada china en Belgrado durante la guerra de Kosovo en 1999) unidos al crecimiento económico chino y el de su ambición, provocaron un replanteamiento estratégico militar por parte de Pekín: desde Hu Hintao el ELP abandonó la rígida concepción de una defensa territorial inmediata por una mayor proyección exterior (incluso en el ámbito espacial) que incluía el mar de la China Meridional, y comenzó entonces a gestarse la estrategia AD2D⁶¹ (Anti-Acces, de carácter defensivo, y Acces Denial, de naturaleza ofensiva), con despliegue aeronaval y misilístico, cuyo objetivo es evitar la posibilidad de cualquier ataque a su territorio continental, pero sobre todo impedir a EE.UU. su capacidad efectiva para seguir garantizando la libre circulación marítima por la región⁶². Bajo la presidencia de Xi, el fortalecimiento del autoritarismo a nivel interno ha venido acompañado del reforzamiento del poder duro de Pekín que busca el reverso al Siglo de la Humillación. *El gran sueño chino* pasa por recuperar la grandeza imperial de China con unas Fuerzas Armadas que apunten el crecimiento económico, garanticen su integridad territorial (lo que incluye Taiwán) y aseguren la primacía del PCCh. En el XIX Congreso del PCCh se fijaron tres metas (y sus correspondientes marcos temporales) para el ELP: a) 2020 como fecha límite para la adquisición de capacidades digitales estratégicas; b) 2035, una completa modernización de la fuerza; c) y para 2049 debe ser una fuerza militar de primer orden. En este sentido el Informe del XX Congreso del Partido Comunista Chino ha sido más ambicioso: *«El Congreso subraya que alcanzar las metas del centenario del Ejército Popular de Liberación en 2027 y elevar más rápidamente las fuerzas armadas de nuestro pueblo a niveles de clase mundial son tareas estratégicas (...). Para ello, debemos aplicar el pensamiento de Xi Jinping sobre el fortalecimiento de*

⁶⁰ Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020. Annual Report to Congress.

⁶¹ Estrategia para la defensa territorial de la China continental.

⁶² Dossier de La Vanguardia: El Indo Pacífico: epicentro de la batalla geopolítica mundial.

*las fuerzas armadas (...). Debemos llevar a cabo simultáneamente las operaciones, impulsar la preparación para el combate y mejorar nuestras capacidades militares.*⁶³». Y ahora sí, el Informe del Departamento de Defensa de EE.UU. de 2023 es consciente de esta nueva realidad⁶⁴. Advierte de la pretensión del PCCh de revisar el orden global en línea con sus intereses nacionales y sistema de gobernanza, con EE.UU. como su principal obstáculo; señala la voluntad de, desde 2022, establecer una Estrategia de desarrollo que integre una visión civil y militar del rejuvenecimiento chino. Respecto a las capacidades, hace referencia a la modernización del Ejército de Tierra, Aire y Armada (PLAA, PLAN, PLAAF, por sus siglas en inglés) y la voluntad de que el ELP «*luche y gane guerras contra un enemigo fuerte*» que, según indica el mencionado Informe es probablemente un eufemismo utilizado para referirse a Estados Unidos. De forma más concreta señala: que el PLAA ha logrado desarrollar una nueva capacidad de disparo a larga distancia como se demostró en la respuesta a la visita a Taiwán en agosto de 2022 por parte de una delegación del Congreso de EE.UU.; que el PLAN tiene la armada más numerosa a nivel mundial con más de 370 buques y submarinos —la de EE.UU. es de unos 295⁶⁵—, y en 2022 lanzó su tercer portaviones (el CV-18 Fujian); que el PLAAF constituye la mayor fuerza aérea de la región del Indo Pacífico; que Pekín cuenta con más de 1250 misiles balísticos y misiles de crucero, con un alcance de 500 y 5500 kilómetros (los de EE.UU. tienen un alcance de 70 a 300 kilómetros y no disponen de los segundos)^{66,67}. En el ámbito nuclear, aunque a mucha distancia de la Federación Rusa (5.889 ojivas) y EE. UU (5.244 ojivas), China aspira a duplicar su arsenal para 2030. Sin embargo, puede que incluso lo supere: Pekín lideró el año pasado el proceso de expansión nuclear, aumentando en 60 su número de ojivas: en enero de 2022 contaba con 350 ojivas, llegando a 410 en enero de 2023⁶⁸. Sin embargo, los datos que se obtienen provienen, en su mayoría, del Departamento de Defensa de EE. UU, ya que el gobierno de Xi no aporta información en este sentido. Por ello, lo realmente complejo no es solo prever cuál será el poder nuclear de Pekín en una década, sino evaluar su verdadero potencial nuclear actual.

Por ahora nos tranquiliza que el poder militar estadounidense es muy superior al del gigante asiático, y las evaluaciones llevadas a cabo por expertos de

⁶³ *Enarbolemos la gran bandera del socialismo con peculiaridades Chinas en lucha unida por la construcción integral de un país socialista moderno*- Informe presentado ante el XX Congreso Nacional del Partido Comunista de China 16 de octubre de 2022.

⁶⁴ Military and Security Developments Involving the People's Republic of China <https://media.defense.gov/2023/Oct/19/2003323409/-1/-1/1/2023-MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA.PDF>.

⁶⁵ A fecha de 2022.

⁶⁶ A todo ello se debe añadir la especial relación en materia de defensa con Rusia, que, por motivos de extensión, no puede ser objeto de análisis. A título de ejemplo se puede mencionar que el sistema de defensa aéreo de Pekín es de los más avanzados, incluyendo los S-400 y S-300 rusos.

⁶⁷ https://www.ieec.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA04_2021_JOSPAR_FarChinas.pdf.

⁶⁸ Cifras del SIPRI-Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz.

defensa estadounidenses garantizarían en un 80% una victoria de Washington en un eventual conflicto militar global con Pekín. Aunque esta superioridad norteamericana podría verse afectada si el conflicto se circunscribe al Indo Pacífico: la distancia, que tradicionalmente ha sido un arma defensiva más para EE. UU, jugaría aquí en su contra. A San Diego lo separan 6.700 millas náuticas del Mar de la China Meridional, 5.000 si hablamos de Hawai; 1900 de Perth, 1700 de Guam y 1000 de Okinawa. Esto es: un mínimo de 2-3 días y hasta 21⁶⁹.

2.4 El Mar de la China Meridional

Pese a que las preocupaciones militares están ahora marcadas por la invasión rusa de Ucrania y el conflicto en Oriente Medio, la situación en el mar del sur de China no se ha relajado. De hecho, las tensiones han ido en aumento desde 2021 y el país que consiga (o mantenga) un control efectivo de la zona tiene prácticamente garantizada la primacía global. Basta echar la vista atrás para ver las implicaciones que tendría una parálisis de las cadenas de suministro a nivel global. Implicaciones que trascienden lo puramente económico y afectan a sectores tan básicos y cotidianos como la sanidad, la energía o los alimentos.

El mar de la China Meridional se sitúa al sur del país, con el estrecho de Kalimatra al sur y el de Taiwán en el norte, comprendiendo alrededor de 3.500.000 kilómetros cuadrados, bañando las costas de ocho estados del sudeste asiático. Su importancia radica en que: a) se trata del punto nodal de conexión entre Asia Sudoriental, África y el Mediterráneo, la segunda mayor arteria marítima del mundo y canal de abastecimiento de petróleo y materias primas; b) es una zona rica en recursos pesqueros, hidrocarburos y biodiversidad; y c) se solapan múltiples reclamaciones de soberanía por parte de los países de la región y por el ejercicio de sus derechos en unas Zonas Económicas Exclusivas disputadas. Entre los principales conflictos se encuentran: las Islas Spratly y las Paracel, las Senkaku/Diaoyu y Taiwán.

Brevemente, el conflicto en el mar del Sur de China y en la parte Oriental, implica a Vietnam y China (Paracel) y a China, Taiwán, Malasia, Filipinas, Vietnam y Brunei (Spratly) y a China, Japón y Taiwán (Senkaku/Diaoyu/ Diaoyutai.). Cuando se afirma que la visión de Xi es cada vez más la de una China histórica, se incluye la extensión territorial. Los motivos son estratégicos pero las justificaciones centenarias⁷⁰. Para Xi es una cuestión «de interés nacional» aunque en realidad, las pretensiones se extienden a toda el área. En el Libro Blanco de la defensa de 2019, titulado *La defensa nacional de China en la nueva era*, «Las islas en el mar Meridional de China y las islas Diaoyu son partes inalienables del territorio chino. China ejerce su soberanía nacional para construir su

⁶⁹ Fuente: Heritage Foundation. Documento de análisis IEEE 4/2021.

⁷⁰ Xi hace alusión a los dominios de la dinastía Qing o del Imperio para justificar la soberanía china sobre islas, arrecifes, islotes o bancos de arena.

infraestructura y desplegar las capacidades de defensa que estime necesarias en las islas y arrecifes en el mar Meridional de China, y efectuar patrullajes en las aguas de las islas Diaoyu en el mar Oriental de China». Así, Pekín, ignorando el derecho internacional, ha construido islas artificiales sobre los arrecifes dentro de su «línea de los nueve puntos»⁷¹ (o de los nueve trazos) que abarca casi el 90% de las aguas del mencionado mar. En estas ha establecido bases militares, e instalado puertos, aeropuertos y helipuertos en los archipiélagos mencionados (ocho aeropuertos y cinco helipuertos en las Spratly; un puerto y bases militares en las Paracel). Estas cuestiones fueron abordadas por la Corte Permanente de Arbitraje, en una disputa entre Manila y Pekín⁷². La Corte aseguró en 2016 que las reclamaciones de Pekín carecen de base legal, sin entrar a reconocer la soberanía a ningún otro país. Es cierto que el laudo es vinculante, pero el tribunal carece de medios ejecutivos y China no reconoce la resolución⁷³.

Las tensiones no se agotan con las reclamaciones de soberanía (o las actuaciones sobre esos territorios como si estuviesen bajo aquella) sino que Pekín va más allá y realiza incursiones en la Zona Económica Exclusiva (ZEE) de otros estados. Un ejemplo reciente es la denuncia del gobierno japonés en agosto de 2022 porque cinco misiles chinos habían caído en su ZEE- una zona que China había acotado para el entrenamiento del EPL pero que queda reservada a Japón⁷⁴. Estas disputas se encuadran, de nuevo, en la competición estratégica entre EE.UU. y China. De hecho, se mencionan de forma clara en Informe del Departamento de Seguridad estadounidense al Congreso de 2023⁷⁵: «La RPC continua su actitud militarmente desafiante en la ZEE de otros estados de un modo que resulta inconsistente con el derecho internacional general, tal y como refleja la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Al mismo tiempo, la Armada del Ejército de Liberación del Pueblo (PLAN) lleva a cabo actuaciones en las ZEE de otros estados, incluyendo EE. UU, Australia, Filipinas, Vietnam y Malasia⁷⁶». Por tanto, la competición en el mar del Sur de China tiene una evidente dimensión militar y securitaria.

⁷¹ La línea de los nueve puntos o línea U —presentada ante la ONU en 2009—, es una línea marítima trazada por el gobierno de la RPC que incluye el territorio que considera bajo su soberanía en el mar de la China Meridional, e incluye las Paracel y las Spratly; se extiende hasta llegar a los 2000 kilómetros de sus costas.

⁷² Después de que China, utilizando como argumento sus pretendidos derechos históricos, ocupase Scarborough, Filipinas presentó en 2013 una denuncia ante el Tribunal de la Haya, acusándole de vulnerar el derecho internacional, concretamente la Convención de Jamaica de 1982.

⁷³ Xi Jinping afirmó que «los derechos de soberanía territorial y marítima no iban a verse en ningún modo afectados por el fallo de la Corte».

⁷⁴ <https://www.europapress.es/internacional/noticia-japon-denuncia-cinco-misiles-chinos-caido-dentro-zona-economica-exclusiva-20220804164343.html>.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ «The PRC continues to challenge foreign military activities in its exclusive economic zone (EEZ) in a manner that is inconsistent with the rules of customary international law as reflected in the United Nations Convention on the Law of the Sea. At the same time, the PLAN conducts activities in the EEZs of other countries, including the United States, Australia, Philippines, Vietnam, and Malaysia».

2.5 El estrecho de Taiwán: geografía, tecnología y gobernanza

Taiwán tiene un valor único por su ubicación, su industria tecnológica y su modelo político de gobernanza.

Eva Borreguero.

Más que explicar la evolución del conflicto entre la República Popular China y la República de China, en aras de la brevedad, se va a hacer un ejercicio de análisis (una aventurada adivinación) sobre una eventual invasión y qué motivos la podrían impulsar.

En primer lugar, y en relación con la importancia estratégica de la localización de Taiwán, es precisamente en este punto y en el Mar del Sur de China —antes expuesto— donde está en juego el control del Pacífico y del Sureste asiático. Si Pekín lograra imponerse, desplazando a Washington, estaría muy cerca de consolidarse como la primera potencia global. Así lo interpretan múltiples analistas como Jean Pierre Cabestán para quien «Taiwán constituye una verdadera placa tectónica que, en caso de ceder, pondría fin a la Pax Americana establecida en Asia Pacífico tras la Segunda Guerra Mundial». Para Pekín, la recuperación de Taiwán es sinónimo del restablecimiento de su soberanía plena: la integración de la provincia rebelde en *una sola China*. Xi Jinping ha hecho suya la tarea incluyendo la cuestión taiwanesa en su estrategia de rejuvenecimiento de la nación: «Debemos adherirnos al principio de una sola China y al Consenso de 1992 y aplicar la política general de nuestro Partido para resolver la cuestión de Taiwán en la nueva era. Debemos tomar medidas decididas para oponernos a la «independencia de Taiwán» y promover la reunificación, mantener la iniciativa y la capacidad de dirección en las relaciones a través del estrecho, y promover sin descanso la causa de la reunificación nacional.⁷⁷» El estrecho es además la llave de entrada al mar del Sur de China y forma, junto a Okinawa y Filipinas la primera cadena de islas^{78,79} que condiciona la libre salida de Pekín al Pacífico; reforzada con una segunda cadena que se extiende de Japón a Guam y las Marianas. Así, por su ubicación, se encuentra en el centro estratégico de la confrontación entre Pekín y Washington —éste último cuenta con bases militares (terrestres y navales) en Japón, la República de Corea, Filipinas o Australia, entre otras—. Con la llegada de Tsai al gobierno de Taipéi, el conflicto ha escalado militarmente. Mediante lo que ahora se conoce como «estrategia en zona gris», Pekín ha venido realizando incursiones en los espacios marítimos y aéreos cercanos a la isla, pero sin entrar en aguas territoriales; Taiwán denunció el establecimiento,

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Estrategia desarrollada por EE.UU. durante la Guerra Fría para contener el expansionismo chino. Incluye presencia estadounidense en una primera y segunda cadena de islas que limitan la salida de China hacia el Pacífico.

⁷⁹ La primera cadena se extiende por Japón, Ryukyu, Taiwán, Filipinas y la segunda de Japón, Ogasawara, las Marianas, Guam hasta Australia.

por parte de China, de una zona de exclusión aérea en su parte norte. El punto álgido de la escalada de tensión se dio con las visitas de Nancy Pelosi a Taipéi y la reunión de Tsai con Kevin McCarthy en California: China rodeó durante 3 días Taiwán⁸⁰ argumentando que realizaba unas maniobras militares si no fuese por la presencia estadounidense en la isla de Ishigaki el cerco hubiese sido completo. Este ejercicio ha sido interpretado como un posible ensayo de invasión o, al menos una muestra de la capacidad de Pekín de establecer un bloqueo sobre Taiwán. Un eventual control de Taiwán por parte de China pondría en peligro la viabilidad de los flujos comerciales de países asiáticos como Japón o Corea del Sur, pero también de los europeos como Alemania⁸¹. No es, por tanto, casual que se defienda un concepto Indo Pacífico libre y abierto.

En segundo lugar, Taiwán es, adaptando las palabras del Albright, la nueva *potencia tecnológicamente indispensable* ya que juega un papel crucial en las cadenas globales de valor de la Cuarta Revolución Industrial. Es el principal fabricante de microchips, esenciales para móviles, misiles o coches, pero también en la computación cuántica y la IA. La isla produce el 92% de los semiconductores más sofisticados —el 63% del total de los chips, muy por delante de Corea con el 18% o China con el 6%—, y sus empresas son líderes a nivel mundial: TSMC produce el 55 % de los semiconductores, por delante de la también taiwanesa United Microelectric of Foxxcom⁸², y es la única empresa que produce chips de tres nanómetros. Como se ha mencionado, estos chips son esenciales para la revolución digital, pero también para la transición verde y, en suma, para mantener u obtener relevancia geopolítica. Así, la guerra comercial entre Washington y Pekín tiene un claro trasfondo tecnológico, que es en realidad: la pugna por la supremacía tecnológica. Es aquí donde se enmarcan el veto a Huawei de Trump y la Ley de Chips y Ciencia de Biden. En la carrera digital Pekín va por delante en computación cuántica, mientras que EE.UU. le saca gran ventaja en la guerra de los chips. Sin embargo, la realidad es que el mundo depende de los semiconductores taiwaneses, Washington ha comenzado ya a dar pasos para diversificar su suministro: Apple ha trasladado parte de sus cadenas de producción a India y TSMC va a abrir un centro para producir en Arizona. En este sentido, Mathew Turpin, del New York Times ironizaba: *Apple está descubriendo como la geopolítica determina los modelos de negocio y no al revés*. Lo realmente preocupante es pensar en qué sucedería si Taiwán pasase a depender de China. Por un lado, el desarrollo industrial —abarcando desde energía a automóviles o defensa— se vería seriamente afectado, por otro, China se consolidaría como indiscutible líder tecnológico.

⁸⁰ Recibiendo una felicitación por parte del Kremlin por el éxito de los ejercicios y subrayó la necesidad de protegerse de injerencias extranjeras como la de EE.UU.

⁸¹ Por el estrecho de Taiwán pasan anualmente unos 3,4 billones de dólares en productos, el 21 % del total del comercio mundial.

⁸² Los principales comercializadores son los estadounidenses Intel o Nvidia; la coreana Samsung o la japonesa Kioxia, pero los suministros provienen en un 90% de Taiwán.

En tercer lugar, y volviendo a Cabestán⁸³: «Taiwán es más importante que lo que permite suponer su masa geografía y humana; es una fuente de esperanza democrática en un mundo tentado por el autoritarismo. En un momento en el que la democracia está en retroceso, el valor del ejemplo taiwanés se realza». La democracia taiwanesa es otro de los elementos estratégicos que perfila el conflicto en el estrecho. Desde Pekín se teme un contagio del modelo político de Taipéi *ad intra* y *ad extra*. Es decir, una democracia parlamentaria, abierta y que garantiza libertades ofrece una alternativa a estados autoritarios. En la vertiente *ad intra*, el modelo taiwanés muestra que una transición desde un régimen de partido único —como fue el Kuomintang (KMT) y como es el PCCh hoy— es posible. *Ad extra*, el sistema de Taipéi muestra que hay opciones más allá del «Consenso de Beijing» así se denomina al modelo político que el PCCh busca ofrecer al Sur Global como alternativa al modelo liberal occidental; una opción de desarrollo basada en el crecimiento económico y la innovación bajo la férrea tutela de un gobierno centralizado y de partido único. Impide el reduccionismo a la dicotomía Occidente o China pretendida por el PCCh. La República de China es el ejemplo de compatibilidad de confucianismo y democracia; respeto a las libertades individuales, crecimiento económico e innovación tecnológica⁸⁴. En suma, un desafío para el control, cada vez más férreo, ejercido por el PCCh y para la proyección exterior del modelo político de Xi. Desde el otro lado del estrecho, esta diferencia en el sistema de gobierno es otro de los motivos que impediría la unificación. Y es que, la aceptación por parte de Taiwán de la fórmula «un país, dos sistemas»⁸⁵ sería un autosabotaje e implicaría poner en peligro la supervivencia de su democracia. El Partido Demócrata Progresista de Tsai, ahora en el poder, sigue una línea independentista. El Kuomintang, en la oposición, ha apoyado el principio de «una sola China» pero con una interpretación particular: la soberanía de toda la nación reside en la República de China. Sin embargo, el KMT sí que mantiene canales de comunicación con la República Popular China.

En 2024 se celebrarán elecciones en Taiwán y Tsai se retirará en un momento en el que su partido no goza de gran popularidad⁸⁶. Puede que las urnas den la victoria al KMT, que tiene una relación menos tensa con el gobierno de Xi. Esa es la virtud de la democracia⁸⁷.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Taiwán ocupa la 21ª posición global por PIB y la 16ª por comercio exterior y, como ya se ha mencionado, la 1ª en el campo de los microprocesadores. Cerró 2022 con una inflación cercana al 3% y un desempleo del 3'6%.

⁸⁵ En el Libro Blanco de 2021 publicado por el gobierno chino se deja claro que los taiwaneses «patriotas», es decir, aquellos dispuestos a someterse a la autoridad del PCCh- podrán gobernar Taiwán. Pero ni el KMT ni el Partido Demócrata Progresista pueden considerar esto una opción.

⁸⁶ El PDP perdió las elecciones locales en Noviembre de 2022.

⁸⁷ Ibid.

3. La India de Modi

Churchill atribuía la clave para entender a Rusia a su secular manera de interpretar su interés nacional. Probablemente, esta sea la vía también para entender a India. Si Modi aspira a convertir a India en una superpotencia deberá hacerlo sobre la base de una inteligente geometría variable de alianzas. No es el caso, por ahora. El supremacismo ultranacionalista suele ofuscar las mentes.

Josep Piqué

Y es que, para comprender el ascenso geopolítico de India, y sus ambiciones, debe atenderse a su contexto histórico, pero también a su situación política, económica y social actual: India no quiere quedar encerrada entre bloques y para ello recupera, si es que algún día lo perdió, su estatus de potencia no alineada.

3.1 Una potencia regional con proyección global

En 2022, coincidiendo con el 75 aniversario de su independencia, India adelantó a Reino Unido como quinta economía mundial⁸⁸ con un PIB de 3'2 billones de dólares⁸⁹. Desde Goldman Sachs auguran un futuro próspero para Nueva Delhi: tercera economía mundial en 2027 y segunda, arrebatando el puesto a Pekín, en 50 años (2075). En 2023 superaba a China como país más poblado del mundo con 1428 millones de habitantes. Al potencial económico y demográfico se deben añadir tres elementos clave: un sofisticado sector tecnológico, armamento nuclear y una ubicación estratégica. En un momento de reequilibrios, Nueva Delhi se presenta como una alternativa a Pekín en el continente asiático: una mano de obra barata, un alto nivel tecnológico, un país anglófono y un sistema formalmente democrático ofrecen un aval a las empresas occidentales. De hecho, Apple aterrizó en India en 2020 y en 2023 ha inaugurado su primera tienda en Mumbai. Detrás de ellos está la producción en el país de más de 6'5 millones de iPhones en 2022, y el objetivo de triplicarla para 2024. Parece que la reconfiguración de las cadenas de valor en Asia va a pasar por Nueva Delhi.

Así, India cuenta con todos los factores para pasar de potencia regional a global aunque dos cuestiones —interrelacionadas— podrían lastrar esta proyección exterior: a) la desigualdad económica y social: según datos del Banco Mundial (BM) el PIB per cápita se situaba en 2.388,6 dólares en 2022; un Índice de Gini de un 34,2; el porcentaje de población en riesgo de pobreza asciende al 21'9%, y en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD ocupa el puesto número 132 de

⁸⁸ <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/12134232/02/23/La-India-adelanta-a-Reino-Unido-en-PIB-y-se-prepara-para-el-asalto-a-Japon-y-Alemania-asi-quedara-el-ranking-global.html>.

⁸⁹ Creciendo un 8'7% en 2022, su mayor crecimiento en los últimos 22 años.

los 189 países que se analizan; b) la *hindutva*, el programa político diseñado por el Bharatiya Janata Party (BJP) basado en la *hinduidad*. En un país con cientos de grupos étnicos⁹⁰, 22 lenguas regionales reconocidas por la Constitución⁹¹, más de 2000 dialectos y múltiples religiones, el proyecto político de Modi pasa por vincular la identidad nacional a la *hinduidad*. Es cierto que el hindi es la lengua oficial más hablada (el 50% de la población) y que el 79'8% de los ciudadanos indios son hindúes, pero en un país de 1428 millones de habitantes, un 14'2% de musulmanes, un 2'3% de cristianos, un 1'7% de sijs y un 2% de otras confesiones equivale a 289 millones de personas, unas minorías que superan la población total de países como Indonesia, Pakistán, Nigeria o Brasil —que se encuentran entre los diez más poblados del mundo—. Estas minorías deben subordinarse a la identidad de una nación hindú —un ejemplo ha sido la supresión de la autonomía de Jammu y Cachemira, de mayoría musulmana— ahondando así en la brecha social existente. Esta brecha podría condicionar el salto al exterior pretendido por Delhi.

Modi está configurando un proceso de recuperación del glorioso pasado indio tras los «Mil años de esclavitud»⁹², que guarda similitudes con el objetivo de Xi de revertir el «Siglo de la Humillación». Xi vuelve al confucianismo y Modi al hinduismo.

3.2 Multialineamiento y polilateralismo

*La política exterior India es el resultado de la puesta al día del objetivo de autonomía estratégica que inspiró al Movimiento de los No Alineados. Desaparecidos los bloques de la Guerra Fría el movimiento entró en vía muerta, no porque hubiera fracasado, sino porque la desaparición de la URSS ponía en cuestión la idea misma en que se apoyaba: la existencia de un orden bipolar*⁹³.

José María Ridaio, Embajador de España en India.

India, consciente de la multipolaridad actual ha sustituido su política exterior de no alineamiento por una de *multialineamiento* con la autonomía estratégica como principal elemento, y estrechando así alianzas con países enfrentados. El *multialineamiento* y *polilateralismo* indios se resumen una visión casi transaccional de las relaciones internacionales, sin aliados aunque sí socios, con un enemigo tradicional —Pakistán—, un contendiente en el liderazgo regional y del

⁹⁰ El 52% son indo-arios (asameses, bengalíes, punyabíes, kolis, etc.), el 20% son dravídicos (tamiles, télugus, malayalis, kannadigas, etc.), y el 5% son mongoloides y otros. Fuente: Ficha India Santander Trade <https://santandertrade.com/es/portal/analizar-mercados/india/presentacion-general>.

⁹¹ hindi, urdu, bengalí, nepalí, telugu, bodo, santalí, cachemiro, maratí, tamil, guyaratí, malayalam, canarés, oriya, panyabí, asamés, sindhi, dogrí, manipurí, maithilí, konkani y sánscrito.

⁹² Mil años que incluyen el dominio por musulmanes, mongoles y británicos.

⁹³ RIDAO, José María. *India y el mundo*. Cartas desde Nueva Delhi, Política Exterior Julio/Agosto 2022.

Sur Global —China—, y una amplia participación en foros internacionales de distinto signo capaz de integrar las aparentes incompatibilidades.

La posición del Delhi en el conflicto ucraniano es una de las evidencias del *multialineamiento*. A la abstención en la Asamblea General de Naciones Unidas se suma la negativa a imponer sanciones a Rusia, mientras que se beneficia —junto con China— del bloqueo comercial a Moscú, especialmente relevante en materia de defensa. India importa alrededor del 60% de su armamento de Rusia, y obtiene ahora hidrocarburos a un precio reducido con consecuencias para la Unión Europea⁹⁴. Pero existe un motivo más allá del económico: la creencia de que su alianza con Rusia puede compensar el vínculo China-Pakistán, y que un aislamiento ruso podría acercar, más todavía, a Pekín y Moscú.

Entretanto, mantiene una estrecha relación con EE. UU, que va desde acuerdos en materia de cooperación nuclear civil, la Asociación Estratégica Global Integral⁹⁵, hasta la participación en el Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (QUAD), o el I2U2 del que participan Israel y Emiratos Árabes Unidos. Sin embargo, el ministro de Asuntos Exteriores indio, Subrahmanyam Jaishankar, rechazó la invitación enviada por el Congreso de EE. UU para que se sumase al grupo informal *NATO+*⁹⁶ argumentando que «comprometerse con esta alianza occidental no milita en favor de la India». En su área regional, Delhi comparte la necesidad de garantizar la circulación marítima en un Indo Pacífico libre y abierto, y participó por primera vez en 2021 en los ejercicios Malabar, donde la armada india, junto con la japonesa, australiana y estadounidense, realizó ejercicios navales en el Golfo de Bengala. Aunque en la Declaración Conjunta de la Cumbre de 2023, el MAE Jaishankar, volvió a la vía india: «países que trabajan juntos para promover sus intereses nacionales».

Con China la naturaleza de la relación es dual. Pese a la dependencia comercial- aunque Nueva Delhi no participa de las iniciativas lideradas por Pekín como la OBOR o la RCEP, la participación de ambas en la Organización para la Cooperación de Shanghai o los BRICS (ahora plus), el conflicto fronterizo y la competición regional marcan el vínculo bilateral. De hecho, en 2020 se produjo el peor choque fronterizo entre ambos ejércitos en las últimas décadas, que volvió a escalar en diciembre de 2022. Así, como afirmó Jaishankar: *El estado de la frontera determinará el estado de la relación*. Pese a ello, Delhi es cauta en sus afirmaciones hacia China y en sus actuaciones con Taiwán.

⁹⁴ Borrell emitió una queja en el Consejo de Comercio y Tecnología de la UE-India puesto que el no alineamiento indio permite a Moscú sortear las sanciones europeas: «Si el diésel o la gasolina entran en Europa desde India pero habiéndose producido con petróleo ruso, eso es ciertamente circunvenir en las sanciones».

⁹⁵ Establecida en 2020 entre Trump y Modi. Se reúnen en formato de Diálogo 2+2 los ministros de Asuntos Exteriores y Defensa de ambos países.

⁹⁶ Integrado por Australia, Nueva Zelanda, Japón, Corea e Israel.

2023 ha sido un año especialmente relevante para la proyección internacional de India con la celebración del G20⁹⁷, la cumbre Voz del Sur Global y la octava edición del Diálogo de Raisina⁹⁸, que ha permitido a Delhi ofrecer su visión y aspiraciones en el nuevo orden global que, sin embargo, parece no querer diseñar. India va tejiendo relaciones bilaterales, participando en foros internacionales poco numerosos y exige una mayor presencia en los órganos de los foros globales, como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, para lo que forma parte del grupo G4; aboga por la apertura y libertad en el teatro del Indo Pacífico y va teniendo una tímida presencia en África y América Latina. Una política exterior que para su Ministro de Asuntos Exteriores en *The India Way: Strategies for an Uncertain World*⁹⁹ se basa en: «Comprometerse con EEUU, administrar las relaciones con China, cultivar a Europa, dar seguridad a Rusia, invitar a Japón a participar, atraer a los vecinos, ampliar el vecindario y extender las bases de los apoyos a India».

Sin embargo, no tiene una idea para el reequilibrio hacia el que el orden internacional parece que avanza y Delhi afirma que necesita. India piensa en el escenario global desde un prisma nacional; una disquisición de Jaishankar durante el pasado Diálogo de Raisina lo evidencia: *De hecho, creo que yo soy el centro del mundo, pero esa es otra cuestión*. La India de Modi parece convencida de la preferencia india e hindú.

4. El Japón que diseñó Abe: de gigante económico a coloso político

Abe supo leer el nuevo escenario geopolítico con una gran capacidad de anticipación. Ante el choque entre China y EE.UU., propuso una reformulación de la política exterior y de seguridad niponas coherente con los valores democráticos y liberales de la sociedad japonesa, primero impuestos y luego plenamente asumidos.

J. Piqué, Japón después de Abe.

Japón es un gigante económico: la tercera economía mundial por volumen de PIB y la segunda asiática. La Doctrina Yoshida¹⁰⁰ funcionó y ha llegado la hora de aplicar la de Kishida. Como ya anunciase el primer ministro en 2022 en la reunión de la Agenda de Davos del Foro Económico Mundial entre las prioridades del gobierno japonés se encuentran: el establecimiento de «una nueva forma de

⁹⁷ Con el lema «Madre de la democracia», ¿Estaba Modi enviando un mensaje a Europa?

⁹⁸ Bajo el título «¿Faro en la tempestad?»

⁹⁹ *The India Way: Strategies for an Uncertain World* publicado en septiembre de 2020.

¹⁰⁰ Primer ministro de Japón tras la Segunda Guerra Mundial que se centró en dirigir a un país devastado hacia la recuperación económica, dejando de lado toda ambición en política exterior y amparándose a la protección de Estados Unidos.

capitalismo», una política que basándose en los logros de las *Abenomics*¹⁰¹, ponga en el centro la distribución de los beneficios obtenidos de una transición digital y verde, que «establezca un círculo virtuoso de crecimiento y distribución»¹⁰². En política exterior, el cambio en la doctrina de Japón se ha denominado la *diplomacia del realismo para una nueva era*. En una entrevista del periódico *Nippon* al ministro de Asuntos Exteriores japonés, Hayashi Yoshimasa, éste señala los tres principios irrenunciables de la nueva política: «el principio de defender a ultranza los valores universales, el principio de defender la paz y la estabilidad de Japón, y el principio de asumir el liderazgo en la comunidad internacional haciendo contribuciones a la humanidad»¹⁰³. Este cambio se anticipa a lo que, tras febrero de 2022, pasaría a ser una *urgencia* para Tokio. Si bien es cierto que las principales amenazas para Japón se encuentran en Asia Oriental, la invasión rusa de Ucrania fue una llamada de atención por su posible réplica. Al inicio del conflicto afirmaba el primer ministro nipón: «Existe una fuerte sensación de urgencia de que Ucrania hoy podría ser Asia Oriental mañana». Y es que el estrechamiento de lazos entre Pekín y Moscú desde febrero del pasado año no ha hecho sino activar las alarmas.

Del mismo modo que Alemania con su «Cambio de era» (*Zeitenwende*), Japón, con su *diplomacia del realismo* pretende poner en marcha un cambio de rumbo profundo, lo que resulta paradigmático, como apunta el General Francisco Dacoba¹⁰⁴, «en una sociedad que aún supura por la herida del militarismo del que todavía se le acusa»¹⁰⁵. La actualización de su Estrategia de Seguridad Nacional (ESN o NSS, por sus siglas en inglés) en 2022 confirma el viraje político de Tokio. Un cambio que comenzó durante el segundo mandato de Shinzo Abe (2012)¹⁰⁶ y que vincula al Indo Pacífico y a la Seguridad de la nación. Esta transformación podría resumirse, en palabras del ministro Yoshimasa, «hacemos lo que podemos hacer por nosotros mismos».

Desde que Abe acuñase el término Indo Pacífico en 2007, Japón ha pretendido que la situación del mar del Sur de China no se replique en el Indo Pacífico. Esto es, que China no lo considere como su área de influencia natural (con derechos exclusivos y/o históricos). Kishida, en su visita a India en marzo de 2023 concretó la necesidad de que fuese *libre, abierto, basado en normas y con respeto*

¹⁰¹ Política económica basada en «las tres flechas» implementada por el entonces primer ministro Shinzo Abe.

¹⁰² Palabras de Kishida, Fumio en la reunión telemática de la Agenda de Davos del FEM.

¹⁰³ Entrevista al MAE japonés <https://www.nippon.com/es/in-depth/a07703/>.

¹⁰⁴ Francisco Dacoba es el Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

¹⁰⁵ Tokio se autoimpuso múltiples limitaciones en materia militar tras la Segunda Guerra Mundial. Las Fuerzas de Autodefensa de Japón se crearon en los años 50 sin posibilidad de actuar fuera del país y con el propósito de preservar la seguridad interior. No fue hasta los años 90 que se produjo el cambio legislativo (Ley de Cooperación en Misiones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas) que permitió a las FFAA japonesas participar en las OMP, siendo su primera intervención en 2004 en Irak.

¹⁰⁶ Durante éste se publica la primera ESS de 2013 y se crea el Consejo de Seguridad Nacional.

a los principios de la Carta de Naciones Unidas¹⁰⁷. La nueva ESN muestra esta necesidad, pero ya no solo desde el punto de vista de una política exterior y de defensa, sino como un imperativo para la seguridad nacional del país. Para la arquitectura de seguridad japonesa, la estabilidad en el Indo Pacífico es esencial, máxime tras las últimas acciones chinas¹⁰⁸, entre las que cabe destacar: las tensiones por los vertidos de agua de Fukushima, incursiones aéreas al sur del país, la caída de misiles chinos en la ZEE japonesa, el conflicto abierto entorno a las Islas Senkaku (Diaoyu para China)¹⁰⁹ o las reclamaciones territoriales directas del gobierno de Pekín. En este último caso, el primer ministro Qin Gang ha hecho alusión recientemente a la *Declaración de Postdam*, afirmando que Taiwán es una provincia china (rebelde) y que Okinawa (Ryukyu para Pekín) no forma parte de Japón. Así, consciente de que ya no podría mantenerse al margen de un conflicto en el Mar de la China Meridional, Tokio ha reinterpretado su limitación constitucional de la cláusula de paz¹¹⁰. Bajo el gobierno de Abe en 2015 se introdujeron las «Tres Nuevas Condiciones para el Uso de la Fuerza», una reforma de la Constitución, articulada a través de la *Legislación para la Paz y la Seguridad*, y que permite que el Gobierno intervenga en el exterior tanto en defensa propia como en apoyo de sus aliados. Además, el gobierno nipón se ha comprometido a duplicar su presupuesto en defensa, pasando del 1% al 2% del PIB en 2027. En paralelo, en la Estrategia de Seguridad Nacional 2022 China, Corea del Norte¹¹¹ y Rusia¹¹² se perfilan como las principales amenazas —ya tradicionales—; Estados Unidos como un socio esencial; y los países de la región —y de fuera de ésta—, siempre que compartan los valores democráticos, como potenciales aliados. La estrategia también incluye las zonas estratégicas para la seguridad japonesa: el Indo Pacífico y el mar de Japón.

En este contexto de socios, cooperantes, oponentes y áreas geográficas críticas se encuadran los tres pilares del renovado esquema de seguridad nipón: a) el fortalecimiento de la relación securitaria con EE.UU. vía la renovación del Acuerdo de Cooperación y Seguridad Mutua (1951); b) la consolidación de alian-

¹⁰⁷ FERNÁNDEZ APARICIO, J. (2023) *La proyección de Japón y su discurso de la seguridad*. Cuadernos de Estrategia 219. Capítulo Primero. (IEEE).

¹⁰⁸ El Ministerio de Defensa japonés publicó a principios de año un documento en el que se recogen los incidentes más graves con China en la última década en el mar de la China Oriental, en el Pacífico y en el mar de Japón. Disponible: https://www.mod.go.jp/en/d_act/sec_env/pdf/ch_d-act_a.pdf.

¹⁰⁹ Islas bajo soberanía japonesa y reclamadas por China que se encuentran a menos de 200 km de Taiwán.

¹¹⁰ El Artículo IX de la Constitución de 1947 incluye la renuncia a la guerra como medio para la solución de controversias, y con ello a las Fuerzas Armadas de tierra, mar y aire.

¹¹¹ El desafío nuclear norcoreano es una de las principales preocupaciones de Tokio. En 2022 Pyongyang realizó 59 lanzamientos de misiles y varios de ellos entraron en el espacio aéreo japonés y cayeron en sus aguas.

¹¹² Japón tiene abierto un contencioso con Rusia desde el fin de la Segunda Guerra Mundial por la soberanía de las Islas Kuriles. Pero no era considerada estrictamente una amenaza hasta la invasión de Ucrania en 2022. No preocupa un conflicto directo entre ambas potencias sino la alianza sinorusa y el revisionismo de Moscú. Sin embargo, si ha denunciado las incursiones rusas en su espacio aéreo y la colocación de misiles balísticos en las Kuriles.

zas con países que comparten la misma visión del orden global. Aquí encajan, en primer lugar el histórico acuerdo¹¹³ en materia de defensa entre Reino Unido y Japón¹¹⁴ que permitirá a Londres desplegar sus FFAA en Japón, y en segundo lugar, la asociación con Roma y Londres para el desarrollo de nuevos aviones de combate; c) el fomento de asociaciones en el Indo Pacífico, cuyo ejemplo paradigmático es el QUAD —anteriormente mencionado con motivo del análisis de la política exterior India—. Sin embargo, a diferencia de Delhi, el gobierno japonés aboga por un claro alineamiento con Estados Unidos y señala a China como principal amenaza. El Diálogo, propuesto y revitalizado por Abe y ridiculizado al principio por China, es ahora criticado por Pekín como una «OTAN del Pacífico» y trató de ponerlo a prueba con duras restricciones a la economía australiana en 2020 —intento fallido que acercó a Canberra a Washinton y Londres en 2021—. Este año, en la cumbre del QUAD que ha tenido lugar en Hiroshima, los líderes de los cuatro estados aprobaron una declaración conjunta en la que acordaron «perseguir un Indo Pacífico libre de intimidación y coerción». De forma paralela se celebró la cumbre del G7 en la se invitó a participar a Corea del Sur e India. Así, desde Japón, todos miraban hacia Pekín. Se ha especulado sobre el interés de EE. UU en enviar una invitación a Tokio para que se sume al AUKUS o a la Iniciativa *Five Eyes* ¿Qué respondería Abe?.

5. ¿Avanza la República de Corea hacia el trilateralismo?

La mala fortuna geopolítica de Corea radica en que está en medio de tres grandes y ambiciosas potencias: China, Japón y Rusia. En algún momento, las tres intentaron usar su territorio para atacar a las otras dos o escudarse de sus designios agresivos.

Luis Esteban G. Manrique

Precisamente la ambición del Japón a principios del siglo XX ha condicionado las relaciones entre Tokio y Seúl durante estos últimos años, y con ello, la situación del Occidente extendido a Asia Oriental. La asertividad China también limita a un país que trata de evitar la ira de Pekín, pero cuya defensa de un orden basado en normas y valores compartidos converge con la de Occidente. Así, Corea del Sur tiene una situación compleja con una dependencia dual: económicamente está supeditado a Pekín con quien comercia más que con Europa, Japón y Estados Unidos juntos, y en materia de seguridad a Washington. Ello ha llevado a

¹¹³ Los primeros ministros de Reino Unido y Japón pactan un acuerdo histórico de defensa. Galaxia Militar. 12 de enero de 2023. Disponible en: Los primeros ministros de Reino Unido y Japón pactan un acuerdo histórico de defensa. – Galaxia Militar.

¹¹⁴ Reino Unido y Japón firman un histórico acuerdo militar La Razón 11 Enero 2023. Disponible: <https://www.larazon.es/internacional/20230111/s4klkjz66jhs3nduqxw4rkbype.html>.

los gobiernos coreanos a mantener una posición de *ambigüedad estratégica* hasta la llegada de Yoon Suk-yeol. Con Yoon Corea ha adoptado un nuevo enfoque en su política exterior que comprende: un estrechamiento de los lazos con Estados Unidos, la reconciliación con Japón y un distanciamiento con Pekín.

En el ámbito económico, Corea ha comprendido que la dependencia de China es bidireccional o codependencia. Pekín es su principal socio comercial, pero también precisa de su tecnología punta- Seúl produce el 18% de los microprocesadores. El liderazgo que Corea, junto a Taiwán, ejerce en este ámbito tecnológico refuerza su posición económica y geopolítica. En paralelo, ha comenzado a diversificar su economía: Samsung está en un proceso de relocalización de sus fábricas que pasarán de China a Vietnam.

En materia de seguridad, se han producido dos cambios fundamentales en Seúl que están fuertemente interconectados:

- a) Corea ha abandonado la estrecha concepción de los riesgos de su vecindario. El desarrollo de la *patria de los Chaebol* y el contexto de confrontación en la región ha llevado a líderes como Yoon a articular una política exterior más allá de la península coreana; su política exterior y de defensa ya no solo se centra en Corea del Norte¹¹⁵ sino en Corea del Sur como un actor global¹¹⁶. Así se refleja en su nueva política exterior y de defensa: *Estado Pivote Global* (GPS, por sus siglas en inglés).
- b) Seúl combina una estrategia *trilateralista* y multilateralista. Desde el punto de vista trilateral, Yoon ha alentado una reconciliación¹¹⁷ con Japón como «socio que comparte valores universales» y Kishida considera a Corea un país clave para la estabilidad de la región¹¹⁸. Todo ello se ha materializado en la Acuerdo de Camp David de agosto de 2023 que apuntala una arquitectura de seguridad trilateral para mantener a raya a China en el Indo Pacífico^{119, 120}. Lo más relevante es que en este acuerdo resuena el Artículo 5 de la OTAN, ya que los tres socios han pactado

¹¹⁵ Yoon, a diferencia de Moon, ha reorientado la aproximación a Pyongyang y en la *Iniciativa Audaz* estableció los nuevos principios de la relación: dejando de lado la cooperación económica y centrándose en la desnuclearización, abusos de DDHH y las familias separadas por la frontera.

¹¹⁶ PACHECO PARDO, R (2023). *La península coreana: dos sistemas diferentes, un conflicto latente y la política exterior y de defensa de Yoon Suk-yeol* Capítulo 2 de Cuadernos de Estrategia 219 (IEEE).

¹¹⁷ A principios de 2023 esta reconciliación vino jalonada de visitas de alto nivel como la del presidente Yoon a Tokio y la del primer ministro Kishida a Seúl- previamente, desde 2022 se habían ido dando pasos para la compensación de Corea por la esclavitud de su población por parte de empresas japonesas durante la etapa colonial.

¹¹⁸ En la ESN 2022 de Japón se incluye a Corea como «un vecino estratégico para Japón con el que se comparten intereses comunes».

¹¹⁹ Tensiones marcadas por el pasado colonial de Japón y las atrocidades sufridas por el pueblo coreano- cuyo símbolo son las «mujeres de confort», las controversias sobre «trabajadores forzados» y las disputas territoriales por las islas Takeshima/Dokdo, que resurgieron en 2019 con participación rusa.

¹²⁰ Alfredo Toro Hardy, *El Acuerdo de Camp David y la danza del poder en el Indo Pacífico*. Agosto 2023. <https://politica-china.org/areas/politica-exterior/el-acuerdo-de-camp-david-y-la-danza-del-poder-en-el-indo-pacifico>.

que cualquier amenaza contra la seguridad de las partes es una amenaza contra las tres. Además, se ha promovido acercamiento en materia de seguridad entre Japón y Corea que abarca: intercambio de información de inteligencia militar ¹²¹ y vinculación de los radares de detección de misiles con los del Comando del Indo-Pacífico de Estados Unidos. Desde un punto de vista multilateral, Seúl no dudó en acudir, junto a los líderes del AP4 ¹²² a la Cumbre de la OTAN en Madrid para la adopción de un nuevo concepto estratégico y abrir una misión diplomática ante la organización en Bruselas; participar como invitado en la cumbre del G7 y en la Cumbre de las Democracias organizada por Biden. Al parecer, el gobierno de Yoon estaría también dispuesto a acercarse a un QUAD cuya invitación ha señalado que *analizará positivamente*. Con todo, Corea avanza a través de su alianza trilateral y de una mayor participación en foros internacionales, hacia una política exterior más adecuada a su estatus de potencia regional y décima potencia mundial.

¹²¹ Yoon acuerda con Kishida «normalizar completamente» el acuerdo de intercambio de inteligencia militar. Yonhap.

¹²² Australia, Japón, Nueva Zelanda y Corea del Sur.

Capítulo III

EL INDO PACÍFICO

Aunque la invasión de Ucrania por Rusia pueda hacer pensar lo contrario, no hay un regreso del centro de gravedad geopolítico al Atlántico. Sigue en el Indo-Pacífico. Incluso más que antes. Las razones para esta afirmación contra-intuitiva son diversas, pero contundentes.

Josep Piqué.

Europa no se encuentra ya en el centro del *mapamundi*. Tampoco Estados Unidos ni el Océano Atlántico y parece que finalmente lo hemos aceptado. El conflicto en suelo europeo o en Oriente Medio no ha puesto en pausa las dinámicas en Asia -sobre todo en su parte Oriental. Aunque últimamente parece que el concepto Indo Pacífico ha perdido fuelle- en ocasiones incluso se recrimina a Alemania que 2020 era haber llegado-, nuestro presente y futuro pasan por el Índico y el Pacífico. Puede que el concepto esté *demodé* para la opinión pública, pero sigue siendo estratégicamente necesario.

1. ¿Por qué hablamos del Indo Pacífico?

El Indo-Pacífico es la región del futuro pero también de creciente inseguridad y riesgo. Una zona formada por los dos océanos que le dan nombre y con doble condición de riesgo y oportunidad.

Josep Borrell

Si bien el concepto Indo Pacífico lo acuña Shinzo Abe en el discurso *La confluencia de los dos mares* ante el Congreso Indio en 2007, hace más de siglo y medio que se habla de la centralidad de este eje geopolítico. Recordaba el in-

ternacionalista Juan Luis López Aranguren¹²³ que: a finales del siglo XIX Alfred Thayer Mahan predijo que «quien domine el Océano Índico dominará Asia y el destino del mundo se decidirá en sus aguas». Tiempo después, en 1924, Karl Haushofer predijo la llegada de lo que llamó «la Era del Pacífico». Posteriormente, Henry Kissinger afirmó que uno de los cambios más drásticos a nivel global que se producirían en este siglo sería el desplazamiento del centro de gravedad de las relaciones internacionales del Atlántico al Índico y al Pacífico. Y fue en los ochenta, durante la reunión entre Deng Xiaoping y Rajiv Gandhi, cuando se produjo la declaración por parte de Deng indicando que sólo cuando China, India y otras naciones vecinas colaboren se podría hablar de un «siglo de Asia-Pacífico»¹²⁴. El presente no parece haber dado la razón a Deng. Entonces, ¿por qué hablamos del Indo Pacífico? El objetivo de haber dedicado la primera parte del trabajo a la reconfiguración del orden global o, más bien, a la configuración de un nuevo orden global centrado en Asia, pretende ser la respuesta a esta pregunta. Por motivos de extensión no han podido analizarse otras dinámicas que marcan la importancia de la región: el papel de Rusia y sus reivindicaciones territoriales, la piratería en el Golfo de Adén, los conflictos por la pesca ilegal, la explosión demográfica en África, el desafío nuclear norcoreano o la necesidad de entendimiento para abordar retos comunes como el cambio climático y la reforma de organismos internacionales. En suma, las potencias del Índico y el Pacífico han tejido una red de convergencia y rivalidad de la que depende no solo el futuro de la región sino el del resto del mundo. Por ello, más que preguntarnos por qué hablamos del Indo Pacífico, lo que deberíamos plantearnos es de qué Indo Pacífico hablamos.

2. ¿De qué Indo Pacífico hablamos?

Advertida la importancia de la región, distintas potencias han ido elaborando estrategias para ésta que incluyen diferentes versiones geográficas y geopolíticas del Indo Pacífico.

2.1 El Indo Pacífico geográfico

No existe un concepto unívoco de Indo Pacífico. Cada estado u organización internacional que ha elaborado una estrategia lo ha acotado de acuerdo a sus intereses. La Administración Biden-Harris lo define en la *Indo-Pacific Strategy of the United States* (2022)¹²⁵ como «la región que se extiende de nuestra costa pacífica

¹²³ LÓPEZ ARANGUREN, J. *El Indo Pacífico como nuevo eje geopolítico global*. Universidad de Navarra.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Indo-Pacific Strategy of the United States (2022). Disponible: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

al océano Índico»¹²⁶. Esto es, un área que abarca desde las costas norteamericanas hasta aquellas bañadas por el Índico. Canadá, únicamente incluye en la Estrategia de Canadá para el Indo Pacífico (2022)¹²⁷ a cuarenta países-todos ellos asiáticos- junto con Australia y Nueva Zelanda. Para Japón, que carece de estrategia propiamente dicha, es un concepto más amplio todavía que el estadounidense; comprende el espacio de conectividad entre Norteamérica, Asia y África. Corea del Sur en *La Estrategia de la Republica de Corea para un Indo Pacífico libre, pacífico y abierto* (2022)¹²⁸ mira hacia dentro para definir el Indo Pacífico, hace una referencia a su política exterior al considerarse un *Global Pivotal State* y menciona como regiones clave incluidas en el concepto geográfico «los países del norte del Pacífico, del sudeste asiático, del sur de Asia, Oceanía, los de la costa africana y el océano Índico». India, se encuentra en una situación similar a la de Japón respecto a la falta de un instrumento de planificación específico para el Indo Pacífico. Sin embargo, la *Estrategia de Seguridad Marítima India* de 2015 menciona que el eje geopolítico global ha dejado de ser el euro-atlántico para pasar a ser el indo-pacífico, pero sin definirlo geográficamente¹²⁹. La ASEAN, en su *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific* (2019)¹³⁰ lo define como «la amplia región de Asia-Pacífico y el océano Índico»¹³¹. Argumenta Emilio de Miguel que «dada la tendencia de ASEAN a pensar en términos regionales, no resulta descabellado pensar que para ella el Indo Pacífico abarcaría el espacio que va de la bahía de Bengala y la costa oriental de la India al Pacífico occidental». Para la Unión Europea, en la *Estrategia de la UE para la Cooperación en la Región Indopacífica*¹³², se incluye: «desde la costa oriental de África hasta los Estados insulares del Pacífico». Desde la óptica de Bruselas, teniendo en cuenta su renovado enfoque¹³³ hacia su vecindario sur y la importancia de Bab el Mandeb y Suez para el continente europeo, es comprensible que se incluya la parte este de África en su estrategia. Alemania, en sus *Directrices Políticas para el Indo Pacífico* (2020),¹³⁴

¹²⁶ «The region, stretching from our Pacific coastline to the Indian Ocean» así figura en el primer párrafo de la estrategia.

¹²⁷ Canada's *Indo-Pacific Strategy* (2022) Disponible en: <https://www.international.gc.ca/transparency-transparence/indo-pacific-indo-pacifique/index.aspx?lang=eng>.

¹²⁸ *The Republic of Korea Strategy for a Free, Peaceful and Prosperous Indo-Pacific Region* (2022), Disponible en: <https://www.mofa.go.kr/viewer/skin/doc.html?fn=20230106093833927.pdf&rs=/viewer/result/202312>.

¹²⁹ Emilio de Miguel ¿De qué hablo cuando hablo del Indo Pacífico? Blogs ABC Bukubuku. Disponible: <https://abcblogs.abc.es/bukubuku/otros-temas/de-que-hablo-cuando-hablo-del-indo-pacifico.html>.

¹³⁰ *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific (AOIP)* (2019). Disponible en: https://asean.org/asean2020/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf.

¹³¹ «in the wider Asia-Pacific and Indian Ocean regions or the Indo-Pacific» Primera página del *Outlook*, párrafo segundo.

¹³² *Estrategia de la UE para la Cooperación en la Región Indopacífica* Disponible: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_21_4709?cookies=disabled.

¹³³ *Hacia una estrategia global con África*. Declaración conjunta del Parlamento Europeo y el Consejo. Disponible: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52020JC0004>.

¹³⁴ *The German Policy Guidelines for the Indo-Pacific* (2020) Disponible: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2380514/f9784f7e3b3fa1bd7c5446d274a4169e/200901-indo-pazifik-leitlinien--1--data.pdf>.

reconoce que la región indo pacífica no está claramente delimitada, pero para el gobierno alemán incluye todos los países ribereños de los océanos Índico y Pacífico¹³⁵. Francia considera en la *Estrategia francesa para el Indo Pacífico*¹³⁶, lanzada en 2018, que se trata de un concepto geopolítico sin precisar su ámbito geográfico. Sin embargo, en la *Estrategia de Defensa en el Indo-pacífico* señala que «engloba, para la defensa francesa, un conjunto geopolítico extendido desde Yibuti a la Polinesia. Este espacio está dotado de una continuidad geoestratégica y de una coherencia histórica¹³⁷.» Por su parte, Países Bajos en su *Indo-Pacific: Guidelines for Strengthening Dutch and EU cooperation with partners in Asia* (2020)¹³⁸ establece que para Ámsterdam el Indo Pacífico «se extiende a todos los países del Índico y el Pacífico, incluyendo el mar del Sur de China y el mar de la China Oriental»¹³⁹. Australia tampoco ha adoptado una Estrategia para la región como tal, pero en el *Libro Blanco de la Defensa* (2016) sí que define lo que incluye dentro del Indo-pacífico: «el norte de Asia, el Mar del Sur de China, y las líneas marítimas extendidas de comunicación en los océanos Índico y Pacífico que soportan el comercio australiano»¹⁴⁰.

2.2 El Indo Pacífico geopolítico

El Indo Pacífico surge de la necesidad de dar una respuesta, a ser posible coordinada, a los cambios que acontecían y acontecen en la región. Es, por tanto, un concepto tan geográfico como geopolítico. La vertiente geopolítica tiene en cuenta las pretensiones —y acciones— de Pekín, el marco regional —ahora ampliado— sobre el que se mueve India, la necesidad de un Taiwán independiente, y el hecho de que Corea, Japón, Australia y Nueva Zelanda no pueden ponerse de perfil y tienen que jugar un papel en una región que ya es clave para sus intereses nacionales. El Indo Pacífico es geopolítico porque el equilibrio de poder está cambiando y, como señala Andrés Ortega¹⁴¹, algunos países han pasado de formar parte del Tercer Mundo a ser clave en el mundo de los terceros. La importancia

¹³⁵ «The Indo-Pacific region is not clearly delineated in geographical terms and is defined variously by different actors. The Federal Government considers the Indo-Pacific to be the entire region characterised by the Indian Ocean and the Pacific.»

¹³⁶ *France's Indo-Pacific Strategy* (2022) Disponible: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/en_dcp_a4_indopacifique_022022_v1-4_web_cle878143.pdf.

¹³⁷ DE MIGUEL, E. ¿De qué hablo cuando hablo del Indo Pacífico? Blogs ABC Bukubuku. Disponible : <https://abcblogs.abc.es/bukubuku/otros-temas/de-que-hablo-cuando-hablo-del-indo-pacifico.html>.

¹³⁸ Indo-Pacific: Guidelines for Strengthening Dutch and EU cooperation with partners in Asia (2020) disponible: <https://www.government.nl/documents/publications/2020/11/13/indo-pacific-guidelines>.

¹³⁹ For the Netherlands, the region encompasses in any event the countries around the Indian and Pacific Oceans, including the South China and East China Seas. The shipping routes through the Indian and Pacific Oceans that link Europe with Asia and Oceania are central to the concept. The region extends from Pakistan to the islands of the Pacific.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ ORTEGA, A (2023) *Del Tercer Mundo al mundo de los terceros*. Política Exterior. Disponible: <https://www.politicaexterior.com/del-tercer-mundo-al-mundo-de-los-terceros/>.

geopolítica del Indo Pacífico se refleja también en cifras: reúne a la mitad de la población mundial, incluyendo al 58% de la población joven; el 60% del PIB global, 2/3 del crecimiento económico se concentran en la región y reúne el 65% de los océanos de globo con su biodiversidad; el 50% del comercio internacional transita por sus arterias marítimas, además un 25% del comercio de mercancías pasa por los estrechos de Malaca-Lombok; el eje que conforman el océano Índico-Malaca-mar del Sur de China transporta el triple de hidrocarburos de los que pasan por Suez y quince veces más de los que pasan por el Canal de Panamá¹⁴². A ello se debe añadir que las cuatro primeras economías mundiales son países indo pacíficos, dos de ellos miembros del G7. Por tanto, la pregunta pertinente es ¿Cómo debe ser el Indo Pacífico del que hablamos? La respuesta: Libre y abierto (FOIP, free and open Indo Pacific). Este término ha sido rechazado por China, consciente de las connotaciones de contención geopolítica a su expansionismo.

Cuando Seúl publicó su Estrategia, el ministro de Asuntos Exteriores, Park Jin, declaró que se trataba de una «política exterior de facto». Y es que la adopción de un instrumento particular para la región —llámese estrategia, visión, directrices...— supone de por sí una declaración de principios. Corea del Sur lamenta en la suya el retroceso de los valores universales como la libertad, los derechos humanos o el estado de derecho y se opone a cualquier cambio unilateral del *statu quo* por la fuerza, señalando además la importancia de la paz y la estabilidad en el estrecho de Taiwán y la de la diplomacia contributiva. Sin embargo, en ningún momento menciona a China como amenaza. Japón, adoptó en marzo de 2023 un *Nuevo Plan para el FOIP*¹⁴³ en el que define que los principios básicos son: la defensa de la libertad, el imperio de la ley, el respeto a la diversidad, la inclusión y el carácter abierto, sin excluir a nadie, ni crear bandos y sin imponer valores. En ese sentido, tiene un concepto muy similar al estadounidense. Además, ambos países han añadido como pilares de su plan/estrategia: el mantenimiento de la seguridad, la conectividad y la promoción de la cooperación. Sin embargo, la de Estados Unidos es la estrategia más contundente con Pekín considerándola una amenaza y una potencia agresiva. También Reino Unido ha iniciado su propio *pivote indo pacífico* al incluir en la revisión de su política exterior «Global Britain in a Competitive Age» el compromiso de consolidar su posición en la región para 2030. Incluso República Checa¹⁴⁴ ha elaborado su propia estrategia —de la que se ha congratulado Taiwán¹⁴⁵—.

¹⁴² GARCÍA CANTALAPIEDRA, D. (2023) *Interacción de las grandes potencias en Asia Oriental: EE. UU., la RPC, India y Rusia*. Capítulo quinto, Cuadernos de Estrategia 219 (IEEE).

¹⁴³ *Nuevo Plan para un Indo Pacífico Libre y Abierto* Marzo 2023 <https://www.mofa.go.jp/files/100495318.pdf>.

¹⁴⁴ *Estrategia de cooperación de la República Checa y la región del Indo-Pacífico: más cerca de lo que imaginamos*.

¹⁴⁵ <https://reporteasia.com/relaciones-diplomaticas/2022/11/26/taiwan-agradece-a-la-republica-checa-su-inclusion-en-el-marco-de-politicas-estrategicas-para-el-indo-pacifico/>.

3. ¿Necesita España una Estrategia para el Indo Pacífico?

«Como ocurre con todos los desastres masivos, la epidemia de la peste fue descartada por absurda»

Albert Camus. La Peste.

En el Indo Pacífico está en juego la hegemonía global. Es también en el Indo Pacífico donde se escogerá entre un orden internacional basado en la democratización de estructuras políticas, economías de mercado, sociedades abiertas en las que la libertad y dignidad individuales están garantizadas por la separación de poderes y el imperio de la ley, en el que las relaciones internacionales se basan en el multilateralismo, cooperación, respeto a los derechos humanos como universales y aceptación de los principios de la Carta de Naciones Unidas o, por el contrario, un orden internacional que pone lo colectivo por encima de lo individual, la supervivencia del estado sobre el ciudadano, enfatiza el valor de la jerarquía y no discute la legitimidad de un poder político que trabaja por el bien de la colectividad. Todo ello se encuentra en el trasfondo de la competición entre Washington y Pekín. Participan también: Moscú¹⁴⁶ quien ha intensificado su basculamiento hacia Asia tras la invasión de Ucrania, con las Kuriles como punta de lanza; Seúl, Tokio, Canberra, Delhi y Wellington. Refiriéndose de forma implícita a China en una visita a Tokio, Modi apuntó: *El siglo XXI es el siglo de Asia... La pregunta es: ¿cómo será? Hay dos formas: una de «Vistarvaad» (expansionismo) y la otra de «Vikasvaad» (desarrollo)*. Ante esta opción, España debe posicionarse de forma clara, asumiendo un papel que la propia Ley de Acción y Servicio Exterior del Estado (LASEE) le encomienda: «La dimensión internacional de la actuación del Estado ha cobrado en los últimos tiempos un protagonismo sin precedentes. La razón de ello es que en un mundo globalizado e interdependiente como el actual, la forma de conducir la política exterior de un Estado incide de manera directa e inmediata en la vida e intereses de sus ciudadanos (...) En este contexto, resulta preciso afirmar y promover los valores e intereses de España con el objetivo de fortalecer su presencia internacional y reforzar su imagen en el mundo¹⁴⁷». España precisa de una Estrategia propia para el Indo Pacífico diferenciada de la de la Unión Europea. Que no nos pille por sorpresa un cambio en el orden global que no hayamos abordado de forma precisa desde un prisma nacional por considerarlo innecesario o *absurdo* por reiterativo.

¹⁴⁶ Michael Reiterer: La Declaración Chino-Rusa de febrero de 2022 fue otra confirmación de que las dos potencias se esfuerzan por transformar el orden actual, con características «chinas» y «rusas». Cuadernos de Estrategia (IEEE).

¹⁴⁷ Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. <https://www.boe.es/eli/es/l/2014/03/25/2/con>.

3.1 La Estrategia de la Unión Europea

Para no quedar aprisionada entre EE.UU. y China, la Unión Europea debe tratar con ellos a su manera: ver el mundo con sus propias lentes, actuar en defensa de sus valores e intereses y utilizar los instrumentos de poder de los que dispone.

Josep Borrell.

La «doctrina Sinatra» europea es un elemento clave del despertar geopolítico de Bruselas. Tal y como apuntó el Alto Representante en un discurso ante el Parlamento Europeo en Marzo: «una de las lecciones que tuvimos que aprender de la invasión de Ucrania es que, más que nunca, Europa debe pensar estratégicamente sobre sí misma, su entorno y el mundo. Ya no es un lujo, es una necesidad». Si la UE quiere ser verdaderamente relevante en el ámbito internacional, debe configurar una política exterior tan basada en valores como en intereses; mantener el poder blando que le ha permitido erigirse como una potencia civil, robustecer el poder normativo que ha hecho de ella una potencia comercial y dotarse de un poder duro que la convierta en un actor global. Esta voluntad de asumir una mayor presencia y responsabilidad en la escena internacional se materializó con la *Estrategia de la UE para la Cooperación en la Región Indo pacífica*¹⁴⁸. Ésta es el resultado de un proceso previo que comenzó con la Estrategia Global de la UE en 2016 y dio un salto cualitativo con la Declaración Conjunta de la Comisión Juncker y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR), a la sazón Federica Mogherini, sobre las relaciones con China¹⁴⁹: «China es simultáneamente, en diferentes ámbitos políticos, un socio cooperador con el que la UE ha aproximado objetivos, un socio negociador con el que la UE necesita encontrar un equilibrio de intereses, un competidor económico en la consecución del liderazgo tecnológico y un rival sistémico en la promoción de modelos alternativos de gobernanza». Mientras la Declaración Conjunta fijaba la nueva condición de socio, competidor y rival de Pekín para Bruselas, la Estrategia Indo pacífica ha venido también acompañada de un brazo ejecutivo, el Portal Global (*Global Gateway*), con la vista puesta en África y en contrarrestar la presencia china en el continente^{150, 151}; un brazo de innovación *Horizonte Europa*; y uno defensivo, la Brújula Estratégica, que busca que la Unión deje de ser un *enano militar*.

¹⁴⁸ *Estrategia de la UE para la Cooperación en la Región Indopacífica* Disponible: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_21_4709?cookies=disabled.

¹⁴⁹ Disponible: <https://commission.europa.eu/publications/eu-china-strategic-outlook-commission-and-hr-yp-contribution-european-council-21-22-march-2019>.

¹⁵⁰ Con un paquete de inversiones de 150.000 millones hasta 2027.

¹⁵¹ Ursula von der Leyen: «Somos muy buenos financiando carreteras, pero no tiene ningún sentido para Europa construir una muy buena carretera entre una mina de cobre de propiedad china y un puerto de propiedad china». Al final, tan solo se trata de una pugna por el poder.

La Estrategia se centra en siete puntos: a) prosperidad inclusiva y sostenible; b) transición ecológica; c) gobernanza de los océanos; d) gobernanza digital y cooperación; e) conectividad; f) seguridad y defensa; g) seguridad humana. Estas siete prioridades se materializan en objetivos concretos: a) búsqueda de socios en la región, para lo que pretende celebrar acuerdos de colaboración y cooperación (ACC) con Malasia, Tailandia o Maldivas; b) fortalecer las relaciones comerciales y de inversión con Australia, Nueva Zelanda, Japón, la República de Corea, India, Filipinas e Indonesia¹⁵² c) apoyar las asociaciones de conectividad con gigantes tecnológicos como Japón o India, tratando de incluir los estándares europeos digitales en la gobernanza tecnológica global d) la inserción en la arquitectura económica regional —ya que no forma parte de marcos como la APEC, la RCEP o el CPTPP¹⁵³— busca, finalmente, poder concluir un acuerdo birregional con la ASEAN¹⁵⁴ e) asegurar un despliegue naval europeo para garantizar un Indo Pacífico libre y abierto.

En una Comunicación conjunta sobre la estrategia¹⁵⁵, la Comisión y el AR insisten en que no va dirigida contra China, que se mantiene el *compromiso polifacético* con Pekín para abordar retos comunes y cooperar en ámbitos de interés compartidos. Y es que el 20% de las importaciones europeas provienen de China, y hacia allí se dirigen el 9% de las exportaciones de la UE, lo que asciende a un volumen de comercio de 2.300 millones de euros al día. Sin embargo, la Unión ha tomado nota de las lecciones aprendidas de la dependencia de Moscú, y trata de reequilibrar las relaciones con Pekín, partiendo de los sectores críticos, un ejemplo es la Ley Europea de Materias Primas Fundamentales¹⁵⁶.

Un ámbito más espinoso son las relaciones con Taiwán. Bruselas se adhiere al principio de «una sola China», sin embargo, el Parlamento adoptó en 2021 una recomendación sobre las relaciones políticas y de cooperación entre la UE y Taiwán que lo reconocía como un importante socio —se ha iniciado un diálogo sobre un posible acuerdo de inversión— y mostraba la preocupación por las acciones chinas en el estrecho. Todo ello se acompañó de una visita de una delegación del Parlamento a la isla y una RAN entre la vicepresidenta y Tsai. Por su parte, algunos estados miembros están profundizando su relación con Taiwán con ejemplos que van desde las declaraciones de la MAE Baerbock o la visita de una delegación del Senado francés, hasta la reunión de Meloni con el Jefe de la Oficina de Representación de Taiwán al que se dirigió como «Embajador» o la propuesta

¹⁵² Estado de las negociaciones comerciales de la UE: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements_en.

¹⁵³ Acuerdo Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés) Al que, además, tiene intención de unirse China.

¹⁵⁴ Se ha dado un paso adelante con la conclusión de un Acuerdo Global sobre Transporte Aéreo UE-ASEAN: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6126.

¹⁵⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_21_4709?cookies=disabled.

¹⁵⁶ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/european-critical-raw-materials-act_es.

de Lituania de abrir una oficina comercial en Taipéi. Bruselas está empezando a *hablar el lenguaje de poder*¹⁵⁷ que le reclamaba Borrell.

3.2 Una Estrategia para el Indo Pacífico para España

Ningún país puede dar la espalda a las nuevas realidades geopolíticas. El continente asiático es hoy el horizonte de toda política exterior.

Josep Piqué

Francia, Alemania, Países Bajos y República Checa han elaborado instrumentos nacionales para la región. Es cierto que París se juega su soberanía en el Indo Pacífico con sus siete departamentos, regiones y colectividades de ultramar, pero aunque se carezca de territorios en el Índico o Pacífico, todos los estados tienen intereses económicos, políticos, de seguridad y estratégicos que se verían perjudicados en caso de un cambio brusco en la zona, o beneficiados si se aprovechara el potencial de la región. Es cierto que en Bruselas los estados miembros se coordinan para acordar una posición común y defender los intereses de la Unión. Esa posición y esos intereses hacia el Indo Pacífico es lo que se refleja en la Estrategia de Bruselas, pero no se debe confundir el consenso europeo con el interés nacional. En este sentido, la elaboración de una estrategia bilateral entre España y el Indo Pacífico se centraría en promover los intereses de Madrid de forma complementaria a los de Bruselas. Se trata de avanzar en la misma dirección, pero a diferentes escalas, europea y nacional, creando sinergias.

i. Asunción del concepto Indo Pacífico

La política exterior de la España democrática esperó hasta el año 2000 para situar a Asia en su agenda con la adopción del primer Plan Asia 2000, la creación de la Dirección General Asia Pacífico y la de Casa Asia. En la segunda década de los 2000 se suprime la Dirección General para Asia Pacífico y se reducen las asignaciones presupuestarias para la región. En la actualidad, en la estructura del MAEUEC, se configura como la Dirección General para América del Norte, Europa Oriental, Asia y Pacífico. Por un lado, la incorporación de Asia-Pacífico a la dirección de América del Norte no parece casual, sino un signo de haber advertido la creciente conflictividad entre las dos potencias. Por otro lado, todo lo anteriormente expuesto demuestran que el concepto Asia-Pacífico está ya agotado, y ha sido sustituido —de facto— por el Indo-Pacífico: no pueden entenderse las dinámicas en la región si se prescinde de India; no se comprende realmente la política exterior China si se prescinde del estrecho de Malaca; y no pueden anali-

¹⁵⁷ Expresión utilizada por Borrell.

zarse los efectos que un eventual conflicto en el estrecho de Taiwán tendría para el resto del mundo si se ignoran las costas del este de África, el golfo de Adén o Bab el Mandeb.

ii. La Estrategia como instrumento

Un primer aspecto relevante sería que se tratase efectivamente de una *Estrategia*. Tradicionalmente la relación con la región se ha programado sobre la base de planes, con un total de cuatro Planes Asia —2000, 2005, 2009 y 2013—. En 2018 se da un salto con la visión estratégica —*Una Visión Estratégica para España en Asia 2018-2022*¹⁵⁸—. Resultaría ahora interesante que la posición española se consolidase con una estrategia principalmente por dos razones. En primer lugar, como muestra de la complementariedad a la elaborada por la UE. En segundo lugar, por el horizonte temporal. Los planes han sido elaborados con una corta vigencia —*Plan Asia 2000-2002*—, la visión estratégica la ha extendido —2018-2022—, y una estrategia a medio o largo plazo resultaría más adecuada para la región¹⁵⁹. Comúnmente se habla de una diferencia entre la concepción del tiempo occidental y oriental. La occidental tiende a estar más dominada por el cortoplacismo, mientras que la oriental es más paciente. Tal vez, sería aconsejable asumir un sentido del tiempo más estratégico, más oriental para tratar con el Indo Pacífico.

Un segundo aspecto esencial es la necesidad de contar con un instrumento actualizado que vertebre la política exterior hacia la región. La visión estratégica «caducó» en 2022 y, aunque se asuma prorrogado, en la actualidad se carece de una guía que planifique y sistematice los objetivos de la política exterior hacia Asia para los próximos años. No se trata únicamente de evaluar los beneficios de la planificación y ordenación de la política exterior sino de incluir en ese análisis los costes de su ausencia.

iii. El contenido

Una estrategia española para el Indo Pacífico debe partir de la reformulación del concepto de Indo pacífico europeo para incluir a los países ribereños de América Latina: Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú. América Latina es, junto con la Unión Europea y el Magreb uno de los ejes tradicionales y prioritarios de la política y acción exterior española. Una de las preguntas recurrentes que se plantean en la actualidad

¹⁵⁸ https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/PublicacionesOficiales/2018_02_ESTRATEGIA%20ASIA.pdf.

¹⁵⁹ En otros ámbitos de la política exterior española se ha optado ya por estos instrumentos: Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027.

es ¿por qué debe importarnos América Latina?¹⁶⁰. Latinoamérica es esencial en la configuración del mundo neo occidental hacia el que avanzamos: los valores compartidos, el potencial económico, los recursos naturales y la biodiversidad de sus países hacen de la región un elemento clave. Es fundamental incluirla en nuestro Indo Pacífico porque no solo es una parte geográfica de la región, sino también geopolítica, en la que, como hemos visto, China y Estados Unidos están midiendo sus fuerzas, y en menor medida Rusia e India. Así, la observancia de las dinámicas en un Indo Pacífico completo permitirá comprender la necesidad de que en la reconfiguración post occidental América Latina permanezca no solo identitaria y culturalmente cercana a Occidente, sino económica y políticamente¹⁶¹.

Respecto al contenido preciso del documento, resultaría interesante que, como la estrategia de la UE, incluyese prioridades comerciales y de conectividad, así como un apartado destinado a la defensa. No se trata de elaborar una Plan de contingencia desde el Ministerio de Asuntos Exteriores, sino de hacer un ejercicio de prospectiva e incluir las dos dimensiones de la política exterior: diplomacia y defensa. Es cierto que por lo general se descarta que se produzca a medio plazo un conflicto en el estrecho de Taiwán, salvo que Xi olvide el principio de Deng¹⁶² y decida consolidar la ansiada reunificación bajo su mandato. Por otro lado, Estados Unidos ha insistido en reiteradas ocasiones que su objetivo no es arrastrar a los aliados de la OTAN al Indo Pacífico, ni los artículos 5 y 6¹⁶³ le otorgan una base legítima para hacerlo. Sin embargo, eso no quiere decir que no deba reflexionarse sobre qué papel debería jugar España en caso de que esto se produjese, y qué implicaciones directas o indirectas tendría para nuestro país, incluyendo las económicas. En este punto, la colaboración entre ambos ministerios, incluso con participación de otros organismos fuera de la administración pública, como los *think tanks*, podría aportar una visión más amplia e incluso permitir ver la región a través de otras anteojeras.

A título de ejemplo, por seguir con los países indo pacíficos de Asia Oriental, la estrategia podría adoptar una actitud proactiva, teniendo en cuenta la necesidad de profundización de las relaciones con aquellos actores que comparten valores y visión, y prestando atención no solo a las oportunidades que ofrecen sus mercados sino aquellos sectores del nuestro que les resultan beneficiosos. España podría, siguiendo el ejemplo estadounidense, crear un Marco Económico para el Indo Pacífico, fortaleciendo las relaciones comerciales y de inversión en aque-

¹⁶⁰ <https://www.realinstitutoelcano.org/informes/informe-elcano-32-por-que-importa-america-latina/>.

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² DE LA MORENA, F *Deng Xiaoping y el inicio de la China actual: «Las futuras generaciones deberían tener en cuenta el principio de Deng: es la paz y no la ambición lo que conduce al progreso»*.

¹⁶³ El art.5 del Tratado de Washington puntualiza un «ataque acaecido en Europa o América del Norte», y el art. 6 concreta que incluye «los departamentos franceses en Argelia, islas bajo jurisdicción de cualquiera de las Partes en la región del Atlántico Norte al Norte del Trópico de Cáncer o contra los buques o aeronaves de cualquiera de las partes en la citada región».

llos sectores donde el potencial está desaprovechado, y tratando así de reducir dependencias y diversificar socios económicos. En el caso de Corea del Sur, pese a ser el tercer destino de nuestras exportaciones en Asia, las cifras comerciales siguen por debajo de su potencial. Seúl es fundamental para la transición digital, y sus semiconductores lo son también para España. Asimismo, los principales ámbitos de interés para la inversión de las empresas surcoreanas son las energías renovables, las infraestructuras y el ámbito textil —con presencia de multinacionales españolas como Inditex, Técnicas Reunidas o Acciona—. Desde un punto de vista político, la mayor proyección global de Corea y la reiterada preocupación de España en la desnuclearización de la península coreana han acercado a ambos países. Respecto a India, queda pendiente la apertura del Consulado General en Bangalore. Como sucede con los principales países asiáticos, el reto español es reducir el déficit comercial, que al caso de la Delhi se añade la dificultad de penetrar en el mercado, principalmente en el ámbito de la industria agroalimentaria. Como en el caso de Corea, el aspecto más atractivo de la economía española para India son los sectores de infraestructuras y energías renovables. El ámbito de la defensa es especialmente significativo, que abarca desde la enseñanza militar¹⁶⁴ hasta la el intercambio de información clasificada¹⁶⁵. En el contexto de actual tensión en la región resulta relevante dinamizar la cooperación en defensa. En este sentido, AIRBUS firmó un contrato para el suministro de 56 aviones a Ejército indio, en el marco del plan *Make in India* y NAVANTIA participa en la licitación para la construcción de 6 submarinos. En relación con Japón, se celebró en Salamanca el Foro de la Fundación-Consejo España-Japón bajo el lema «Sociedad 5.0», precisamente en ese ámbito, el de compatibilizar los cambios sociales con las nuevas tecnologías, Madrid y Tokio pueden encontrar una vía de cooperación más estrecha como países que deben afrontar el reto de una población envejecida en un momento de transición digital.

En el plano cultural, en los mencionados países se ve con especial interés el deporte español. La estrategia para la región podría centrar una parte de los esfuerzos en la promoción de nuestro deporte, tanto desde la perspectiva de la práctica de éstos como desde una visión más economicista que incluya la visión de los equipos como grandes empresas.

¹⁶⁴ La India forma parte del Programa de Cooperación Internacional en Materia de Enseñanza Militar.

¹⁶⁵ Acuerdo para el intercambio y protección recíproca de información clasificada; Acuerdo técnico entre el Ministerio de Defensa de España y la Marina india para compartir información sobre tráfico marítimo civil.

Capítulo IV

CONCLUSIÓN

Señalaba Fareed Zakaria que *el liderazgo estadounidense estaba destinado a reducirse, no por el declive de Washington sino por el despertar del resto, en un mundo con un poder mucho más difuso*. En ese mundo, que ya es el nuestro, los países de Asia Oriental juegan un papel fundamental en una región que ha dejado de ser solo suya: el Indo Pacífico. El resto, incluida España, debe acomodar sus políticas a la nueva realidad.

Si pretendemos que el ascenso asiático vaya de la mano de la reconfiguración de un orden global de corte neo occidental debemos tomar parte en ese proceso de reequilibrio. España es una gran potencia media y debe actuar en la escena internacional como tal. En el Indo Pacífico podemos empezar por reducir la brecha entre lo que importa y la atención que se le presta.

BIBLIOGRAFÍA

- BASSETS, L.** (2023) *Autonomía estratégica en versión hindú*. Política Exterior.
- BONATIVA, M.** (2021) *QUAD: geografía y democracia*. Política Exterior
- BOUGON, F.** (2018) *Inside the Mind of Xi Jinping*. C Hurst & Co Publishers Ltd
- DE LA MORENA, F.** (2016) *Deng Xiaoping y el comienzo de la China actual*. Madrid. Cuadernos de laberinto.
- DE MIGUEL CALABIA, E.** *¿De qué hablo cuando hablo del Indo Pacífico?* Blogs ABC Bukubuku. Disponible: <https://abcblogs.abc.es/bukubuku/otros-temas/de-que-hablo-cuando-hablo-del-indo-pacifico.html>
- DÍAZ HERRERO, P.** *Estrategia estadounidense de contención China* <https://www.defensa.com/opinion/estrategia-estadounidense-contencion-china>
- FERNÁNDEZ APARICIO, J.** (2023) *La proyección de Japón y su discurso de la seguridad*. Capítulo primero. Cuadernos de Estrategia IEEE
- GARCÍA CANTALAPIEDRA, D.** (2023) *Interacción de las grandes potencias en Asia Oriental: EE. UU., la RPC, India y Rusia*. Capítulo quinto, Cuadernos de Estrategia 219 (IEEE)
- GARCÍA-GALÁN, I. M.** (2020). *Panorama geoestratégico en el Japón post-Abe. Entre el sueño frustrado de la reforma constitucional y la proyección ofensiva como alternativa*. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO149_2020IGNGAR_JaponAbe.pdf
- KHANNA, P.** (2019) *The Future is Asian. Global Order in the Twenty-First Century*. Simon & Schuster
- LLANDRES CUESTA, B.** *Japón y la visión de un Indo-Pacífico libre y abierto*. Documento de Opinión IEEE 82/2020 Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO82_2020BORLLA_Japon.pdf
- MACKINLAY, A.** (2022) *Japón: el retorno a la geopolítica de una potencia marítima*. Documento de Opinión IEEE. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO103_2022_ALEMAC_Japon.pdf
- MOLINA DOMÍNGUEZ, F.** (2022). *Geopolítica del Mar de China Meridional* Documento de Opinión IEEE. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO89_2022_FATMOL_China.pdf
- ORTEGA, A.** (2023) *Necesidades Occidentales*. Política Exterior. <https://www.politicaexterior.com/necesidades-occidentales>

PACHECO PARDO, R. (2023). *La península coreana: dos sistemas diferentes, un conflicto latente y la política exterior y de defensa de Yoon Suk-yeol* Capítulo 2 de Cuadernos de Estrategia 219 (IEEE)

PARDO DE SANTAYANA, J. (2021) *Modernización de las Fuerzas Armadas chinas*. Documento de Análisis IEEE. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA04_2021_JOSPAR_FarChinas.pdf

PARRA PÉREZ, Á (2017). *OBOR: las 5 claves de la mayor iniciativa de infraestructuras mundial liderada por China*. Documento de Opinión IEEE. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEE0113-

PIQUÉ, J. (2018) *El mundo que nos viene*. Madrid. Deusto.

PIQUÉ, J. (2022) *Taiwán y el mar del Sur de China*. Política Exterior.

RIDAO, J. (2022) *India y el mundo. Cartas desde Nueva Delhi*, Política Exterior .

SENDAGORTA, F..(2020) *Estrategias de Poder*. China, EEUU y Europa en la era de la gran rivalidad. Madrid. Deusto.

SEONG-HYON, LEE (2023) *Corea del Sur: entre la convergencia trilateral y la política interna*. Política exterior

WILLIAMS, I. (2023). *What would be the real cost of defending Taiwan?*. Spectator.

XI JINPING. (2022). Informe presentado ante el XX Congreso Nacional del Partido Comunista de China. Disponible en: https://www.mfa.gov.cn/web/system/index_17321.shtml

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Diplomacia e Inteligencia Artificial: oportunidades
y riesgos para el trabajo diplomático y consular**

Patricia Elosúa Feliciano

Madrid, diciembre 2023

DEDICATORIA

*A mis padres, por su confianza y fe ciegas.
A Simon, por permanecer conmigo contra viento y marea.
A mi familia y amigos, por su apoyo constante.*

AGRADECIMIENTOS

Agradezco al embajador Nicolás Pascual de la Parte sus interesantes perspectivas y su apoyo en la realización de esta memoria.

Igualmente, mi reconocimiento a los diplomáticos Miriam de Andrés de Castro y José Miguel Bello-Villarino por su ayuda inestimable en la elaboración del caso práctico gracias a su experiencia consular y bagaje académico.

También agradezco a Raquel Jorge Ricard, investigadora en el Real Instituto Elcano, y al cónsul Ramón Bleuca Casas las entrevistas concedidas, fundamentales para ayudarme a definir el enfoque del trabajo.

Asimismo, me gustaría agradecer al teniente general Francisco Javier Fernández Sánchez y a la representante permanente adjunta Adela Díaz Bernárdez la información y la documentación facilitadas en el ámbito de la OTAN, que han resultado muy instructivos para comprender la perspectiva multilateral.

Finalmente, un especial agradecimiento al embajador Francisco Javier Sanabria Valderrama, mi mentor durante estos meses de Escuela Diplomática y cuya buena disposición ha sido esencial para poner en marcha este trabajo.

RESUMEN

El presente trabajo explora hasta qué punto la inteligencia artificial (IA) tiene potencial para disrumpir el trabajo diplomático y consular, así como hacer un balance ponderado de los riesgos y oportunidades que se presentan con el estado actual de dichas tecnologías y sus previsibles desarrollos futuros. La explosión de la inteligencia artificial ya tiene importantes repercusiones en la práctica totalidad de industrias, pero el impacto mediático de determinados sistemas de inteligencia artificial generativa ha renovado el interés por la inteligencia artificial y la búsqueda de aplicaciones en nuevos sectores, como la diplomacia, profesión caracterizada por haber incorporado con éxito las sucesivas oleadas tecnológicas sin por esto alterar su esencia.

Por ello, la memoria argumenta que la inteligencia artificial tiene el potencial para transformar los medios de la diplomacia, pero no así sus fines, recogidos en las Convenciones de Viena de 1961 y de 1963, que a su vez son susceptibles de ser interpretados a la luz de las diferentes innovaciones tecnológicas de las últimas décadas. Para probar la premisa de partida, se adopta un enfoque práctico sobre un marco de análisis que parte de la división entre el trabajo diplomático y consular como dos pilares distintos, pero complementarios, del trabajo del diplomático, así como una clasificación sistemática de sus funciones tal y como se establece en los documentos jurídicos mencionados anteriormente.

En base a estas premisas, se pretende fijar el alcance que la inteligencia artificial puede tener en el trabajo diplomático y consular mediante la organización del texto en tres partes. La primera se encarga de abordar un marco conceptual suficiente para recordar, por un lado, cuáles son los fines de la diplomacia y cómo sus medios han evolucionado de la mano de las innovaciones tecnológicas y, por otro lado, para explicar los principales conceptos tecnológicos necesarios para comprender el resto del estudio. En segunda instancia se lleva a cabo un análisis pormenorizado de las distintas aplicaciones reales y potenciales, así como una valoración de los principales riesgos que estas entrañan empleando el marco analítico de dichas Convenciones. En tercer y último lugar, se elabora un caso práctico ficticio que pretende ilustrar de forma práctica las ventajas y las limitaciones

del empleo de diferentes sistemas de inteligencia artificial durante las diferentes fases de una evacuación consular.

Una vez abordada la cuestión desde esta triple perspectiva, se concluye que la inteligencia artificial tiene el potencial para convertirse en una herramienta imprescindible en ciertas tareas que forman parte del trabajo diplomático y consular, pero su impacto es asimétrico y se hace especialmente relevante en aquellas tareas rutinarias y burocráticas. Sin embargo, se requiere cautela para abordar los no pocos riesgos asociados a la inteligencia artificial en su aplicación al trabajo diplomático y consular, tanto más cuanto en determinados casos existen vidas humanas en peligro. Por lo tanto, resulta necesaria una reflexión amplia y el establecimiento de puentes entre aquellos que elaboran la tecnología y aquellos que van a emplearla, motivación que justifica la elaboración de esta memoria.

Capítulo I

INTRODUCCIÓN

El 22 de noviembre de 2022 la revista *Science*¹ publicó un artículo que no pasó desapercibido entre los amantes y detractores de la inteligencia artificial (IA²). Tras meses de entrenamiento, Meta había creado un modelo de IA llamado Cicero que podía vencer al 90% de los humanos en una versión en línea de *Diplomacy*, un juego de estrategia donde participan siete jugadores que compiten por el control de Europa. A diferencia del ajedrez, el Go o el póker, *Diplomacy* requiere competir y cooperar a partes iguales, puesto que los jugadores deben comunicarse entre sí, forjar alianzas, negociar tácticas y detectar cuando el resto miente. Estos resultados fueron posibles gracias a una novedosa combinación de dos formas de IA —aprendizaje estratégico y procesamiento lenguaje natural— de modo que el resto de los jugadores fue incapaz de distinguir sus interacciones con Cicero de las que tendrían con otro humano.

Pese a sus limitaciones, el logro de Meta con Cicero sugiere que la rápida evolución de la IA podría abrir un panorama fascinante y complejo también en el trabajo diplomático y consular, tanto más cuanto consideramos la explosión de la IA generativa. La consultora McKinsey³ ha afirmado que 2023 está siendo el año clave de la IA generativa a la vista del crecimiento exponencial de herramientas tan mediáticas como ChatGPT, que prometen transformar el trabajo cotidiano de muchas empresas y organizaciones. Sin embargo, la IA abarca muchas otras realidades tecnológicas que, con menos alardes, pretenden igualmente facilitar el trabajo —también el diplomático y el consular— gracias a diferentes formas de aprendizaje automático o *machine learning*.

¹ META FUNDAMENTAL AI RESEARCH DIPLOMACY TEAM (FAIR); BAKHTIN, A; BROWN, N et al. (2022). «Human-level play in the game of Diplomacy by combining language models with strategic reasoning», *Science*, Volume 37, Issue 6624, Págs. 1067-1074.

² Se empleará la abreviatura IA para «inteligencia artificial» puesto que es el término que se suele utilizar en el mundo académico y profesional.

³ MCKINSEY (2023). «Encuesta Global McKinsey sobre el estado actual de la IA», *McKinsey* (En línea: <https://shorturl.at/ksO47>).

La diplomacia ha sobrevivido a las sucesivas innovaciones de la técnica pese a las reticencias iniciales que provocó su adopción. Desde el telégrafo, a la llegada de Internet, pasando por la radio, la televisión o el fax, las innovaciones tecnológicas no sólo no han condenado a la diplomacia a la irrelevancia —pese a lo vaticinado por figuras como Lord Palmerston o Zbigniew Brzezinski— sino que han contribuido a diversificar sus medios y a ampliar su alcance.

La tesis que plantea el presente trabajo es que, si consideramos separadamente los medios y los fines de la diplomacia y del ámbito consular, la IA puede convertirse en un gran aliado para una mejor gestión de la diplomacia, pero no sobre la diplomacia en sí misma. En otras palabras, afectará a los medios, pero no a los fines de esta. Yendo un paso más allá, pretende ahondar en la idea de que la diplomacia, para sobrevivir, debe adaptarse y reformarse constantemente. Igual que los diplomáticos en la actualidad no son como aquellos que redactaron las Convenciones de Viena, los diplomáticos de mañana no serán iguales a los de hoy.

La argumentación que se emplea para ir desgajando esta premisa es una distinción inicial entre los medios y los fines de la diplomacia, así como la división clara de los dos ejes —diplomático y consular— en los que se divide la profesión. Se pretende demostrar que el potencial de la IA es asimétrico, pudiendo identificar funciones diplomáticas y consulares más susceptibles que otras de mejorar su funcionamiento gracias a herramientas de IA. Los riesgos son igualmente asimétricos debido a la naturaleza del trabajo, en el existe la posibilidad de que una decisión incorrecta por parte del diplomático pueda significar, literalmente, la diferencia entre la vida y la muerte para un ciudadano.

Por todo ello, este trabajo no pretende ser una oda a la tecnología, sino aportar un enfoque medurado y equilibrado que haga reflexionar sobre las posibilidades de la IA al tiempo que se es consciente de sus riesgos. También implica comprender la diplomacia como un «arte» donde la intuición, la empatía y las relaciones humanas son fundamentales, y no como una ciencia donde la única respuesta correcta viene determinada algorítmicamente. Lo anterior lleva a considerar dentro de la premisa de partida el mayor potencial de la IA en tareas rutinarias y monótonas —más propias del ámbito consular— que en aquellas puramente diplomáticas, como la negociación y la representación.

La metodología que se ha seguido para la elaboración de este estudio combina un enfoque práctico, una extensa revisión de la literatura existente, las valiosas contribuciones de las personas entrevistadas y el propio análisis de la autora.

El texto se dividirá en tres partes claramente diferenciadas. La primera sección de la investigación establecerá un marco teórico abordando los fines y medios de la diplomacia, además de explorar conceptos tecnológicos esenciales para comprender la IA. La segunda parte del trabajo realizará un análisis detallado de oportunidades y riesgos, empleando como marco conceptual las funciones diplomáticas según las Convenciones de Viena, seguido de un apartado de discusión

donde se comentan los resultados obtenidos. En la tercera sección, se ilustrarán estas consideraciones a través de un caso práctico de evacuación consular en un país ficticio, explorando aplicaciones específicas de la IA en cada fase junto con sus riesgos y limitaciones.

Finalmente, cabe mencionar que, dado el carácter sintético de este trabajo, no se han podido abordar otras cuestiones igualmente interesantes, en particular los aspectos relacionados con la gobernanza de la IA o el funcionamiento técnico de los algoritmos, que requerirían líneas adicionales de investigación y análisis.

Justificada la elección del tema y habiendo expuesto las hipótesis, la metodología, la organización y las limitaciones del trabajo, queda expresar el deseo de la autora de aportar su humilde contribución a la reflexión global sobre las posibilidades y limitaciones de la IA en el fascinante mundo profesional de la diplomacia. Quizás, como planteaba Henri Cartier-Bresson a propósito de la relación entre la fotografía y la pintura, la IA no hará desaparecer la diplomacia —como tampoco hizo la fotografía con la pintura— sino que la obligará a mirarse a sí misma con nuevos ojos.

Capítulo II

MARCO TEÓRICO

1. Evolución del trabajo diplomático y consular con las transformaciones tecnológicas

Se atribuye al antiguo Secretario de Asuntos Exteriores británico, Lord Palmerston, la exclamación: «¡Dios mío, esto marca el fin de la diplomacia!» al recibir el primer telegrama en 1860 y, años más tarde, Zbigniew Brzezinski hizo lo propio con la llegada de Internet. Sin embargo, lo esencial de relaciones diplomáticas existe desde el propio surgimiento de las sociedades humanas y, no solo ha sobrevivido a las sucesivas olas tecnológicas, sino que gracias a estas sus medios se han diversificado y su impacto se ha ampliado. En la actualidad, al igual que en el pasado, las relaciones diplomáticas constituyen una parte fundamental del sustrato de una sociedad internacional cuya red de interacciones y actores ha experimentado una creciente complejidad a lo largo de la historia, de la mano de la globalización y el progreso tecnológico.

Dado que el objeto del presente trabajo se centra en la influencia de la inteligencia artificial en la práctica diplomática y consular en la actualidad, resulta de especial interés hacer referencia a cómo tecnologías consideradas disruptivas en el momento de su aparición tuvieron un impacto en la forma en la que los Estados practicaban el «arte de la diplomacia» y en la geopolítica en general.

En este punto, se impone la distinción entre los fines de la diplomacia y del ámbito consular y los medios a través de los cuales se practica la misma.

1.1 Fines de la diplomacia y del ámbito consular

Si observamos con una perspectiva histórica los fines de la diplomacia, constatamos que esta sigue vinculada a la defensa de los intereses de un estado en

forma de esa «raison d'État» que planteaba el Cardenal Richelieu⁴. En la actualidad, el documento que mejor expresa y sistematiza las funciones de la diplomacia desde un punto de vista práctico es la *Convención de Viena de Funciones Diplomáticas* del 18 de abril de 1961, que entró en vigor el 24 de abril de 1964. Este recoge las funciones de una misión diplomática en su artículo 3, apartado 1, que reza textualmente⁵:

1. «Las funciones de una misión diplomática consisten principalmente en:
 - a) *representar al Estado acreditante ante el Estado receptor;*
 - b) *proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;*
 - c) *negociar con el gobierno del Estado receptor;*
 - d) *enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al Estado acreditante;*
 - e) *fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor»*

A este marco teórico hay que sumarle las funciones consulares, ejercidas por los consulados y las secciones consulares de las misiones diplomáticas. El documento central en la materia es la *Convención de Viena de Relaciones Consulares* del 24 de abril de 1963 y que entró en vigor el 19 de marzo de 1967, y en particular su artículo 5, donde se recogen las funciones consulares. El profesor Ridruejo⁶ las resume en las siguientes categorías:

- a. **Funciones comunes a las misiones diplomáticas:** (1) proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional; (2) enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante; (3) fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor.

⁴ KISSINGER, H. (1994), *Diplomacy*, New York City, Simon & Schuster.

⁵ Artículo 3 de la *Convención de Viena de Funciones Diplomáticas* (1961, en vigor 1963), Repositorio de la Secretaría General de las Naciones Unidas, consultado el día 23/11/2023.

⁶ PASTOR RIDRUEJO, JA. (2022), *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. Edición 2022, Madrid, Editorial Tecnos.

- b. **Funciones burocráticas:** (4) extensión de pasaportes, documentos de viaje y visados; (5) votación en elecciones generales y autonómicas desde el exterior, entre otras.
- c. **Funciones de asistencia a nacionales:** (6) tramitación de ayudas extraordinarias; (7) asistencia consular en caso de catástrofe; (8) visita a detenidos; (9) asistencia a víctimas de violencia de género, entre otras.
- d. **Funciones de cooperación judicial internacional:** (10) diligencia de comisiones rogatorias; (11) comunicación de decisiones judiciales y extrajudiciales, entre otras.
- e. **Funciones notariales y registrales:** (12) inscripciones registrales; (13) cuestiones relacionadas con el derecho de sucesiones; (14) cuestiones matrimoniales y de derecho de familia; (15) fe pública a efectos notariales.
- f. **Funciones en materia de navegación marítima y aérea:** (16) prestar ayuda a dichos buques y aeronaves; (17) realizar encuestas sobre incidentes ocurridos en la travesía; (18) resolución de litigios.
- g. **Funciones residuales:** (19) vigilar el cumplimiento de los tratados, (20) comunicación con la colonia, entre otras.

Tras haber analizado los principales documentos jurídicos internacionales donde se desglosan las funciones de las misiones diplomáticas y consulares, podemos constatar que estas no han variado significativamente desde los orígenes de la diplomacia, siendo la negociación, la información y la defensa de los intereses nacionales —además de la representación, función que se desmarca de las demás por su importancia— una constante a lo largo de los siglos. En el ámbito consular, constatamos una primacía de las tareas administrativas, particularmente aquellas relacionadas con visados, que se distancia sobremedida del rol antiguo de los cónsules como defensores del comercio y vinculados orgánicamente al Ministerio de la Marina⁷. Dicha evolución histórica va de la mano de un proceso de globalización de las relaciones internacionales y la intensificación de los flujos migratorios.

1.2 Medios: transformaciones tecnológicas e impacto en la diplomacia

En lo que se refiere a los medios de la diplomacia, con especial atención a las innovaciones en las tecnologías de la información y comunicación, se observa cómo tecnologías consideradas disruptivas en el momento de su aparición tuvieron un impacto en la forma en la que los Estados practicaban el «arte de la diplomacia», sin que por ello los propósitos de esta divergiesen de los enumerados

⁷ TORRES LÓPEZ, C. (2023), «El «Consulado del mar» y la Marina en la España de la Edad Media», *Revista Española de Defensa*, Instituto de Historia y Cultura Naval, página 62.

anteriormente. Se trató de revoluciones de la técnica que tuvieron un impacto en la forma en la que la información se transmitía y llegaba al gran público, por lo que están íntimamente vinculados a la evolución de los medios de comunicación en general y el paso de una diplomacia cerrada y opaca a una diplomacia más abierta, transparente y horizontal.

1.2.1 El telégrafo

El siglo XIX fue una época de grandes avances científicos y tecnológicos, y el telégrafo fue uno de los buques insignia de dicho periodo, transformando las comunicaciones mundiales y la geopolítica europeas.

Durante el Congreso de París de 1856, los representantes británicos recibieron las instrucciones del primer ministro Lord Palmerston a través de telegramas, y en 1866, el Departamento de Estado norteamericano envió su primer telegrama encriptado a la misión estadounidense en París⁸.

El telégrafo revolucionó la temporalidad de la comunicación al permitir el envío y la recepción de mensajes de forma instantánea, afectando a la comunicación entre las embajadas y sus capitales, así como entre las embajadas entre sí. Supuso una aceleración sin precedentes de los tiempos de la diplomacia y su impacto se siente hasta nuestros días, con lo que siguen llamándose *telegramas* y que son empleados diariamente para el trabajo diplomático y consular. De una forma similar a la actitud existente hoy en día hacia la inteligencia artificial, su aparición generó actitudes contradictorias que iban desde el optimismo del embajador británico Edward Thornton al escepticismo del zar ruso Nicolás I, quien consideraba el telégrafo como un «instrumento subversivo»⁹ por su potencial para diseminar información.

1.2.2 La radio

Medio siglo después, la invención de la radio por Guglielmo Marconi supuso una segunda disrupción en las posibilidades de la comunicación. Si bien la primera comunicación sin cable tuvo lugar en 1899 entre Dover y Boulogne y en 1901 se realizó la primera transmisión que cruzó el océano Atlántico¹⁰, el impacto de la radio sobre la diplomacia y la política en general no se hizo patente hasta a partir de los años 30 del siglo XX.

Varios fueron los vectores de transformación. Explicado sucintamente, la radio permitió establecer comunicación directa con el público, convirtiéndose en

⁸ STANDAGE, T. (2014), *The Victorian Internet: The Remarkable Story of the Telegraph and the Nineteenth Century's On - Line Pioneers*, Londres, Bloomsbury.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Enciclopedia de Humanidades (2023), «La historia de la radio», *Enciclopedia de Humanidades*, (en línea: <https://shorturl.at/huBC7>).

una herramienta fundamental de diplomacia pública¹¹. A diferencia de la prensa, la radio permitía por primera vez una comunicación inmediata y masiva, al alcance de todos y no de unas pequeñas élites ilustradas. Tal y como analiza Nye¹², durante conflictos y guerras, la radio se convirtió en una herramienta importante para la propaganda y los gobiernos utilizaban emisiones de radio para difundir información que respaldara sus objetivos políticos y para influir en la percepción internacional de los eventos, influyendo en la opinión pública global (véase, la emisión Voice of America creada en 1942, o Radio Free Europa creada en 1950, utilizadas durante la Guerra Fría para contrarrestar la propaganda soviética).

1.2.3 La televisión

Al igual que los anteriores, la televisión tuvo un impacto determinante en la forma de comunicar, y por tanto se convirtió en un instrumento adicional de diplomacia pública. Desde su invención por John Logie Baird en 1926 hasta sus años dorados entre 1970 y 1980, la televisión se convirtió en el medio de comunicación de masas más efectivo gracias a su combinación de noticias, reportajes e información en directo con soporte visual. La posibilidad de influir en la opinión pública fue más evidente durante la Primera Guerra del Golfo (1991) en Irak, cuando CNN informó sobre el conflicto en directo desde el terreno, introduciendo el conocido «efecto CNN»¹³, que se refiere a que el contenido retransmitido en televisión desempeña un papel significativo en la formación de la percepción pública, la cual posteriormente influye en las agendas diplomáticas.

1.2.4 Internet, redes sociales y entorno digital

Se suele establecer 1991 como el año fundamental en el desarrollo de Internet, cuando el programador británico Tim Berners-Lee inventó la World Wide Web, una «telaraña» de información a la que cualquiera en Internet podía acceder. A esta red de información enmarcada dentro de la «burbuja de Internet» de los años 2000 se le sumó el desarrollo de las redes sociales con la creación de Facebook en 2004, Twitter (ahora X) en 2006, Instagram en 2010 o Tik Tok en 2016¹⁴.

El entorno digital en general y las redes sociales en particular son el reflejo de un impresionante proceso de transformación de la comunicación desde todas

¹¹ NIETO, A & PEÑA, M. (2008). «La diplomacia pública: los medios informativos como instrumento de política exterior», *Estudios Políticos*, vol. 9, núm. 13-14-15, pp. 149-163.

¹² NYE, J. (2005) *Soft Power: The Means To Success In World Politics*, Oxford, Public Affairs.

¹³ GILBOA, E. (2001) «Diplomacy in the media age: Three models of uses and effects, Diplomacy and Statecraft, Diplomacy and Statecraft», *Taylor & Francis Online* (en línea: <https://shorturl.at/gjAE7>).

¹⁴ Marketing Directo (2023) «Cronología de las redes sociales», *Marketing Directo* (en línea: <https://shorturl.at/brAUV>).

las perspectivas y también se trata un nuevo medio en el que realizar la diplomacia, lo que se conoce como «diplomacia digital»¹⁵ o «e-diplomacia»¹⁶.

A diferencia de las anteriores revoluciones de los medios de comunicación, las redes sociales han permitido una mayor interacción entre los gobernantes y la opinión pública, sustituyendo la tradicional diplomacia vertical por una diplomacia más horizontal e interactiva. Con la creación de Twitter (ahora X), por ejemplo, se ha posibilitado la comunicación entre millones de personas en cuestión de segundos, un acceso que antes estaba reservado únicamente para los medios de comunicación, además de abrir canales bilaterales de comunicación que rompen con la unilateralidad de la información del pasado. Las redes sociales también se han convertido en una fuente adicional de información y de influencia para los diplomáticos, útiles para identificar en el seno de una sociedad los temas que son relevantes, las preocupaciones predominantes y las tendencias culturales en una sociedad en un momento dado.

Numerosos ejemplos avalan la importancia de las redes sociales en la diplomacia y en las relaciones internacionales en la actualidad. Por ejemplo, después del terremoto en Nepal en 2015, las redes sociales fueron fundamentales para coordinar la ayuda y la respuesta internacional¹⁷. O durante la Primavera Árabe, donde las plataformas sociales fueron esenciales para organizar protestas, compartir información y amplificar las voces de los manifestantes¹⁸. En Europa, la dinámica de las negociaciones del Brexit fue en parte moldeada por los frecuentes tweets de los principales negociadores y otros actores¹⁹. Finalmente, antes de ser suspendido, el expresidente estadounidense Donald Trump (@realDonaldTrump) era la cuenta más seguida de X con 88 millones de seguidores²⁰.

1.3 Revolución de la inteligencia artificial

Históricamente, la irrupción de nuevas tecnologías de la información y la comunicación ha sido vista como un riesgo para la diplomacia. A la luz de lo anterior, se plantean varias cuestiones.

¹⁵ DIZARD, W. (2001), «Digital Diplomacy: US Foreign Policy in the Information Age», *Center for International and Strategic Studies*, Washington, D.C., Praeger, p. 14.

¹⁶ HOCKING, B., MELISSEN, J., RIORDAN, S. y SHARP, P. (2012), «Futures for Diplomacy: Integrative diplomacy in the 21st century», *Netherlands Institute of International Relations*, p. 7.

¹⁷ JIMÉNEZ CANO, R. (2015, 27 de abril). Google y Facebook se vuelcan con el terremoto de Nepal. *El País* (en línea: <https://shorturl.at/qsEIS>).

¹⁸ SOENGAS-PÉREZ, X. (2013). «El papel de Internet y de las redes sociales en las revueltas árabes: una alternativa a la censura de la prensa oficial» *Comunicar*, 41, 147-155.

¹⁹ Agencias (2021, 10 de octubre). Gran Bretaña e Irlanda discuten en Twitter sobre el acuerdo del Brexit. *La Vanguardia*. (en línea: <https://shorturl.at/fjnrN>).

²⁰ PEIRÓN, F (2023, 10 de agosto). El fiscal obtuvo una orden judicial para investigar la cuenta de Twitter de Donald Trump, *La Vanguardia* (en línea: <https://t.ly/kPnly>).

En primer lugar, si la IA entraña una revolución de la diplomacia como previamente hicieron el telégrafo, la radio, la televisión o internet, y si la revolución va más allá. ¿Se trata de una revolución del fondo de la diplomacia o tan sólo de sus medios?

En segundo lugar y relacionado con lo anterior, también debemos interrogarnos sobre si lo que se pretende conseguir mediante sistemas de IA es el apoyo en la toma de decisiones, la sustitución de los humanos en el proceso de toma de decisiones o una mera automatización de determinadas tareas. En otras palabras, si la influencia de la IA será tan profunda que cambiará la naturaleza misma de la diplomacia, o si simplemente mejorará y optimizará los procesos existentes, actuando como una herramienta más eficiente dentro del marco tradicional de la diplomacia y de los asuntos consulares.

En tercer y último lugar cabe una constatación: la inevitabilidad del desarrollo de sistemas de IA que explotan los datos que regalamos como peaje por la digitalización de nuestras vidas. Dicho de otro modo, la abundancia de datos fruto de nuestra participación en entornos digitales hace inevitable el desarrollo de sistemas que aprovechen esos datos.

La diplomacia sobrevivió al teléfono, la radio, la televisión y muchas tecnologías de comunicación sucesivas. Aunque la mayoría de estas innovaciones tecnológicas influyeron en la diplomacia, no desafiaron la naturaleza misma de las funciones diplomáticas. La tesis de este trabajo defiende que **la inteligencia artificial, al igual que otras tecnologías antes que ella, ayudará a los diplomáticos a realizar su trabajo ofreciendo nuevas herramientas, pero sin alterar el concepto mismo de diplomacia**. Las aplicaciones más claras serán quizás en el ámbito de las tareas rutinarias, donde ya existen tecnologías que pueden ser extrapolables al trabajo de los diplomáticos. Sin embargo, su potencial para adentrarse en ámbitos más complejos y propios de la esencia de la diplomacia implica adentrarse en el dominio de la futurología y la elucubración. Así, se tratará de prever, anticipar o especular sobre las aplicaciones en materia de resolución de conflictos y práctica diplomática y consular apoyándose en tendencias actuales y las conversiones que la autora ha mantenido con diversas voces autorizadas en la materia, procedentes de los ámbitos académico, político y militar.

2. Conceptos básicos de la inteligencia artificial

2.1 Definiciones

La IA ha emergido como una de las tecnologías más revolucionarias y prominentes, cuyo desarrollo exponencial está multiplicando tanto las oportunidades como los riesgos en la práctica totalidad de industrias y esferas de la vida. También en las relaciones internacionales, ámbito de especial interés por las deriva-

das geopolíticas y el impacto en la vida de miles de millones de personas²¹. Sin embargo, antes de ahondar en el potencial y los riesgos concretos cuando esta se aplica a la práctica diplomática y consular conviene tratar de solventar el primero de los escollos, el de la definición de IA y la comprensión de los principales conceptos vinculados a la misma.

2.1.1 Inteligencia artificial

Al igual que la humana, la IA es un concepto difícil de definir. De manera sencilla y general, el término sistema de inteligencia artificial se refiere al *software*, es decir, un programa informático, con la capacidad de procesar grandes volúmenes de datos y generar soluciones basadas en el análisis de dichos datos. John McCarthy²², quien acuñó el término en 1956 en la Conferencia de Dartmouth, expresó que esta describe el proceso por el que «se logra hacer que una máquina se comporte de formas que serían llamadas inteligentes si un ser humano hiciera eso». Si bien en la actualidad resulta manifiestamente desfasada, una forma de percibir la «inteligencia» de una máquina ha sido históricamente someterla al Test de Turing²³, un método propuesto por Alan Turing consistente en que una persona interactúa con una máquina y otro humano sin conocer quién es cuál. Si el evaluador no puede distinguir consistentemente entre las respuestas de la máquina y el humano, se considera que la máquina ha superado el test, sugiriendo un nivel avanzado de inteligencia artificial.

Por su parte, la Comisión Europea²⁴ entiende la IA como aquellos sistemas de *software* creados por seres humanos que abordan metas complejas al interactuar en el ámbito físico o digital de la siguiente manera: a) capturando información de su entorno mediante la adquisición e interpretación de datos y b) analizando el conocimiento, procesando la información derivada de estos datos y tomando decisiones fundamentadas para alcanzar el objetivo establecido, definición que igualmente adopta España en la *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial*²⁵ aprobada en diciembre de 2020.

²¹ MOLTO, A (2022). «Carta a los lectores: el factor tecnológico», *Política Exterior*. Número 205 Enero/febrero 2022, págs. 11-13.

²² BJOLA, C (2020), «Diplomacy in the Age of AI», *Real Instituto Elcano* (en línea: <https://t.ly/jfDNF>).

²³ GEORGE, B; GILLIS, A (2023), Turing Test, *TechTarget* (en línea: <https://goo.su/Ix84fH>).

²⁴ SAMOILI, S., LÓPEZ COBO, M., GÓMEZ GUTIÉRREZ, E., DE PRATO, G., MARTÍNEZ-PLUMED, F., & DELIPETREV, B. (2020). «AI Watch: Defining Artificial Intelligence Towards an operational definition and taxonomy of artificial intelligence». *Publication Office of the European Union* (en línea: <https://goo.su/hdVzb8>).

²⁵ Ministerio de Economía y Transformación Digital (2020), «Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial» (en línea: <https://goo.su/mfT7FU>).

2.1.2 IA débil e IA fuerte

Pese a la dificultad en la definición de IA, el mundo académico se esfuerza en clasificar las diferentes formas de IA, donde existe cierto consenso en la existencia de dos amplios grupos de IA en función de su nivel de «inteligencia».

La clasificación más frecuente en la actualidad es aquella propuesta por Searle²⁶ que distingue entre IA débil e IA fuerte.

La **IA débil**, también conocida como IA estrecha o IA aplicada, se refiere a sistemas diseñados con el propósito de realizar tareas específicas y limitadas, como el reconocimiento de voz, la identificación de imágenes o la traducción de idiomas. La IA estrecha aprovecha la capacidad de los ordenadores para procesar grandes cantidades de datos rápidamente y de manera consistente, así como para ejecutar tareas basadas en reglas lógicas y explícitas, siendo incapaces de adaptarse a situaciones ambiguas que requieren intuición, creatividad, emoción, juicio o empatía²⁷.

En la actualidad, todos los sistemas de IA disponibles son sistemas de IA débil, que han logrado ejecutar de forma muy eficiente, tareas o funciones específicas. Podemos agruparlas en varias categorías, posteriormente utilizadas para el análisis.

- **Procesamiento de lenguaje natural:** se refiere a la capacidad de los sistemas para manejar e interpretar el lenguaje humano y realizar diversas tareas como traducción o análisis de texto. Además de procesar el lenguaje existente, las aplicaciones de procesamiento de lenguaje natural también pueden generar nuevo lenguaje hablado o escrito. Aquí se engloban las IA conversaciones más mediáticas, como las diferentes versiones de ChatGPT (Generative Pre-trained Transformer) desarrolladas por la empresa OpenAI o Google Bard, el asistente conversacional de Google, que desde enero de 2024 se basará en un nuevo modelo de lenguaje, Gemini²⁸, que promete superar al resto de modelos, incluyendo GPT-4.
- **Reconocimiento de voz:** hace referencia a la capacidad de ciertos sistemas para analizar archivos de audio con el fin de reconocer e interpretar el lenguaje hablado, que incluye diferentes tecnologías como el dictado por voz o el comando por voz. Dentro de esta categoría se encuentran los asistentes personales, como Siri (desarrollado por Apple), Alexa (desarrollado por Amazon) o el Asistente de Google.

²⁶ SEARLE, J (1980), *Strong and Weak AI: Deweyan Considerations*, Worcester State University, Massachusetts.

²⁷ *Ibid.*, 15.

²⁸ PÉREZ, E. (2023, 7 de diciembre). Google Gemini ya está aquí: así es el modelo de IA más avanzado hasta la fecha que promete ser mejor que GPT-4. *Xataka*. (en línea: <https://goo.su/AjT8U1>).

- **Visión por ordenador:** se refiere a la capacidad de la IA para procesar y sintetizar datos visuales y realizar tareas tan diversas como el reconocimiento facial o reconocimiento óptico de caracteres. Las aplicaciones de este tipo de sistemas son variadas, incluyendo las tecnologías aplicadas a la conducción autónoma, sistemas de diagnóstico médico en el ámbito de la salud o tecnologías de reconocimiento facial.
- **Sistemas basados en el conocimiento (knowledge-based systems):** incluye los sistemas de IA que utilizan una base de conocimientos estructurada para razonar y tomar decisiones. Estos sistemas incorporan información y reglas específicas de dominio para resolver problemas y realizar tareas de manera similar a como lo haría un experto humano. Se basan en la lógica, utilizando reglas IF-THEN para representar el conocimiento y las decisiones, y su potencial aumenta exponencialmente cuando se vincula a otros sistemas, como los de visión por ordenador. Entre otros, se puede hacer referencia a sistemas de asistencia para el diagnóstico médico en base a los síntomas y la información de los pacientes²⁹.
- **Automatización planificada:** estos sistemas tienen la capacidad de idear automáticamente y de manera autónoma cursos de acción o estrategias para alcanzar un objetivo, incluyendo la anticipación de los efectos de diferentes enfoques. Un ejemplo paradigmático de estas fue el ordenador Deep Blue desarrollado por IBM, que en 1997 ganó al maestro del ajedrez Gary Kasparov, empleando unos procesadores que le permitían calcular millones de posiciones por segundo.

Por otro lado, desde el ámbito teórico se plantea que pudiesen llegar a desarrollarse un segundo grupo de inteligencias mucho más potentes que las que existen en la actualidad.

Se trata de la IA Fuerte o IA general, que se refiere a la idea de que la inteligencia humana general, que abarca diferentes dominios y capacidades, podría ser igualada por máquinas. Bostrom³⁰, va más allá al acuñar el término «superinteligencia» para referirse a sistemas hipotéticos de IA general que podrían superar ampliamente las habilidades humana, y que dispondría de atributos propios de los humanos: conciencia, emociones, intuición, creatividad y pensamiento abstracto. Este tipo de IA tendría la capacidad de comprender el mundo de una manera que trasciende la capacidad humana, resolviendo problemas complejos a una velocidad y eficiencia inalcanzables para los seres humanos.

Finalmente, por la relevancia que han adquirido algunos de estos sistemas, conviene realizar una mención específica a la **IA generativa**, típicamente considerada dentro de la categoría de «IA débil». Se trata de sistemas que están diseña-

²⁹ AL-ANTARI MA (2023), «Artificial Intelligence for Medical Diagnostics-Existing and Future AI Technology» *National Library of Medicine*, MDPI, págs 5-7.

³⁰ BOSTROM, N. (2016), *Superinteligencia: Caminos, peligros, estrategias*, Zaragoza, Teell Editorial.

dos para tareas específicas y creativas, como la generación de imágenes, música o texto, pero no poseen una comprensión general del mundo ni la capacidad de realizar tareas fuera de su ámbito específico. Para Harari³¹, los modelos de IA generativa suponen un salto cualitativo con respecto a las tecnologías previas, precisamente «porque es la primera tecnología de la historia que crea relatos», expresión que parte de su tesis acerca de la capacidad única del ser humano para crear relatos —como la religión o el dinero— que modulan el devenir de la historia. Aplicándola a la IA generativa, se refiere a cómo su capacidad para crear contenido único y original que posteriormente será integrado en material académico, artístico y educativo puede llegar a influir en la opinión pública y en la narrativa en torno a ciertos temas.

2.2 Funcionamiento

Para diseñar sistemas de IA se necesitan dos condiciones indispensables: los algoritmos y los datos con los que estos se entrenan.

- **Algoritmos:** Sedgewick³² define un algoritmo como un conjunto de pasos o reglas definidas y bien estructuradas que describen la secuencia de operaciones necesarias para realizar una tarea o resolver un problema en particular. En otras palabras, los algoritmos concretan la capacidad de establecer pasos claros para la resolución de problemas basándose en unas reglas claras establecidas previamente.
En el ámbito de la IA, se utilizan distintos tipos de algoritmos para crear máquinas que aprendan de su propia experiencia (*machine learning* o aprendizaje automático) que se reconfiguran automáticamente ante variaciones de los escenarios previsto. De forma simplificada, los algoritmos de aprendizaje automático imitan el proceso de aprendizaje de los humanos a partir de la información que reciben, de la que extraen las características más importantes y son capaces de sintetizarla. Estos sistemas son entrenados con datos en diferentes formatos —texto, imagen, vídeo o código— de donde se extraen reglas que sirven para perfeccionar u optimizar la tarea para la que han sido creados. Por ejemplo, los sistemas de reconocimiento de voz como Alexa³³ o Siri fueron entrenados con «pedazos» de audio y su transcripción hasta terminar comprendiendo comandos cada vez más complejos.
- **Macrodatos/Big Data:** El segundo elemento es la necesidad de contar con ingentes cantidades de datos para entrenar a dichos algoritmos. En este con-

³¹ QUETTEVILLE, H. (2023) Entrevista a Yuval Noah Harari. *The Telegraph* (en línea: <https://goo.su/Vzj4bH>).

³² SEDGEWICK, R. (2011), *Algorithms* (4th Edition), Massachusetts, Addison Wesley.

³³ HAO, K. (2019, 14 de noviembre). La estrategia de Amazon para que Alexa lo sepa todo sobre usted, *MIT Technology Review*. (en línea: <https://goo.su/KPJoaLj>).

texto, se puede afirmar que la ubicuidad de los datos en las sociedades actuales está permitiendo el florecimiento de nuevos sistemas de IA con muy distintas aplicaciones reales y potenciales o, en términos de Harari³⁴, se está produciendo la revolución del «*dataísmo*», es decir, la omnipresencia de fuentes de datos. Los algoritmos de se nutren precisamente de estos macrodatos («*big data*»), como combustible para su correcto funcionamiento. Así, se puede definir «*big data*» como conjuntos de datos de gran tamaño, procedentes de distintas fuentes de datos, cuyo procesamiento permite la toma de decisiones. Se suele hacer referencia a las 3V de Laney³⁵, que representan 3 características clave de los conjuntos de datos: a) volumen: hace referencia a la cantidad masiva de datos que se generan y recopilan; b) velocidad: se refiere a la velocidad a la que los datos se generan, procesan y se ponen a disposición para su análisis y c) variedad: representa la diversidad de fuentes y tipos de datos.

La disponibilidad de conjuntos masivos de datos igualmente está permitiendo desarrollar nuevas formas en las que los científicos de datos abordan el *machine learning*, mediante la creación de *modelos fundacionales*, desarrollados a partir de ingentes cantidades de datos en diferentes soportes. Permiten acelerar el proceso de aprendizaje al servir de punto de partida para el modelo de *machine learning* en lugar de tener que desarrollarlo desde cero³⁶, cuestión en la que no se profundizará por limitaciones de espacio.

2.3 Principales retos de la IA

El funcionamiento de los algoritmos de IA y su entrenamiento a partir de vastas cantidades de datos plantea importantes retos desde un punto de vista ético y operativo, las cuales se pasan a analizar sintéticamente a continuación.

2.3.1 Sesgos

En IA y siguiendo la definición de Kordzadeh³⁷, los sesgos se refieren a la presencia de prejuicios sistemáticos o distorsiones en los modelos de IA que pueden resultar en decisiones o resultados injustos, a menudo originados en los datos utilizados para entrenar los modelos, reflejando patrones existentes en la

³⁴ NOAH HARARI, Y. (2016), *Homo Deus: breve historia del mañana*, Barcelona, Debate.

³⁵ LANEY, D. (2001), «3D Data Management: Controlling Data Volume, Velocity, and Variety». *META Group Research* (en línea: <https://shorturl.at/bwCE4>).

³⁶ Centro de conceptos de computación en la nube (2023). «¿Qué son los modelos fundacionales?» *Amazon Web Services* (en línea: <https://goo.su/yURFIW>).

³⁷ KORDZADEH, N. & GHASEMAGHAEI, M. (2022) «Algorithmic bias: review, synthesis, and future research directions», *European Journal of Information Systems*, 31:3, 388-409 (en línea: <https://shorturl.at/bBJKL>).

información de entrada. Crawford³⁸ aborda los diferentes tipos de sesgos algorítmicos, que son:

- **El sesgo de selección de datos**, por ejemplo, ocurre cuando los datos utilizados para entrenar el modelo son sesgados o no representativos de la población completa, llevando a que el modelo aprenda patrones incorrectos y luego los replique. Por ejemplo, Amazon tuvo que abandonar un proyecto de IA para la contratación por su sesgo sexista, debido a que el modelo había sido entrenado con los datos de candidaturas de los últimos 10 años donde la gran mayoría eran hombres debido al histórico predominio masculino en la industria tecnológica³⁹.
- **El sesgo de representación** se da cuando son las reglas del modelo, y no los datos con los que se entrena, las que introducen sesgos en el modelo⁴⁰. Siguiendo con el ejemplo de Amazon, si lo llevásemos al extremo y debido a que los algoritmos se basan en buena parte en estadística, el sistema podría terminar considerando a grupos minoritarios o incluso a las mujeres como no representativos en términos estadísticos, eliminándolos de su cálculo.
- **El sesgo algorítmico** surge de la elección del algoritmo en sí, ya que algunos algoritmos pueden ser inherentemente sesgados debido a su diseño o a los supuestos subyacentes⁴¹. Un ejemplo de sesgo algorítmico podría ser encontrado en sistemas de predicción de crédito⁴², o de reincidencia criminal, donde un algoritmo evalúa la solvencia crediticia basado en datos financieros históricos sin considerar factores socioeconómicos más amplios.
- **El sesgo cultural** se refiere a los casos en los datos de entrenamiento reflejan las normas culturales existentes, lo que lleva a que el modelo favorezca ciertos grupos culturales sobre otros. Por ejemplo, el algoritmo de recomendación de una plataforma que se entrena con datos de usuarios de una región específica y tiende a favorecer los contenidos populares de dicha región, invisibilizando culturas diferentes.

2.3.2 Transparencia y explicabilidad

La transparencia y la explicabilidad se refieren a la capacidad de comprender y comunicar de manera clara cómo los modelos de IA toman decisiones. Dicha

³⁸ CRAWFORD, K. (2021). *Atlas de IA: poder, política y costes planetarios de la inteligencia artificial*, Madrid, Espasa.

³⁹ DASTIN, J. (2018), Amazon abandona un proyecto de IA para la contratación por su sesgo sexista. *Reuters*.(en línea: <https://shorturl.at/qxTY2>).

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ HEILWEIL, R. (2020). «Why algorithms can be racist and sexist» *Vox Media* (en línea: <https://shorturl.at/uvAS1>).

⁴² GARCÍA, A.C.B., GARCÍA, M.G.P. & RIGOBON, R. (2023) Algorithmic discrimination in the credit domain: what do we know about it? *AI & Soc* (en línea : <https://doi.org/10.1007/s00146-023-01676-3>).

preocupación que aumenta en aquellos algoritmos calificados de *black boxes* o «cajas negras», es decir, aquellos cuyo funcionamiento interno no es del todo transparente ni comprensible para quienes interactúan con él⁴³. Como plantea Rudin⁴⁴, la transparencia y la explicabilidad son esenciales para garantizar que las decisiones tomadas por algoritmos sean comprensibles y que haya claridad sobre quién es responsable en caso de resultados no deseados o sesgados, es decir, para garantizar la rendición de cuentas. Igualmente, la comprensión de cómo funcionan los algoritmos y por qué toman ciertas decisiones es crucial para generar confianza entre los usuarios y las partes interesadas, ya que la falta de transparencia puede generar desconfianza y escepticismo. La transparencia resulta necesaria igualmente para corregir posibles sesgos algorítmicos y comprender los procesos lógicos que han conducido a un resultado sesgado.

2.3.3 Privacidad

El debate en torno a la privacidad en la IA abarca una serie de aspectos fundamentales que reflejan las crecientes preocupaciones éticas y sociales en relación con la recopilación y el procesamiento de datos personales. La preocupación central radica en la extensa recopilación de datos personales para entrenar modelos de IA, planteando interrogantes sobre el acceso, propósito y protección de estos datos⁴⁵. El consentimiento informado, a menudo complicado por términos y condiciones extensos, emerge como un desafío para garantizar la comprensión total de los individuos sobre el uso de sus datos. La transparencia en la recopilación y uso de datos, junto con la seguridad robusta de los datos, son esenciales para construir la confianza. Las regulaciones legales, como el GDPR⁴⁶, y conceptos como el derecho al olvido contribuyen al marco legal y ético que rodea la privacidad en la IA. En última instancia, la privacidad se convierte en un delicado equilibrio entre la innovación tecnológica y la protección ética de los datos personales.

⁴³ BROZEK, B., FURMAN, M., JAKUBIEX, M. et al. (2023) «The black box problem revisited. Real and imaginary challenges for automated legal decision making», *Artif Intell Law* (en línea: <https://doi.org/10.1007/s10506-023-09356-9>).

⁴⁴ RUDIN, C. (2019). «Stop explaining black box machine learning models for high stakes decisions and use interpretable models instead», *Nature Machine Intelligence*, 1(5), 206-215.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Reglamento General de Protección de Datos.

Capítulo III

ANÁLISIS DE OPORTUNIDADES Y RIESGOS

Sirva de punto de partida para abordar esta cuestión la necesidad de establecer un análisis neutral, que no sea ni catastrofista ni excesivamente optimista. Es por lo tanto necesario un enfoque mesurado que no reniegue de los beneficios de las innovaciones tecnológicas pero que al mismo tiempo tampoco deposite en ellas expectativas irrealizables.

Con la finalidad de sistematizar el análisis se parte de una distinción conceptual entre las **herramientas de IA para la diplomacia** y las **herramientas de IA sobre la diplomacia**. El análisis de las herramientas de IA para la diplomacia se orienta a los fines de la misma, basándonos en el marco teórico que establece el artículo 3 de la *Convención de Viena de Relaciones Diplomáticas de 1961* y del artículo 5 de la *Convención de Viena de Relaciones Consulares de 1963*. Por otro lado, las herramientas de IA sobre la diplomacia son aquellas que permiten una mejor gestión de las actividades diplomáticas y consulares, observando las aplicaciones de carácter operativo y funcional, siendo estas últimas fundamentalmente útil en el ámbito consular.

Para elaborar esta sección, se combina la revisión de la literatura existente con las entrevistas realizadas, e ideas creativas resultado de un ejercicio de prospectiva. Cabe enfatizar que la IA es una tecnología incipiente, de donde la importancia de proyectar y esbozar aplicaciones imaginativas que no siempre verán la luz del día, pero que pueden servir de reflexión sobre el estado de la cuestión y las necesidades que se pretenden resolver gracias a la misma.

1. Oportunidades

1.1 Trabajo diplomático

A continuación, se analiza el potencial de diferentes herramientas de IA generativa para apoyar en las principales funciones de una misión diplomática, en los términos que establece la *Convención de Viena de 1961*.

1.1.1 Negociación

La negociación constituye uno de los núcleos vitales de la diplomacia. Está basada en el equilibrio de intereses y la búsqueda de soluciones mutuamente beneficiosas, tanto a nivel bilateral como multilateral. Constituyendo una parte significativa del trabajo de un diplomático, la negociación podría ser asistida por diferentes aplicaciones de IA.

- **Simulación de escenarios:** los modelos de lenguaje avanzados pueden simular escenarios y prever posibles resultados de decisiones específicas para permitir a los diplomáticos evaluar el impacto potencial de diferentes opciones. Adentrándose en terreno especulativo, la supercomputación abre numerosas posibilidades. La existencia de superordenadores como el Barcelona Supercomputing Center–Centro Nacional de Supercomputación (BSC-CNS) hace posible el desarrollo de «gemelos digitales» (*digital twins*) que permite avanzar en políticas predictivas o anticiparse a los efectos de una determinada medida. Los gemelos digitales son representaciones digitales de objetos, sistemas o procesos del mundo real, que abarcan desde simples modelos 3D hasta representaciones complejas que incorporan datos en tiempo real y variables dinámicas. Ya pueden replicar ciudades, como ha logrado hacer el BSC-CNS con la ciudad de Barcelona a fin de evaluar si cumple los requisitos para ser considerada una ciudad «15 minutos» (aquella dotada de todos servicios e infraestructuras necesarios en un rango de 15 minutos en transporte público) ⁴⁷. Con la potencia suficiente, podrían ser utilizados para replicar otras ciudades o incluso países enteros, de modo que se podría probar el efecto de una determinada política o medida, por ejemplo, en caso de conflicto.
- **Detección de posiciones comunes:** la IA generativa puede analizar discursos, declaraciones y documentos para identificar posiciones comunes entre las partes. Esto puede ayudar a encontrar consensos y facilitar la negociación en áreas donde hay acuerdo. Igualmente permite identificar y trazar claramente las líneas rojas de todas las partes involucradas en la negociación. Un reciente estudio que resulta muy prometedor de cara al futuro es el ya mencionado Cicero, el modelo de IA desarrollado por Meta, que se colocó en el 10% de las mejores partidas online a *Diplomacy* ⁴⁸, un juego de estrategia donde se establecen alianzas, se negocian tácticas y se trata de identificar las mentiras del resto de jugadores. Como se menciona en la introducción, resulta especialmente significativo por tratarse de un juego de cooperación y competición que combina estrategia e interacción humana.

⁴⁷ Barcelona Supercomputing Center (2023, 29 de marzo), Barcelona tests with a digital twin developed by BSC if it is a 15-minute city (en línea: <https://shorturl.at/avLS0>).

⁴⁸ *Ibid.*

- **Traducción instantánea:** puede facilitar la comunicación entre partes que hablan diferentes idiomas al proporcionar traducciones instantáneas y precisas, ayudando a superar las barreras lingüísticas durante las negociaciones. En materia de traducción ya existen numerosas herramientas que incluyen la funcionalidad de dictado de texto, reconocimiento óptico de caracteres y traducción simultánea, como DeepL o Google Translate, y ahora también ChatGPT⁴⁹. Google Lens va más lejos al incluir sistemas de reconocimiento óptico, lo cual permite la traducción simultánea del texto de una fotografía o incluso de un plano en directo. También Google cuenta con un prototipo de unas gafas de realidad aumentada —Google Glass⁵⁰— capaces de traducir y mostrar subtítulos en tiempo real, gracias a un micrófono que graba la conversación y la transcribe en el idioma deseado, proyectándola solo para la vista del usuario.
- **Análisis de documentos legales o comerciales:** puede facilitar el análisis de documentos legales y acuerdos al identificar cláusulas, condiciones o áreas de conflicto, agilizando el proceso de revisión y mejorando la claridad en los términos del acuerdo. Un prototipo del sistema Cognitive Trade Advisor⁵¹ desarrollado por IBM ya ha sido utilizado en el marco de la Cámara de Comercio Internacional para ayudar a los delegados a prepararse para las negociaciones comerciales. Se trata de una plataforma tecnológica diseñada para leer, escanear, clasificar e interpretar miles de disposiciones intrincadas en acuerdos comerciales y documentos relacionados en pocos segundos, agilizando tanto el trabajo previo como el curso de las negociaciones.

1.1.2 Información por medios lícitos

Esta función remite a los orígenes de la diplomacia, donde los agentes diplomáticos eran la única fuente de información fiable sobre el contexto social, político y económico en el Estado que recibe. El desarrollo de nuevos medios de comunicación y la ubicuidad de los datos en la actualidad han transformado la forma en que los diplomáticos realizan esta tarea, sin perjuicio de que esta siga constituyendo una parte fundamental de su trabajo. Se podrían emplear sistemas de IA para perfeccionar la función de obtención de información por medios lícitos de varias maneras.

- **Análisis de datos masivos:** la IA puede analizar grandes conjuntos de datos para identificar patrones, tendencias y correlaciones, proporcionando infor-

⁴⁹ BRANDL, R. & ALI, A. (2023). «DeepL vs ChatGPT: Which is the Better Translator?», *ToolTester* (en línea: <https://shorturl.at/NT278>).

⁵⁰ PASCUAL, M. (2022). «Google prepara unas gafas capaces de traducir y mostrar subtítulos en tiempo real.» *El País*. (en línea: <https://shorturl.at/fpsKY>).

⁵¹ UNCTAD (2018) «Small economies welcome AI-enabled trade tool, but worries remain», *UNCTAD* (en línea: <https://goo.su/vyVnqK>).

mación valiosa sobre la situación política, económica y social en un país, funcionalidad muy útil como trabajo previo para la realización de informes y otros documentos que haya que enviar a la capital. En materia de prevención de crisis, se podrían extrapolar al mundo diplomático casos de éxito en otros ámbitos, por ejemplo, el caso de la empresa canadiense BlueDot⁵², que ganó reconocimiento por anticipar la propagación de la pandemia de COVID-19 antes de que fuera declarada oficialmente por las autoridades de salud, gracias a una combinación de análisis de noticias en tiempo real, análisis de patrones de enfermedades y seguimiento de movimientos de las personas.

- **Elaboración de informes:** la IA, especialmente mediante procesamiento del lenguaje natural, puede ser utilizada para generar informes automáticos a partir de grandes cantidades de datos. Puede resumir información clave, identificar patrones y presentar análisis detallados de manera eficiente. En esta línea, Nathaniel Fick⁵³, el primer embajador de Estados Unidos para el ciberespacio y la política digital, comentó recientemente que las presentaciones generadas por ChatGPT empleando IA son ahora «cualitativamente lo suficientemente cercanas» a las preparadas por su equipo.
- **Análisis de redes sociales:** la IA puede analizar el contenido de las redes sociales para comprender las opiniones públicas, identificar tendencias y evaluar el impacto de eventos específicos en la percepción de la población. En el marco de este trabajo caben destacar los esfuerzos realizados por la Unidad de Fuentes Abiertas de la Oficina de Asuntos Exteriores y Commonwealth del Gobierno de Reino Unido, o el Departamento de Prevención de Crisis, Estabilización, Post conflicto y Ayuda Humanitaria de la Oficina Federal Alemana de Asuntos Exteriores⁵⁴. En ambos casos, se trata de basarse en información disponible públicamente —y en especial en las redes sociales— para detectar crisis en fases tempranas. Uno de los enfoques que se aplica al analizar el contenido en redes sociales es el «análisis de sentimientos», que combina *big data* con técnicas de procesamiento del lenguaje natural para extraer el tono emocional y la actitud de grandes conjuntos de texto, por ejemplo, en X. A título ilustrativo, el papel de las redes sociales durante la primavera árabe fue notable⁵⁵, tanto por facilitar la organización de las protestas a través de *hashtags* comunes como #Tahrir como por unificar el activismo digital y contribuir a modelar el debate político en la esfera pública.

⁵² DOUGLAS, W. (2020) «AI could help with the next pandemic - but not with this one», *MIT Technological Review* (en línea: <https://shorturl.at/dkyI4>).

⁵³ MOORE, A. (2023). «How AI Could Revolutionize Diplomacy: From ChatGPT to quantum computing, emerging technologies will offer new tools for peacemaking». *FP21* (en línea: <https://shorturl.at/ewFK3>).

⁵⁴ HAMIDOUCHE, K. (2021). Artificial Intelligence: A New Tool for Diplomats. En ROUMATE, F (Ed.), *Artificial Intelligence and Digital Diplomacy: Challenges and Opportunities* (25-32). Springer.

⁵⁵ O'DONNELL, C. (2011). «New study quantifies use of social media in Arab Spring». *University of Washington News* (en línea: <https://shorturl.at/bgpq4>).

1.1.3 Fomento de las relaciones amistosas y desarrollo de las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor

Si bien algunos elementos son comunes a las funciones que se han mencionado anteriormente, conviene realizar una mención especial al aspecto económico, donde las misiones diplomáticas colaboran estrechamente con las Oficinas Económicas y Comerciales, así como al aspecto cultural y científico. Más precisamente:

- **Elaboración de informes económicos y comerciales:** la IA puede analizar datos económicos para identificar oportunidades comerciales mutuas y evaluar el impacto de políticas económicas en la relación bilateral. En el ámbito de la internacionalización de la empresa española, el empleo del análisis de *big data* podría permitir una mayor personalización de los servicios del ICEX, contribuyendo a una mejor comprensión del mercado y facilitando estrategias basadas en un análisis extensivo de los datos del sector.
- **Apoyo a la resolución de disputas comerciales:** si entendemos la actividad de las empresas nacionales en el extranjero en el marco de la diplomacia económica, las disputas comerciales que estallen entre consumidores y empresas o empresas podrían obstaculizar las relaciones económicas entre Estados. En este sentido, la Comisión Europa dispone de una plataforma llamada «Online Dispute Resolution»⁵⁶ para la resolución de litigios comerciales entre empresas y consumidores de los Estados miembros. Al margen de lo comunitario, ya existen servicios que se basan en la búsqueda de soluciones justas con el apoyo de herramientas de IA en el ámbito comercial, como SmartSettle ONE⁵⁷, que utiliza algoritmos de optimización patentados para alcanzar soluciones equitativas y eficientes en la gestión de conflictos, facilitando así la búsqueda del mejor acuerdo posible mediante sugerencias que se sitúan entre las propuestas visibles intercambiadas por las partes.
- **Promoción cultural:** la IA puede ayudar a personalizar estrategias de promoción cultural, utilizando análisis de datos para comprender los gustos y preferencias culturales en ambas naciones. Igualmente, puede asistir en la monitorización de la actividad en redes sociales para identificar artistas de la nacionalidad del Estado que envía, o eventos que estén relacionados con la cultura de dicho país, de forma que se disponga de una panorámica completa de la agenda cultura a efectos de elaborar una estrategia cultural dentro de la embajada. Finalmente, y en línea con las aplicaciones transversales evocadas en los párrafos anteriores, se pueden emplear herramientas de traducción

⁵⁶ Comisión Europea (2023) Plataforma de resolución de litigios en línea. Comisión Europea. (en línea: <https://goo.su/mDty>).

⁵⁷ SmartSettle (2023) Para mayores referencias: <https://goo.su/zKAZW4r>.

automática para difusión cultural en diversos idiomas, así como para facilitar la comprensión mutua en distintos idiomas.

1.1.4 Defensa de los intereses del Estado acreditante y de sus nacionales dentro del Estado receptor

Esta función se puede entender en un contexto amplio que incluye consideraciones geopolíticas y los intereses de los individuos que conforman la colonia en el exterior, de naturaleza fundamentalmente consular, por lo que serán analizados más adelante. También resultarían útiles muchas de las aplicaciones mencionadas en los puntos anteriores, especialmente en el ámbito comercial, cultural y monitorización de la opinión pública para la prevención de conflictos.

1.1.5 Representación del Estado acreditante ante el Estado receptor

La representación se encuentra en el corazón mismo de la diplomacia. En tanto que una realidad jurídica y recogida en los tratados, esta se refiere a la capacidad de la misión diplomática —y particularmente del embajador— de ser considerado en el Estado receptor como el representante legítimo del Estado que envía⁵⁸. Se suele afirmar que, dada su importancia, la función de representación supone el sustrato último sobre el que se basa el resto de las funciones. En este sentido, se trata de una función que asumen individuos concretos derivado de la voluntad política de ambos Estados, cuya repercusión se encuentra ampliamente recogida en tratados y otros textos internacionales⁵⁹. En este ámbito, una revisión de la literatura no aprecia aplicaciones concretas de IA que pudiesen ayudar o interferir en el ejercicio de la función de representación. Sin embargo, cabe mencionar el caso de Estonia, país que ha creado lo que han llamado una «*Data Embassy*»⁶⁰ o embajada de datos. Se trata de una extensión en la nube del gobierno estonio que se traduce en la existencia de potentes servidores fuera de territorio nacional, concretamente en Luxemburgo, en unas premisas consideradas como territorio estonio de acuerdo con el derecho internacional. Estas cuentan con los mismos derechos que las misiones diplomáticas según se recoge en la *Convención de Viena de Relaciones Diplomáticas*.

1.2 Trabajo consular

De forma similar al análisis anterior, se pasa a analizar el potencial de diferentes herramientas de IA generativa para la realización de las principales fun-

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Como la *Convención de Viena de Relaciones Diplomáticas de 1961*, o el *Proyecto de Artículos sobre las Inmunidades Jurisdiccionales de los Estados y sus Bienes de 2004*.

⁶⁰ E-Estonia (2023) Para mayores referencias: <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/data-embassy/>.

ciones consulares, partiendo de la clasificación propuesta por Ridruejo⁶¹ en base a la *Convención de Viena de 1963* y enunciadas en la sección teórica de este trabajo. En este punto hay que subrayar la importancia de la digitalización de la administración como paso previo introducir herramientas de IA que optimicen su funcionamiento.

1.2.1 *Funciones comunes a las misiones diplomáticas:* (ver apartado anterior).

1.2.2 *Funciones burocráticas*

Aquí se incluye la tramitación de visados, pasaportes y documentos de viaje, función que generalmente la que más carga de trabajo representa dentro de un consulado y, por ende, es susceptible de saturación, creando cuellos de botella que pueden obstaculizar el funcionamiento normal de una oficina consular. Se podría aliviar la carga de trabajo automatizando algunas de estas tareas y empleando sistemas de IA que liberaran recursos humanos en las siguientes actividades.

- ***Verificación de identidad:*** existe potencial en materia de tecnologías de verificación de identidad mediante indicadores biométricos y reconocimiento facial para garantizar la autenticidad de la identidad de los solicitantes de visados. Por ejemplo, el gobierno estonio ha implementado Veriff, un servicio de verificación biométrica de identidad impulsado con IA basado en la comparación de un *selfie* con un determinado documento de identidad, por ejemplo, un pasaporte con foto⁶².
- ***Chatbot para trámites previos de visado y nacionalidad:*** para tratar de optimizar las citas presenciales que tengan lugar en el consulado, la existencia de un *chatbot* podría ser utilizado para proporcionar información detallada sobre los requisitos necesarios para solicitar un visado, incluyendo documentos, formularios y otros elementos necesarios. En función de su nivel de desarrollo, también podría ofrecer asesoramiento personalizado basado en preguntas y respuestas específicas del solicitante, y hacer preguntas para entender el propósito del viaje y proporcionar orientación adaptada a las necesidades individuales. Dada la naturaleza multilingüe del trabajo consular, podría ofrecer soporte en varios idiomas para abordar las necesidades de una audiencia diversa. Reino Unido, por ejemplo, cuenta con una sola plataforma (www.gov.uk) donde están digitalizados los trámites de todos los ministerios, incluyendo asuntos consulares. La navegabilidad de la página resulta

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Veriff (2023) Para mayores referencias: <https://www.veriff.com/>.

intuitiva, cuenta con un cuestionario interactivo similar a un *chatbot* donde se indican los pasos a seguir en base a las particularidades de cada caso para los distintos trámites, incluyendo la tramitación de visados.

- **Procesamiento de documentos:** la IA puede ser utilizada para procesar documentos de solicitud de visados de manera rápida y precisa. Algoritmos de reconocimiento óptico de caracteres pueden extraer información de documentos escaneados, reduciendo la necesidad de entrada manual de datos. En Estonia, donde el 99% de los servicios públicos está digitalizado⁶³, también lo están los servicios consulares más frecuentes, como la tramitación de visados. Para ello cuentan con un sistema complejo de herramientas de procesamiento de documentos, verificación de identidad y eliminación del fraude, en los que se profundizará más adelante.
- **Detección de fraude:** sistemas de IA pueden ser utilizados para detectar patrones de fraude en solicitudes de visados y trámites de nacionalidad. El análisis de datos puede identificar comportamientos sospechosos o discrepancias en la información proporcionada, mejorando la seguridad y la integridad del proceso. Australia, por ejemplo, emplea sistemas de IA para reducir el fraude en materia consular, especialmente en lo que se refiere a la tramitación de visados⁶⁴.
- **Entrevistas virtuales:** los consulados podrían apoyarse en plataformas de entrevistas virtuales que puedan llevar a cabo entrevistas iniciales para evaluar la elegibilidad y la autenticidad de los solicitantes. Esto puede reducir la carga de trabajo de los funcionarios consulares al filtrar solicitudes y centrar los recursos en casos más complejos. De nuevo quepa citar los casos de Reino Unido y Estonia, donde este trámite se realiza en línea combinando las tecnologías mencionadas anteriormente.

1.2.3 Funciones de asistencia a nacionales

Dentro de esta función se incluyen actividades tan variadas como la concesión de ayudas, la visita a detenidos, la asistencia a víctimas de violencia de género o la asistencia consular en caso de catástrofe, a cuyo análisis en profundidad se dedicará el caso práctico ficticio. Se identifican algunas aplicaciones de IA y automatización que podrían ser especialmente útiles en estas materias, aunque se observan igualmente mayores dificultades en su implementación debido a que algunas de estas actividades dependen de la interacción con múltiples actores, incluyendo autoridades e instituciones locales.

⁶³ KHAN, I. (2020). «Estonia is a «digital republic» – what that means and why it may be everyone’s future» *The Conversation* (en línea: <https://goo.su/ESe2Az>).

⁶⁴ BELLO Y VILLARINO, J. M. (2023), *Money, Power and AI – Chapter 7 A Tale of Two Automated States*, Cambridge University Press.

- **Traducción automática e interpretación:** especialmente útil en caso de interacción con autoridades locales, como instituciones presidiarias donde se encuentren detenidos nacionales. Esto podría facilitar la comunicación entre las personas detenidas y el personal de la prisión, especialmente en situaciones donde existe una barrera idiomática, así como del cónsul con el personal de la prisión. Como ejemplos de uso, cabe hacer referencia a las tecnologías que Google está desarrollando —en especial sus gafas Google glass— explicadas en el apartado anterior.
- **Asesoramiento virtual:** aquí se enmarcarían propuestas de asesoramiento en distintas materias. En el ámbito legal, sin sustituir a la contratación de un abogado por parte del detenido, un sistema de asesoramiento legal virtual podría proporcionar información básica sobre derechos legales, procesos judiciales y recursos disponibles para las personas detenidas en un idioma comprensible. En el ámbito de la violencia de género, un *chatbot* o asistente virtual podría proporcionar información y ofrecer recursos, consejos y contactos de organizaciones de ayuda. Por ejemplo, el PNUD ha desarrollado un *chatbot* llamado Sara para ayudar a mujeres víctimas de violencia de género en Centroamérica y que está basado en IA⁶⁵. Este contiene información útil adaptada a cada país en materia de servicios sociales, asesoramiento legal y teléfonos de emergencia.

1.2.4 Funciones notariales y registrales

Esta función llevada a cabo por los consulados resulta crecientemente significativa por la internacionalización del tráfico jurídico y la internacionalización de las situaciones personales, familiares y económicas. Aquí se incluyen actividades muy diversas, como realizar inscripciones registrales, encargarse de cuestiones relacionadas con el derecho de sucesiones o cuestiones matrimoniales y de derecho de familia. La dificultad añadida al ejercer funciones notariales y consulares en el extranjero radica en la diversidad de documentos extranjeros, las diferencias legales y normativas, el idioma y la necesidad de legalización en determinados casos. Estas particularidades incrementan el riesgo de fraude y hacen peligrar la seguridad jurídica. Se identifican numerosas aplicaciones de IA y automatización que podrían resultar útiles a este respecto.

- **Verificación de documentos:** de forma similar a la tramitación de visados, los sistemas de reconocimiento óptico de caracteres y algoritmos de comparación de documentos pueden ayudar a comprobar la autenticidad de los documentos presentados, como pasaportes, contratos, expedientes registrales

⁶⁵ PNUD (2023). Sara: la nueva herramienta de inteligencia artificial para combatir la violencia de género en Centroamérica. PNUD (en línea: <https://shorturl.at/gqBDU>).

locales o poderes notariales extranjeros. De nuevo, los países con una oferta de servicios notariales y consulares más completa son aquellos —como Estonia o Reino Unido— que han digitalizado y centralizado la mayor parte de sus gestiones consulares. En el caso de Reino Unido⁶⁶, es posible conseguir un certificado de nacimiento del registro consular, inscribir en línea un nacimiento o una defunción en el extranjero o legalizar documentos mediante una e-apostilla, sólo por mencionar algunas de las posibilidades.

- **Lucha contra el fraude documental:** entrenar algoritmos con documentos previos tramitados por el consulado permitiría desarrollar técnicas de aprendizaje automático para identificar posibles indicios de fraude documental, como firmas falsificadas o alteraciones en documentos importantes. Existen en la actualidad empresas dotadas de IA, como Klippa⁶⁷, que utilizan tecnologías de procesamiento inteligente de documentos para detectar signos de falsificación y manipulación de imágenes.
- **Traducción y comprensión de documentos legales:** a efectos de trabajo interno dentro del consulado, herramientas de procesamiento de lenguaje natural, *machine learning* y reconocimiento óptico podrían ser útiles para traducir primero, y analizar y comprender documentos legales complejos después, facilitando la extracción de información clave y la identificación de cláusulas importantes en contratos y acuerdos. Por otro lado, las aplicaciones que ya existen en el ámbito legal podrían ser aplicables en los consulados cuando se trate de analizar documentos legales, especialmente si estos están realizados conforme a las normas y a la traducción jurídica locales. Por ejemplo, la herramienta E-Discovery⁶⁸ permite identificar, clasificar y priorizar rápidamente documentos legales, analizando y contrastando miles de documentos.
- **Automatización de documentos:** especialmente en consulados con gran carga de trabajo en el ámbito notarial y registral, podrían utilizarse sistemas de automatización basados en IA para generar documentos estándar, como poderes notariales o actas, reduciendo la carga administrativa y minimizando errores.

1.2.5 Funciones de cooperación judicial internacional

La existencia de procesos judiciales, tanto civiles como penales, con vínculos de internacionalidad requiere, para lograr una tutela judicial efectiva, de la cooperación entre órganos judiciales pertenecientes a varios estados. La intervención de agentes diplomáticos y funcionarios consulares es cada vez menor, sobre

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ KIPPA (2021). Detecta fraude de documentos con la detección de Photoshop y análisis de EXIF. Klippa. (en línea: <https://shorturl.at/aFH69>).

⁶⁸ E-Discovery (2023) Para mayores referencias: <https://www.litigation-services.com/forensics/electronic-discovery/>.

todo en materia penal y en ámbito comunitario, si bien sigue siendo relevante en el ámbito civil y, en particular, en la diligencia de comisiones rogatorias y notificación y traslado de documentos. No obstante, existen múltiples aplicaciones en el ámbito judicial que deberían ser objeto de un estudio pormenorizado, encargado en colaboración con el Ministerio de Justicia, por lo que escapan al objeto del presente trabajo.

1.2.6 Funciones residuales en materia de navegación marítima y aérea

Por tener una importancia relativamente insignificante en la carga de trabajo en el trabajo diario de un consulado no se profundizará en estas funciones.

2. Riesgos

Los capítulos anteriores han ilustrado el potencial existente del empleo de sistemas de IA para la práctica diplomática y consular, especialmente visible en aquellas tareas burocráticas y repetitivas. Sin embargo, existen importantes desafíos y limitaciones que deben considerarse de su particular aplicación al trabajo diplomático y consular teniendo en cuenta la naturaleza del mismo.

Para el análisis, se mantiene la misma estructura que en el apartado anterior, que toma como punto de partida las funciones diplomáticas y consulares tal y como se establecen en las *Convenciones de Viena*. En este punto, se ha pretendido concretar los grandes riesgos de la IA —privacidad, sesgos y transparencia— con ejemplos e hipótesis directamente aplicables al trabajo diplomático y consular. Es por esta razón que para una referencia más detallada sobre los riesgos en general se deberá acudir al capítulo teórico de este trabajo.

2.1 Trabajo diplomático

2.1.1 Negociación

Pese a las útiles aplicaciones que se han ido evocando a lo largo del trabajo —simulación de escenarios, detección de posiciones comunes, traducción instantánea y análisis de documentos legales— existen importantes limitaciones y riesgos a los que debemos hacer referencia. Concretamente:

- **Efectividad limitada en caso de conflicto.** La gestión de la información limitada durante situaciones de conflicto representa un riesgo significativo en la aplicación de la IA en el ámbito diplomático. En el contexto de crisis, las decisiones críticas suelen basarse en datos incompletos o escasos, agravan-

do la complejidad del entorno. La falta de acceso a información abundante, precisa y actualizada hace a la IA incapaz de tomar decisiones complejas e interpretar un entorno que desconoce. Este escenario se ve exacerbado por la limitación inicial de información, que tiende a presentar sesgos potenciales, especialmente a lo largo de líneas socioeconómicas y entre áreas urbanas y rurales. Por ejemplo, a la hora de plantear escenarios de negociación en medio de un conflicto bélico, las posiciones de la negociación están determinadas por los avances de la guerra, que a su vez están sujetos a un sinfín de factores como el estado de las fuerzas de combate, el clima, la moral de los soldados o la suerte. En un contexto voluble, por lo tanto, la eficacia de estas herramientas sería muy limitada.

- **Falta de contexto cultural y sensibilidad.** Los sistemas de IA pueden carecer de la comprensión profunda de contextos culturales y sociales, lo que podría conducir a interpretaciones incorrectas o insensibles en asuntos diplomáticos delicados. Un caso hipotético podría ser que se utilizasen modelos de IA para generar escenarios posibles acerca de la cuestión de Gibraltar, donde la literatura existente (de la que se nutrirán los sistemas de IA que diseñemos) está disponible mayoritariamente en inglés. Es posible que las propuestas que surgiesen del modelo considerasen de forma asimétrica una perspectiva anglosajona debido a los sesgos de datos existentes, desfavoreciendo a España en las negociaciones.
- **Existencia de sesgos algorítmicos.** Si la información utilizada para entrenar modelos de IA es limitada o sesgada, los algoritmos pueden generar resultados desequilibrados y sesgados. Por ejemplo, si imaginamos las negociaciones bilaterales entre un país A y un país B, un sistema podría estar sesgado hacia la perspectiva del país A, favoreciendo sus argumentos y propuestas en detrimento de las posiciones del país B, o incluso repetir patrones injustos que perpetúen desigualdades históricas.
- **Falta de confianza.** La confianza fomenta la colaboración y la cooperación entre las partes. En la diplomacia, donde el objetivo común puede ser la resolución pacífica de problemas, la confianza es crucial para superar diferencias y trabajar juntos. La confianza parte de las relaciones humanas y está influida por numerosos factores que la tecnología difícilmente puede suplir, como la empatía, la afinidad o la credibilidad.

2.1.2 Información por medios lícitos

De nuevo, pese a las importantes aplicaciones que se han destacado en el capítulo anterior —análisis de datos masivos, realización de informes y el análisis de redes sociales— existen importantes limitaciones con el estado actual de la tecnología.

- **Efectividad moderada del análisis de sentimientos.** Las técnicas de análisis de sentimiento empleadas para comprender la percepción de la opinión pública acerca del Estado que envía presentan importantes limitaciones, como la dificultad para comprender los matices del lenguaje, el humor o el sarcasmo y analizar las declaraciones en el contexto en el que fueron realizadas. La existencia de *bots* que publiquen mensajes automatizados de forma masiva también puede influir en el análisis de sentimientos que se realice.
- **Informes y telegramas de un valor escaso.** Pese al gran potencial de la IA para sintetizar y redactar informes en base a la información pública y disponible, el verdadero valor añadido de los informes en el trabajo diplomático y consular radica en las percepciones personales, las conversaciones y el análisis del propio diplomático que se encuentra sobre el terreno.

2.1.3 Fomento de las relaciones amistosas y desarrollo de las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor

Las limitaciones en el ámbito económico, comercial y cultural como parte de la promoción de relaciones de amistad entre ambos países en gran parte coinciden con los puntos mencionados arriba. No obstante, existen algunas particularidades:

- **Capacidad limitada para comprender el contexto cultural y político.** Las decisiones económicas a menudo están influenciadas por el contexto cultural y político de un país. La IA, que se basa en datos históricos, puede no comprender completamente estos matices culturales y políticos, lo que limita su capacidad para prever cómo ciertas acciones económicas pueden ser percibidas en un contexto más amplio.
- **Generalización excesiva.** En el ámbito de las controversias comerciales, cada caso es único y en ciertos casos presentan una dimensión política. En este aspecto, la IA tiende a generalizar patrones basados en datos de entrenamiento, llevando a conclusiones excesivamente generales que no tienen en cuenta las particularidades únicas de cada disputa comercial. Esta falta de personalización se hace especialmente peligrosa cuando se trata de cuestiones jurídicas complejas o de un entorno empresarial especialmente sensible para los intereses de ambos Estados.

2.1.4 Defensa de los intereses del Estado acreditante y de sus nacionales dentro del Estado receptor y 5. Representación

Como se ha mencionado en relación con las oportunidades, en estos dos puntos no se aprecian oportunidades significativas en materia de IA, por lo que no se seguirá profundizando en ellos.

2.2 Trabajo consular

2.2.1 Funciones burocráticas

Como responsables de la mayor carga de trabajo dentro de un consulado, merecen especial atención los riesgos que podrían derivar de una automatización excesiva de los procedimientos de tramitación de visados, pasaportes y documentos de viaje.

- **Presencia de sesgos.** Si los datos que se utilizan para entrenar los modelos de IA utilizados en materia consular, pueden surgir sesgos que cronifiquen discriminaciones históricas hacia grupos étnicos, religiosos o de género. Aplicándolo a la concesión de visados, podría suceder que si la toma de decisiones se delegue en su totalidad en sistemas de IA utilizado para evaluar solicitudes de visados podría resultar en discriminación involuntaria a ciertos grupos étnicos si los datos de entrenamiento reflejan sesgos existentes
- **Falta de transparencia y explicabilidad.** En el caso de algoritmos utilizados en funciones consulares, como la evaluación de solicitudes de visados, es esencial que los procesos internos sean transparentes para los profesionales involucrados. La explicabilidad de las decisiones de la IA se vuelve fundamental para garantizar que las personas afectadas puedan comprender y cuestionar las decisiones —por ejemplo, recurriendo la denegación de un visado con un recurso de reposición ante el consulado— promoviendo así la rendición de cuentas.
- **Problemas éticos de algunos sistemas de verificación de identidad.** Ciertos sistemas de verificación de identidad, como aquellos basados en tecnologías de reconocimiento facial, presentan problemas éticos relacionados con la privacidad, la discriminación y el potencial para el abuso de poder mediante la vigilancia masiva. Sin embargo, los casos en los que estas tecnologías son empleadas con autorización expresa del interesado para un trámite consular en particular no revisten la misma trascendencia ética que cuando estos son agregados de forma masiva y sin el consentimiento expreso de los individuos. Ya existen tecnologías en el ámbito de la seguridad pública —como Clearview AI⁶⁹— que son empleadas por las fuerzas del orden y los gobiernos para luchar contra la delincuencia, y que podrían ser adaptadas a la función consular.
- **Protección de la información sensible ante posibles ciberataques o brechas de seguridad.** Si consideramos el trabajo consular, la digitalización de los servicios consulares y especialmente el empleo de sistemas de IA para tramitar visados puede tener graves consecuencias en caso de ciberataque debido

⁶⁹ ClearView AI (2023). Para mayores referencias: <https://www.clearview.ai/>.

a la sensibilidad de la información —personal, financiera o biométrica— que ahí se recoge. Un ciberataque de esta naturaleza podría magnificarse por la posible instrumentalización posterior de toda esta información a efectos de fraude, extorsión y otros delitos.

- **Integración con procesos humanos.** El reto de lograr una integración efectiva entre la IA y los procesos consulares existentes se profundiza debido a la fragmentación de la información, la falta de estandarización de requisitos dentro de los consulados y embajadas y el alto nivel de intervención humana en las tareas del consulado. Este problema es la contrapartida de un bajo nivel de digitalización de la administración en el exterior en el caso de, por ejemplo, España, con respecto a los casos de Reino Unido o Estonia, mencionados anteriormente⁷⁰. Está igualmente relacionado con una posible resistencia al cambio tecnológico, donde el personal se muestre renuente a utilizar nuevas herramientas de IA debido a la falta de comprensión o confianza en la tecnología.

2.2.2 Funciones de asistencia a nacionales

Se pueden resumir los riesgos identificados en materia de asistencia a nacionales apoyada en sistemas de IA en uno solo: el «*coste de oportunidad*». Tal y como la autora ha discutido con Bello Villarino⁷¹, el coste de oportunidad de no actuar en el ámbito consular o diplomático, especialmente en situaciones críticas donde vidas humanas están en peligro, puede ser significativo y tener consecuencias graves. El coste de oportunidad se refiere al valor de las oportunidades perdidas al no tomar una determinada acción. No tomar medidas efectivas en el ámbito consular puede resultar en la pérdida de vidas humanas, situación que puede ocurrir en situaciones de crisis, conflictos o emergencias humanitarias donde la intervención diplomática es crucial para proporcionar asistencia y protección a los ciudadanos. En el ámbito consular, la concesión de visados en ocasiones tiene consideraciones humanitarias, de forma que una denegación arbitraria o no explicable por el propio funcionamiento del algoritmo entraña problemas éticos.

2.2.3 Funciones notariales y registrales

Pese a las numerosas aplicaciones encontradas —verificación de documentos, lucha contra el fraude documental, estandarización de documentos y comprensión de documentos legales— también se identifican algunos riesgos que resultan especialmente notables en el ámbito notarial y registral.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ BELLO VILLARINO, J. M. (2023, 11 de noviembre). Entrevista telefónica.

- ***Creciente dificultad para detectar documentos falsos.*** Además de las formas de falsificación habituales, la IA permite la creación de «*deepfakes*», manipulaciones de audio o video que utilizan IA para crear contenido falso que puede ser difícil de distinguir de material auténtico. En el ámbito notarial y registral consular, existe un riesgo de falsificación de escrituras, actas o certificados falsos cuya detección es crecientemente difícil.
- ***Brecha digital.*** La adopción de tecnologías avanzadas puede excluir a aquellos que no tienen acceso o comprensión de las herramientas de IA, creando brechas digitales. Por ejemplo, la dependencia exclusiva en *chatbots* de IA para proporcionar información consular puede dejar fuera a individuos que no están familiarizados con la tecnología, provocando problemas de acceso y desigualdad.

2.2.4 Funciones de cooperación judicial internacional y 5. Funciones residuales

Como se ha mencionado en relación con las oportunidades, la cooperación judicial internacional es de cada vez menos relevante para los consulados debido a la judicialización la materia. Igualmente, las funciones residuales en materia marítima y aérea no revisten de demasiada importancia en el trabajo cotidiano de un consulado. Por estas razones, ambos puntos se consideran fuera del ámbito del presente trabajo.

3. Discusión

Tras haber pormenorizado las funciones diplomáticas y consulares en los términos de las Convenciones de Viena, y haber identificado para cada una de ellas aplicaciones existentes y potenciales, se constata una ventana de oportunidad significativa para la implementación de sistemas de IA en el trabajo diplomático y consular. Sin embargo, dicho potencial es **asimétrico**, por varias razones que se analizarán a continuación.

En primer lugar, cualquier cálculo realista previo al desarrollo de una herramienta de IA para una función concreta parte de una **ponderación de los riesgos y las oportunidades**. De forma sintética, si el potencial supera los riesgos, existirán mayores incentivos para implementar una herramienta que en el caso contrario. Aplicándolo al trabajo diplomático y consular, estos riesgos podrían significar la vida de las persona —por ejemplo, si un algoritmo deniega la evacuación de una persona en caso de emergencia— por lo que el uso de tales tecnologías debería ser especialmente delicado. Sin embargo, la utilización de herramientas para otras tareas, como la traducción simultánea, la redacción de informes o el

procesamiento de documentos no presenta a simple vista grandes factores de riesgo que deban ser considerados.

En este sentido, se aprecia un potencial significativo del empleo de IA en las **tareas de naturaleza burocrática y repetitiva**, más propias del trabajo consular, especialmente habida cuenta de la saturación habitual de los consulados. Dado que la IA debe ser entrenada previamente con datos, un sistema de IA producirá resultados más satisfactorios en aquellas tareas en las que exista un nutrido historial previo de trámites y documentos que puedan ser empleados a efectos de entrenamiento del algoritmo. En el extremo contrario, en aquellas **situaciones de incertidumbre y falta de información** la IA será menos efectiva, como en contextos de crisis política o de negociación, propios de la concepción clásica de la diplomacia.

Otra gran consideración cuando se aborda el desarrollo de sistemas de IA es si se pretende **que estos sustituyan a la toma de decisiones humanas o si buscan contribuir a que la toma de decisiones por humanos sea más informada**. Llevándolo al terreno consular —por ejemplo, a la tramitación de visados— una automatización completa del proceso traería consigo graves preocupaciones acerca de la rendición de cuentas y la arbitrariedad, además de deshumanizar una decisión que no siempre puede basarse en parámetros completamente matemáticos y medibles. En cambio, automatizar determinadas partes del proceso, como la recogida de documentos y la verificación de estos, permitiría liberar recursos humanos que podrían concentrarse en los casos más delicados y aliviar la carga de trabajo del consulado. En estas primeras etapas del proceso la repercusión de un error algorítmico es relativamente insignificante, sobre todo cuando se tiene en cuenta que de ser realizado de forma manual la probabilidad de uno o varios errores humanos es ya de por sí elevada.

Finalmente, cabe subrayar que una utilización verdaderamente efectiva de sistemas automatizados **requiere un alto grado de digitalización de la administración** en el exterior en línea con los esfuerzos que ya han realizado algunos países, como Estonia, Reino Unido y Australia. Esto implica una estandarización de los procedimientos, la centralización de la información e importantes inversiones financieras en materia de transformación digital, así como contar con personal dentro del Ministerio que comprenda el potencial de la IA e identifique las áreas donde la automatización es más urgente.

Capítulo IV

CASO PRÁCTICO: EMERGENCIA CONSULAR ASISTIDA CON SISTEMAS DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Para ilustrar mejor las aplicaciones prácticas se ha elaborado en el presente capítulo un caso práctico ficticio en torno a una evacuación de emergencia. La elección de un caso de estas características se debe a que se ha considerado que las evacuaciones de emergencia son representativas del trabajo diplomático y consular, por combinar elementos de ambos en tanto y en cuanto se observa tanto una dimensión política como consular. Por otro lado, al de tratarse de situaciones complejas que se desarrollan en diferentes fases a lo largo del tiempo, permiten un análisis desde múltiples perspectivas.

1. Metodología

Para la elaboración de este caso se divide la emergencia consular en tres fases, que corresponden sucesivamente a la fase previa al conflicto, al desarrollo de este y las lecciones aprendidas tras su finalización. Se trata de sistematizar el análisis mediante una descripción narrativa de la situación en Librania en cada una de las fases y posteriormente las oportunidades y los riesgos que implicaría la utilización de herramientas de IA. Se mantiene la terminología utilizada a lo largo del trabajo a fin de ilustrar mejor el potencial y los riesgos que implicaría el empleo de sistemas de IA en cada una de las fases. Respecto al contenido, se han incorporado las aportaciones de los entrevistados en la materia, así como las ideas de la autora en un ejercicio de proyección creativa. No se pretende, por lo tanto, una correspondencia totalmente fidedigna con la realidad sino suscitar la reflexión y el interés en ampliar las fronteras del trabajo del diplomático gracias a la tecnología. Finalmente, en este punto la autora agradece las contribuciones de los diplomáticos José Miguel Bello-Villarino y Miriam de Andrés de Castro. Sus conocimientos de IA y de evacuaciones consulares, respectivamente, han sido fundamentales para la elaboración de este caso práctico.

El escenario escogido es Librania, un país del Magreb donde estalla una crisis política inesperadamente y España se ve en la necesidad de evacuar una colonia de aproximadamente 90 nacionales.

2. Descripción del contexto

A partir de 2011, Librania, país ficticio, experimenta protestas antigubernamentales que evolucionan rápidamente hacia un conflicto armado, inspiradas por los levantamientos en otros países de la región que demandan reformas políticas y democráticas. El país se sumerge en un ambiente de inestabilidad política y social, afectando a la población y desencadenando una serie de desafíos humanitarios. El conflicto armado resulta en la fragmentación del país, con diversas facciones y milicias luchando por el control territorial. La falta de una autoridad centralizada complica la gestión de la crisis y la provisión de servicios básicos. Como consecuencia del conflicto, se produce un desplazamiento masivo de la población. La población —tanto libranios como extranjeros residentes— buscan refugio en áreas seguras dentro del país o buscan cruzar las fronteras en busca de seguridad, generando una crisis humanitaria regional. La infraestructura del país se ve gravemente afectada. Carreteras, servicios de salud y sistemas de comunicación sufren daños significativos, dificultando la movilidad y la entrega de asistencia humanitaria. Ciudadanos extranjeros, incluidos españoles, se encuentran en una situación precaria y la falta de seguridad y servicios consulares adecuados pone en peligro su bienestar, por lo que resulta urgente su evacuación y asistencia.

En este contexto, España se enfrenta al desafío de evacuar a sus ciudadanos en Librania, sabiendo que la falta de rutas seguras y la presencia de grupos armados hostiles complican las operaciones de evacuación. La embajada española en Librania y el consulado general en su capital, Drípoli, deben trabajar junto con la Unidad de Emergencias Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores y la Dirección General de Protección y Asistencia Consular para facilitar la evacuación de los 90 españoles que ahí se encuentran. Además, la colaboración con otros Estados europeos y organizaciones internacionales es esencial para coordinar esfuerzos de evacuación, asistencia humanitaria y estabilización en la región.

Se pasa a continuación a analizar la prevención y gestión de la emergencia consular con referencia expresa a herramientas de IA que pueden ser útiles en cada fase del proceso.

3. Prevención de la emergencia consular

3.1 Listado de la colonia

La embajada de España en Drípoli debe mantener un recuento actualizado de su colonia. En este caso, se trata de una colonia de prácticamente un centenar de

españoles que residen fundamentalmente en la capital, así como un flujo estable de turistas y no residentes que no suele registrarse ni en el Registro de Viajeros ni en el Registro de Matrícula Consular (RMC). Las cifras de turistas españoles en Librania no resultan demasiado significativas, si bien venían aumentando en los últimos años. Finalmente, también existen ciertas personas —generalmente dobles nacionales libranio-españoles— que no están registrados en el consulado.

Saber cuántos españoles hay en Librania es fundamental para un consulado, especialmente en caso de emergencia, a fin de dimensionar la operación de evacuación. Por esta razón resulta esencial listar a la colonia y a aquellas personas que se desplazan durante un tiempo limitado.

La IA podría resultar útil de varias maneras. Se podrían utilizar herramientas de IA de *microtargeting* en redes sociales para llevar a cabo una comunicación proactiva a efectos de que estas personas se apunten en el registro de viajes o se inscriban en el RMC de forma voluntaria.

Igualmente, se podría desarrollar una *aplicación móvil oficial* que los ciudadanos puedan descargar voluntariamente, y que incluyese funciones para registro, comunicación de emergencia y ubicación, siempre con el consentimiento explícito del usuario. Una aplicación de este estilo podría incorporar un *botón de seguridad* que el usuario pueda activar en caso de emergencia consular para informar al consulado de que se encuentra a salvo, similar al que Facebook⁷² ha incorporado en su plataforma para casos de desastres naturales.

Es importante subrayar que en este punto la *privacidad* y la *protección de datos* pueden ser un desafío delicado, por lo que el consentimiento por parte de dichas personas a la utilización de esos datos debe estar asegurado y no se podría rastrear la ubicación de dichas personas sin su autorización⁷³.

3.2 Elaboración del plan de evacuación

Una medida fundamental de prevención por parte de la embajada de España en Drípoli es la elaboración de un plan de evacuación para situaciones de emergencia consular. Se trata de un conjunto detallado de procedimientos y medidas preparadas por una embajada para garantizar la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos en el extranjero en caso de una crisis o emergencia que requiera su evacuación. Este, entre otros aspectos, debe incluir el establecimiento de puntos de encuentro y refugio, la determinación de las rutas de evacuación (marítimas, aéreas y terrestres) considerando posibles obstáculos en el camino. Igualmente, se debe prever el transporte y la coordinación logística para garantizar la mo-

⁷² META (2014, 15 de octubre). Introducing Safety Check. En <https://shorturl.at/nBI68>.

⁷³ Tal ha sido el caso con el servicio de información «España contigo», lanzado en 2015, por el que los españoles, al viajar al extranjero, recibían en su teléfono un SMS con la información de contacto de la Embajada y Consulados más cercanos, y sus correspondientes números de emergencia consular. Dicho servicio ha sido eliminado por entrar en conflicto con la normativa de protección de datos.

vilidad de los ciudadanos hasta los puntos de encuentro. Finalmente, se deben establecer sistemas de comunicación eficientes para comunicarse con los ciudadanos a efectos de información sobre los procedimientos a seguir e información actualizada sobre el desarrollo del conflicto.

En este punto, es necesario enfatizar que cada plan de evacuación debe amoldarse al contexto del país, además de tratarse de un documento de carácter general que posteriormente se adaptará a las características de la crisis. Además, generalmente la elaboración de planes de evacuación periódicos suele hacerse en base a los planes realizados por los predecesores en el cargo.

La IA podría ser útil en el *diseño del plan de evacuación* a la hora de encontrar vulnerabilidades en los planes anteriores y de crear planes alternativos que tengan en cuenta diferentes variables como la densidad de población, las rutas disponibles o la capacidad de los refugios. La IA puede ser útil igualmente para identificar puntos de congestión y anticipar áreas donde se podría requerir una intervención adicional. Finalmente, se pueden implementar algoritmos de optimización para determinar las rutas de evacuación más eficientes y asignar recursos, como vehículos de emergencia, de manera óptima.

En cuanto a los riesgos, debe subrayarse que en caso de que el plan de evacuación se base en planes anteriores, un algoritmo que los analice podrá *replicar los errores* de los anteriores planes de evacuación. Igualmente, puesto uno de los objetivos fundamentales del plan de evacuación es que el personal de la embajada esté familiarizado con el protocolo a seguir en caso de evacuación, este debe ser sencillo y esquemático por naturaleza. Las ramificaciones posibles de una crisis no quedan recogidas en el mismo por lo que, si bien la IA podría resultar útil como ejercicio de comprensión de los riesgos y los principales condicionantes de una posible crisis, no es el papel del plan de evacuación recoger todos los escenarios posibles. Finalmente, es en cierta manera responsabilidad del cónsul tomarse el tiempo de sumergirse en un *proceso de reflexión creativa* que haga suyo el plan de evacuación en caso de que una crisis estalle, todo lo cual sugiere que la IA tiene aplicaciones limitadas en la concepción y redacción del plan de evacuación.

3.3 Identificación de riesgos potenciales

En sus diferentes informes y telegramas, los diplomáticos de la embajada en Dripoli habrían informado al Ministerio sobre la situación política en Librania, así como posibles tensiones que pudiesen estallar como resultado de tensiones étnicas, pugna por el poder o el deterioro de la situación económica.

Dichos informes se basan en la *monitorización de la realidad económica, política y social* de Librania, una actividad que podría perfeccionarse con la asistencia de sistemas de IA. Por ejemplo, analizando los patrones en situaciones de emergencia pasadas, monitorizando las redes sociales para comprender las

preocupaciones y necesidades de la población antes de que estas cristalicen en tensiones políticas o sociales.

Por otro lado, si se contase con un sistema que centralizase la información más relevante de la actualidad de Librania obtenida de *fuentes abiertas* (fundamentalmente, periódicos y redes sociales), se liberarían recursos humanos del personal de la embajada.

Hay que tener en cuenta que, si bien la IA pueda resultar útil para elaborar informes básicos basados en información pública, estos no quedarán completos sin la incorporación de una *perspectiva humana* que se nutra de la información recibida gracias a los contactos y colaboradores sobre el terreno, así como a la propia intuición fruto de años de trabajo consular.

En materia de fuentes abiertas, y como se ha mencionado previamente en el presente trabajo, las tecnologías de *análisis de sentimientos* en la actualidad tienen resultados ciertamente decepcionantes, por lo que su utilización podría indicar una percepción errónea, sesgada o parcial de la realidad.

3.4 Comunicación con la colonia

La embajada española en Drípoli debe asegurarse de que dispone de una o varias vías de comunicación operativas con cada integrante de su colonia, y de que la comunicación fluye de forma bidireccional.

Para lograrlo, se pueden emplear sistemas de IA basados en modelos de lenguaje natural entrenados con las consultas más habituales. Concretamente, esto podría lograrse mediante la implementación de *chatbots* y asistentes virtuales con las preguntas frecuentes e información básica a los ciudadanos. Igualmente resulta fundamental contar con *sistemas automatizados de notificación* que utilicen IA para enviar alertas y actualizaciones importantes a la colonia en tiempo real.

Respecto a las limitaciones en materia de comunicación, la información facilitada por dichos *chatbots* tendrá un contenido relativamente general en materia de seguridad y de prevención, ya que la naturaleza fluctuante de una crisis le restaría *efectividad*. Igualmente, es importante subrayar la necesidad de seguir habilitando canales tradicionales de comunicación para minimizar los riesgos de que se produzca *brecha digital* que afecte a aquellas personas menos familiarizadas con la tecnología.

3.5 Formación del personal de la embajada

Para que una situación de crisis como la ocurrida en Librania no pille desprevenido al personal de la embajada y del consulado, estos deben haber recibido formación en materia de prevención y gestión de emergencias consulares, así como estar familiarizados con el plan de evacuación.

Se podrían utilizar herramientas de IA para desarrollar escenarios de evacuación virtuales mediante *simulaciones para capacitar a equipos de gestión de emergencias y evaluar la efectividad* de los planes antes de una situación real. Yendo más allá, se podría facilitar el acceso a dichas herramientas a los integrantes de la colonia, para que estos se familiarizarasen con el protocolo a seguir en caso de emergencia consular.

Existen no obstante ciertas limitaciones, como la posible *resistencia al cambio tecnológico* que pueda existir entre los empleados de la embajada o la propia colonia, o el hecho de que los escenarios con los que el personal se entrene carezcan de *flexibilidad* y por tanto no se adapten posteriormente a la realidad del conflicto.

4. Gestión de la crisis

Cuando la crisis estalla en Librania, lo hace de manera inesperada, desencadenada por una combinación de factores políticos, económicos y sociales, que incluyen el creciente descontento entre diversos sectores de la población, exacerbado por la corrupción gubernamental y la falta de transparencia. Se crea un caldo de cultivo para la agitación social y protestas masivas se desataron en las principales ciudades, exigiendo reformas y un cambio significativo en el liderazgo. Simultáneamente, la economía de Librania experimenta un colapso repentino debido a malas políticas financieras y la caída de los precios de los productos clave de exportación, como los derivados del petróleo. Este panorama se ve agravado por tensiones étnicas y disputas territoriales que llevaron a un deterioro rápido de la estabilidad. Las autoridades locales, incapaces de contener la situación, se ven desbordadas, marcando el inicio de una crisis profunda que tiene repercusiones a nivel nacional e internacional.

En medio de la incertidumbre propia del inicio del conflicto, la embajada española en Librania y su sección consular se enfrentan a numerosos desafíos. Desde un punto de vista consular, la crisis genera una preocupación inmediata por la seguridad de los ciudadanos españoles residentes en Librania y la necesidad de establecer vías de comunicación constante entre estos y la embajada. Además, ante el deterioro del panorama de seguridad, los españoles que se encuentran en Librania acuden a la embajada para pedir asistencia, preguntar por sus familiares y plantear consultas sobre las perspectivas de una repatriación urgente. Se evalúa la necesidad de organizar una evacuación urgente de la colonia española en Librania.

4.1 Análisis de datos en tiempo real

Con la situación de seguridad deteriorándose a pasos agigantados, en la embajada se encuentran desbordados y son incapaces de dar respuesta a las numero-

sas reclamaciones por la vía consular al tiempo que monitorizan la evolución de la situación política.

En este punto, sistemas de IA pueden contribuir a evaluar la situación a través de un *análisis de datos en tiempo real* que incluya informes de disturbios, condiciones climáticas adversas y otros riesgos potenciales que puedan afectar a la evacuación. Al procesar datos sobre infraestructuras clave, capacidad de transporte y recursos disponibles, la IA puede ofrecer análisis sobre la *viabilidad logística de la evacuación*, identificando posibles cuellos de botella y áreas que requieren atención prioritaria, así como las principales rutas de evacuación. Igualmente, la *monitorización de redes sociales* puede permitir identificar lugares peligrosos —por ejemplo, donde vaya a producirse una concentración que esté siendo organizada a través de las redes sociales— para evitar la exposición a riesgos innecesarios.

Hay que subrayar, no obstante, que la situación fluctúa constantemente por lo que la información histórica de la que se nutren los *sistemas de IA puede resultar inútil* de cara a planificar los siguientes movimientos. Igualmente, inmersos en la incertidumbre, la información más valiosa probablemente sea la que resulte de la *comunicación directa con las personas locales de confianza*, ajena al ruido informativo que existe en redes sociales.

4.2 Comunicación entre la embajada y la colonia con participación de la Unidad de Emergencias Consulares

Con la crisis de Librania en pleno apogeo, los efectivos humanos de la embajada y de la Unidad de Emergencias Consulares (UEC) se encuentran saturados, produciéndose cuellos de botella que implican ser incapaces de atender todas las llamadas telefónicas, corriendo el riesgo de dejar personas desatendidas en el terreno.

En este contexto, se debe asegurar una comunicación fluida de los afectados con la embajada o la UEC. Para ello, se podría introducir una cierta *automatización de la recogida de peticiones* a través de la embajada y la UEC que aliviaría la carga de trabajo a través de la implantación de formularios en línea que recojan y ordenen la información de cada afectado. Igualmente, ya existen sistemas automáticos que permiten la *transcripción de llamadas* en forma de texto, permitiendo *identificar la información* más relevante de cada caso de forma más rápida. Desde el punto de vista de la comunicación procedente de la embajada o de la UEC hacia los afectados, se podrían *automatizar las notificaciones* de cara a mantener informada a la colonia sobre el desarrollo de la evacuación y organizar la logística, por ejemplo, informándoles de forma automática de cuáles son los lugares de concentración e indicaciones prácticas sobre cómo desplazarse a dicho punto. Finalmente, sería pertinente llegados a este punto la activación del «*botón de seguridad*» al que se ha hecho referencia en las páginas anteriores.

En materia de riesgos, resulta fundamental hacer referencia al *coste de oportunidad* de no actuar acertadamente, puesto que existen vidas humanas en juego. Si fallos técnicos y errores en la transcripción o en el filtrado de llamadas hacen que personas que debiesen ser evacuadas no lo sean finalmente, las consecuencias pueden ser mortales. Es necesario, por tanto, contar con sistemas híbridos verificados por humanos para tratar de reducir completamente los posibles errores y, en caso de duda, incorporar un enfoque garantista y no restrictivo.

4.3 Ejecución del dispositivo sobre el terreno

Cuando finalmente se decide evacuar a la colonia española, la situación se ha deteriorado tanto en Librania que resulta muy peligroso desplazarse por las calles. Se ha determinado que el punto de agrupación será la residencia del embajador, por lo que resulta necesario hacerse con víveres suficientes para abastecer a casi un centenar de personas durante un tiempo indeterminado.

En este contexto, resulta fundamental comunicarse con miembros de la población local —los llamados «conseguidores»— que tengan acceso a agua, comida y transporte seguro desde la embajada. Los miembros de la embajada a quienes corresponda contactar con un local a tal efecto, o tratar de resolver estas cuestiones logísticas por sus propios medios podrían emplear *herramientas de traducción simultánea* que permitan superar barreras lingüísticas y obtener los bienes necesarios, como las Google Glass mencionadas anteriormente.

Igualmente, herramientas de traducción pueden ser utilizadas para la *elaboración de documentos*, como cartas o permisos con un sello de la embajada, que serán utilizados durante los desplazamientos para asegurar el paso a través de un control policial o *checkpoint* donde probablemente los agentes o milicias desplegadas no hablen más que el idioma local.

En este punto no se identifican riesgos particulares, sino únicamente la constatación de que se trata de *herramientas secundarias o complementarias* en caso de que no se cuente con miembros de la embajada que hablen el idioma local y que puedan servir como intermediarios.

4.4 Documentos consulares de emergencia

Al estallar la crisis en Librania, se organizan varios aviones de repatriación, algunos de los cuales no vuelan directamente a Madrid, sino que se detienen en un país vecino. Esta situación provoca la necesidad de facilitar a los afectados documentos de viaje excepcionales que justifiquen su situación.

Así, se identifica la utilidad que tendría contar con sistemas de IA para la generación rápida y eficiente de *documentos consulares* necesarios durante una emergencia, como autorizaciones de viaje, salvoconductos y comunicados oficiales.

La limitación radica en la *recopilación de todos los datos personales* necesarios para expedir dichos documentos, proceso probablemente manual, debido a que la mayoría de los españoles en Librania no se ha inscrito ni en el RMC ni en el registro de viajeros, por lo que el proceso no podría ser totalmente automático y quedaría ralentizado.

5. Lecciones aprendidas

El escaso centenar de españoles residentes y turistas en Librania ha sido evacuado con éxito y ya se encuentran sanos y salvos con sus familias. Pese a las dificultades, desde el Ministerio y los medios de comunicación se califica la operación de éxito, tanto por la rapidez de la evacuación como por su eficacia. Además, aprovechando la coordinación con las autoridades de otros países europeos e iberoamericanos, España ha conseguido evacuar también a varias decenas de extranjeros hasta un total de 160 personas, proyectando una imagen de país responsable y solidario. No obstante, llega también el momento de hacer autocrítica y determinar los aspectos que son mejorables de cara al futuro.

5.1 Lecciones aprendidas

La IA puede *analizar datos históricos* relacionados con la evacuación, incluidos tiempos de respuesta, patrones de movilidad de la población y desafíos específicos encontrados. Esto proporciona una visión detallada de la operación y destaca áreas de mejora. También se puede implementar *sistemas de retroalimentación automatizada* basados en IA para recopilar comentarios de los ciudadanos evacuados. Esto puede proporcionar información valiosa sobre su experiencia y permitir ajustes en los procesos consulares y de evacuación.

5.2 Mejorar el plan de evacuación para el futuro

Basándose en el análisis de datos, la IA puede contribuir a la *actualización de los protocolos de evacuación existentes*, introduciendo mejoras y ajustes para aumentar la eficiencia y la efectividad en futuras operaciones.

En ambos casos y desde un punto de vista técnico, el trabajo consistiría en incorporar la información generada durante la evacuación para entrenar los sistemas de IA de cara a su mejor respuesta en el futuro, idealmente en una base de datos que agregue la información de otras evacuaciones llevadas a cabo en otros países y de donde se puedan extraer buenas prácticas.

Capítulo V

CONCLUSIONES

La diplomacia ha evolucionado de la pluma y el papel a la era digital y de la IA. Del telégrafo a las redes sociales, la diplomacia ha sobrevivido a todas y cada una de las innovaciones de la técnica, imponiéndose ante aquellos que vaticinaban su fin. A lo largo de la historia, el trabajo diplomático y consular se ha adaptado a los medios tecnológicos disponibles, metamorfoseándose sin alejarse de su esencia.

En la actualidad, la IA ha irrumpido con fuerza en la práctica totalidad de esferas de nuestras vidas, una realidad a la que la diplomacia tampoco es ajena. Su potencial para transformar la manera en la que los humanos nos relacionamos con la tecnología es muy significativo y, en los mundos diplomático y consular, la intersección entre diplomacia e IA presenta un paisaje complejo de oportunidades, y también importantes riesgos que deben ser tenidos en cuenta.

Con este telón de fondo y con un enfoque eminentemente práctico, el presente trabajo ha pretendido estudiar qué oportunidades existen en la aplicación de sistemas de IA en los ámbitos diplomáticos y consulares, así como los riesgos asociados. La premisa de partida era la idea de que la IA puede empujar los límites de la diplomacia y el trabajo consular, mejorando su eficacia y protegiendo mejor a los nacionales, pero que los algoritmos no reemplazarán a los diplomáticos debido a la particular naturaleza de nuestro trabajo, fundado en las relaciones humanas, la confianza y la intuición. En términos más prosaicos, podrán cambiar los medios de la diplomacia, pero los fines permanecerán inmutables.

A esta conclusión se ha llegado mediante un trabajo de investigación estructurado en tres capítulos que se corresponden con tres amplias secciones.

La primera parte, teórica, ha pretendido establecer el marco de análisis del resto del trabajo, abordando por un lado los fines y los medios de la diplomacia, y por otro, los principales conceptos tecnológicos necesarios para comprender las bases de la IA. Para ello se ha realizado una revisión sistemática de las funciones diplomáticas y consulares tal y como se establecen en el principal documento

jurídico en la materia, para posteriormente analizar sintéticamente de qué manera las sucesivas revoluciones de las tecnologías de la información y de la comunicación han transformado los medios de la diplomacia. Igualmente se ha tratado de definir y de clasificar las diferentes formas de IA, su funcionamiento y los principales debates existen en torno a la misma.

Habiendo establecido el marco conceptual, la segunda parte del trabajo ha sido un análisis exhaustivo de oportunidades y de riesgos. Para facilitar la comprensión y sistematizar el análisis, se ha partido de las funciones diplomáticas y consulares que listan las Convenciones de Viena. El análisis realizado, que combina revisión bibliográfica con entrevistas y un ejercicio de proyección por parte de la autora, sugiere importantes aplicaciones con diferentes niveles de riesgo de aplicabilidad real en el corto, medio y largo plazo. Lo que es incuestionable, no obstante, es que la diplomacia —tanto en su versión bilateral como multilateral— podría ver ampliada su capacidad de negociación, de obtención de información y de fomento de las relaciones amistosas gracias a distintas aplicaciones de la IA, algunas de ellas ya existentes en otros ámbitos profesionales. En lo consular, igualmente, existe un amplio potencial especialmente en el ámbito de las tareas más rutinarias, burocráticas y tediosas, que son precisamente las que más saturan la carga de trabajo cotidiana de un consulado. Si bien existen múltiples razones para ser optimistas hacia el potencial de la IA, no son pocos los riesgos que deben ser tenidos en cuenta. Algunos de ellos —como la privacidad, la transparencia, los sesgos o la rendición de cuentas— son comunes a otras áreas de investigación y experimentación de la IA, mientras que otros —como el riesgo de poner en peligro la vida de los nacionales en el extranjero— agravan exponencialmente las consecuencias del mal uso de la IA en el ámbito consular.

Finalmente, la tercera parte del trabajo ha pretendido ilustrar con un caso práctico las posibilidades y las limitaciones de la IA en un ejemplo basado en una evacuación de emergencia consular real. Gracias a las contribuciones de distintas voces autorizadas en la materia, se ha elaborado un caso práctico sobre una emergencia consular en un país ficticio, Librania. En cada una de sus tres fases —prevención, gestión y lecciones aprendidas— se han analizado las aplicaciones concretas que podrían facilitar el trabajo de la embajada y el consulado, así como los riesgos y las limitaciones que estas entrañaban.

La triple perspectiva que ofrece el presente trabajo parece confirmar la tesis inicial, justificando la relevancia de la IA en el ámbito de la diplomacia y los servicios consulares si por ello dejar de ser consciente de sus limitaciones y de la aportación única de los funcionarios diplomáticos en el ejercicio de sus funciones.

El presente estudio, aunque exhaustivo en su análisis de las oportunidades y riesgos asociados a la integración de la IA en la práctica diplomática y consular, enfrenta ciertas limitaciones que merecen consideración. En primer lugar, la rápida evolución de la IA presenta un desafío constante, por lo que el estudio

podría quedar desactualizado frente a los avances tecnológicos emergentes. Dado que en el momento actual las posibilidades y desarrollos en este campo están siendo escritos y explorados, se incide en la importancia de la «futurolología» o, en otras palabras, hacer un ejercicio de proyección para imaginar todos los futuros posibles. Por otro lado, ante la avalancha de avances tecnológicos, las relaciones siguen siendo un valor seguro. La conexión interpersonal, la empatía y la comprensión cultural permanecen insustituibles en la construcción de relaciones diplomáticas sólidas, puesto que la interacción humana proporciona matices, interpretación contextual y la capacidad de abordar la complejidad de las relaciones entre estados de manera integral. Finalmente, sobre la base de este trabajo surgen diferentes posibilidades de investigación para seguir ahondando en la materia. Particularmente interesante sería adaptar el análisis para poder emitir recomendaciones al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España, teniendo en cuenta los medios financieros y humanos disponibles, así como las prioridades tecnológicas del mismo.

Se suele afirmar de la tecnología que esta no es ni buena ni mala, sino lo que las personas hagan de ella. La IA ha abierto numerosos caminos que podrían revolucionar positivamente las prácticas diplomática y consular, pero igualmente traer consigo un sinfín de riesgos que podrían entrar en conflicto con los derechos de los ciudadanos. Con el estado actual de la técnica, el «arte de la diplomacia» se encuentra en condiciones de sobrevivir a esta nueva ola tecnológica, haciendo lo que la fotografía a la pintura, que no es más que impulsarla a sacar lo mejor de sí misma.

REFERENCIAS

- AL-ANTARI, M. A.** (2023). «Artificial Intelligence for Medical Diagnostics—Existing and Future AI Technology», National Library of Medicine MDPI (en línea: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC9955430/>)
- AMAZON WEB SERVICES.** (2023). «¿Qué son los modelos fundacionales?», Centro de Conceptos de AWS (en línea: <https://aws.amazon.com/es/what-is/foundation-models/>)
- BARCELONA SUPERCOMPUTING CENTRE.** (2023). «Barcelona tests with a digital twin developed by BSC if it is a 15-minute city», Barcelona Supercomputing Centre-CNS: (en línea: <https://www.bsc.es/news>)
- BELLO VILLARINO, J. M.** (2023). «A Tale of Two Automated States», en Z. BEDNARZ, & M (comp.) *Money, Power, and AI. Automated Banks and Automated States*, Cambridge University Press.
- BJOLA, C.** (2019). «*Diplomacy in the Age of AI*», Real Instituto Elcano: (en línea: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/ari98-2019-bjola-diplomacy-in-the-age-of-artificial-intelligence.pdf>)
- BOSTROM, N.** (2016), *Superinteligencia: caminos, peligros, estrategias*, Zaragoza, Teell Editorial.
- BRANDL, R., & ALI, A.** (2023). «DeepL vs ChatGPT: Which is the Better Translator?», ToolTester: (en línea: <https://www.tooltester.com/en/blog/deepl-vs-chatgpt/#:~:text=DeepL%20wins%20this%20round%20as,perhaps%20with%20a%20slight%20improvement>)
- BROZEK, B., FURMAN, M., & JAKUBIEX, M.** (2023). «The black box problem revisited. Real and imaginary challenges for automated legal decision making», Springer Link (en línea: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10506-023-09356-9>)
- CRAWFORD, K.** (2021), *Atlas de IA: poder, política y costes planetarios de la inteligencia artificial*, Madrid, Espasa.
- DASTIN, J.** (2018), «Amazon abandona un proyecto de IA para la contratación por su sesgo sexista», Reuters (en línea: <https://www.reuters.com/article/idUSKCN1MO0M4/>)
- DIZARD, W.** (2001). «Digital Diplomacy: US Foreign Policy in the Information Age», Centre for International and Strategic Studies, Washington DC: Praeger.

DOUGLAS, W. (2020). «AI could help with the next pandemic—but not with this one», MIT Technology Review (en línea: <https://www.technologyreview.com/2020/03/12/905352/ai-could-help-with-the-next-pandemicbut-not-with-this-one/>)

ENCICLOPEDIA DE HUMANIDADES. (2023). «La historia de la radio», Enciclopedia de Humanidades (en línea: <https://humanidades.com/historia-de-la-radio/>)

GARCÍA, A., GARCÍA, M., & RIGOBON, R. (2023). «Algorithm discrimination in the credit domain: what do we know about it?», Springer Link: (en línea: <https://link.springer.com/article/10.1007/s00146-023-01676-3>)

GEORGE, B., & GILLIS, A. (2023). «Turing Test», TechTarget: (en línea: <https://www.techtarget.com/searchenterpriseai/definition/Turing-test>)

GILBOA, E. (2001). «Diplomacy in the media age: Three models of uses and effects, Diplomacy and Statecraft, Diplomacy and Statecraft», Taylor & Francis Online. (en línea: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09592290108406201>)

GOBIERNO DE ESPAÑA. (2020). «Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial». Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. (en línea: https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/201202_ENIA_V1_0_Resumen_ejecutivo.pdf)

HAMIDOUCHE, K. (2021). «Artificial Intelligence: A New Tool for Diplomats», en F. ROUMATE (comp.), *Artificial Intelligence and Digital Diplomacy: Challenges and Opportunities* (págs. 25-32), Nueva York, Springer International Publishing

HAO, K. (2019). «La estrategia de Amazon para que Alexa lo sepa todo sobre usted», MIT Technology Review— (en línea: <https://www.technologyreview.es/s/11608/la-estrategia-de-amazon-para-que-alexa-lo-sepa-todo-sobre-usted>)

HARARI, Y. N. (2016). *Homo Deus: breve historia del mañana*. Barcelona: Debate.

HEILWEIL, R. (2020). «Why algorithms can be racist and sexist», Vox Media. (en línea: <https://www.vox.com/recode/2020/2/18/21121286/algorithms-bias-discrimination-facial-recognition-transparency>)

HOCKING, B., MELISSEN, J., RIORDAN, S., & SHARP, P. (2012). «Futures for Diplomacy: Integrative diplomacy in the 21st century», Clingendael — Netherland Institute of International Relations. (en línea: <https://www.clingendael.org/publication/futures-diplomacy-integrative-diplomacy-21st-century>)

JIMÉNEZ CANO, R. (2015). *Google y Facebook se vuelcan con el terremoto de Nepal*, *El País*. (en línea: https://elpais.com/tecnologia/2015/04/27/actualidad/1430099896_457079.html)

KHAN, I. (2020). «Estonia is a <digital republic> – what that means and why it may be everyone’s future», *The Conversation*. (en línea: <https://theconversation.com/estonia-is-a-digital-republic-what-that-means-and-why-it-may-be-everyones-future-145485>)

KISSINGER, H. (1994). *Diplomacy*. Nueva York: Simon & Schuster.

KORDZADEH, N., & GHASEMANGHAEI, M. (2020). «Algorithmic bias: review, synthesis, and future research directions», *European Journal of Information Systems*, – vol 31, issue 3. (en línea: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/0960085X.2021.1927212>)

LA VANGUARDIA. (2021). «Gran Bretaña e Irlanda discuten en Twitter sobre el acuerdo del Brexit», *La Vanguardia*. (en línea: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20211010/7780911/gran-bretana-e-irlanda-discuten-twitter-sobre-acuerdo-brexit.html>)

LANEY, D. (2001). «3D Data Management: Controlling Data Volume, Velocity, and Variety», *META Group Research*: (en línea: <https://www.bibsonomy.org/bibtex/742811cb00b303261f79a98e9b80bf49>)

MARKETING DIRECTO. (2023). «Cronología de las redes sociales», *Marketing Directo*. (en línea: <https://www.marketingdirecto.com/digital-general/social-media-marketing/breve-historia-de-las-redes-sociales>)

MCKINSEY. (2023). «Encuesta Global McKinsey sobre el estado actual de la IA», *McKinsey*. (en línea: <https://www.mckinsey.com/capabilities/quantumblack/our-insights/the-state-of-ai-in-2023-generative-ais-breakout-year>)

META FUNDAMENTAL AI RESEARCH DIPLOMACY TEAM (FAIR) (2022). «Human-level play in the game of Diplomacy by combining language models with strategic reasoning. *Science* Volumen 37, 1067-1074.

MOLTO, A. (2022). «Carta a los lectores: el factor tecnológico». *Política Exterior* nº 205 Enero Febrero, 11-13.

MOORE, A. (2023). «How AI Could Revolutionize Diplomacy: From ChatGPT to quantum computing, emerging technologies will offer new tools for peacemaking», *FP21*. (en línea: <https://www.fp21.org/publications/how-ai-could-revolutionize-diplomacy>)

NIETO, A., & PEÑA, M. (2008). «La diplomacia pública: los medios informativos como instrumento de política exterior». *Estudios Políticos*, vol. 9 , 149-163.

NYE, J. (2001). *Soft Power: The Means To Success In World Politics*. Oxford: Public Affairs.

O'DONNELL, C. (2011). «New study quantifies use of social media in Arab Spring», University Of Washington News : (en línea: <https://www.washington.edu/news/2011/09/12/new-study-quantifies-use-of-social-media-in-arab-spring/>)

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. (1961, en vigor 1963). «Convención de Viena de Funciones Diplomáticas» Obtenido de OAS: <https://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convencionviena.htm>

PASCUAL, M. (2022) «Google prepara unas gafas capaces de traducir y mostrar subtítulos en tiempo real», El País. (en línea: <https://elpais.com/tecnologia/2022-05-13/google-prepara-unas-gafas-capaces-de-traducir-y-mostrar-subtitulos-en-tiempo-real.html>)

PEIRÓN, F. (2023). «El fiscal obtuvo una orden judicial para investigar la cuenta de Twitter de Donald Trump» La Vanguardia : (en línea: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20230810/9160660/fiscal-obtuvo-orden-registrar-cuenta-twitter-donald-trump.html>)

PÉREZ, E. (2023). «Google Gemini ya está aquí: así es el modelo de IA más avanzado hasta la fecha que promete ser mejor que GPT-4» Xataka. (en línea: <https://www.xataka.com/robotica-e-ia/google-gemini-esta-aqui-asi-modelo-ia-avanzado-fecha-que-promete-ser-mejor-que-gpt-4>)

PNUD. (2023). «Sara: la nueva herramienta de inteligencia artificial para combatir la violencia de género en Centroamérica», PNUD. (en línea: <https://www.undp.org/es/latin-america/comunicados-de-prensa/sara-la-nueva-herramienta-de-inteligencia-artificial-para-combatir-la-violencia-de-genero-en-centroamerica-0>)

QUETTEVILLE, H. (2023). «Entrevista a Yuval Noah Harari», The Telegraph: (en línea: <https://www.telegraph.co.uk/news/2023/04/23/yuval-noah-harari-i-dont-know-if-humans-can-survive-ai/>)

RIDRUEJO, P. (Edición 2022). *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos.

SAMOILI, S., LÓPEZ COBO, M., GÓMEZ GUTIÉRREZ, E., DE PRATO, G., MARTÍNEZ-PLUMED, F., & DELIPETREV, B. (2020). «AI Watch: Defining Artificial Intelligence Towards an operational definition and taxonomy of artificial intelligence», Publication Office of the European Union. (en línea: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC118163>)

SEARLE, J. (1980). *Strong and Weak AI: Deweyan Considerations*. Massachusetts: Worcester State University.

SEDGEWICK, R. (2011). *Algorithms*. Massachusetts : Addison-Wesley.

SOENGAS-PÉREZ, X. (2013). «El papel de Internet y de las redes sociales en las revueltas árabes: una alternativa a la censura de la prensa oficial», *Comunicar*, 41, 147-155 (en línea: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4376498>)

STANDAGE, T. (2014). *The Victorian Internet: The Remarkable Story of the Telegraph and the Nineteenth Century's On-Line Pioneers*. Londres: Bloosmbury.

TORRES LÓPEZ, C. (2023). «El «Consulado del mar» y la Marina en la España de la Edad Media». *Revista Española de Defensa*, 62.

UNCTAD. (2018). «Small economies welcome AI-enabled trade tool, but worries remain», UNCTAD. (en línea: <https://unctad.org/news/small-economies-welcome-ai-enabled-trade-tool-worries-remain>)

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**La protección de personas en caso de desastre:
Proyecto de artículos de la Comisión de Derecho
Internacional y papel de España como actor
humanitario**

Carmen Fernández Cabero

Madrid, diciembre 2023

DEDICATORIA

A Joan, por todo.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco su inestimable colaboración en la realización del presente trabajo a Dña. Ana Álvarez López, Consejera legal en la Misión Permanente de España ante la ONU; Dña. Ana Fornells de Frutos, Consejera de Medio Ambiente en la Misión Permanente de España ante la ONU; D. Damián Belloch Ollé, Consejero Técnico de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea, y Cooperación; Dña. Marta Catalinas Pérez, Jefa de Área de Emergencias de la Oficina de Acción Humanitaria de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo; Dña. Paula de Diego Rincón, Jefa de Área de Diplomacia Humanitaria; Embajador D. Francisco Javier Sanabria Valderrama; D. José Antonio Valles Cavia, Profesor de Derecho Internacional Público en la Universidad de Cantabria; y Dña. Araceli Mangas Martín, Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales y Académica de Número y Vicepresidenta de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

RESUMEN

El presente trabajo pretende abordar la importante tarea llevada a cabo por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas en su labor codificadora de un proyecto de artículos sobre la protección de personas en caso de desastre; a su vez, se busca poner en valor el papel de España como actor humanitario en la respuesta a desastres más allá de nuestras fronteras.

Desde sus orígenes, la asistencia prestada a las víctimas de desastres ha respondido a criterios morales de humanidad y solidaridad, y no ha sido sino en el contexto de conflictos armados cuando han surgido los primeros acuerdos de protección y asistencia que hoy conforman el derecho internacional humanitario.

La preocupación de la comunidad internacional en relación con los desastres naturales ha ido creciendo en las últimas décadas a medida que estos han ido aumentando su intensidad y frecuencia. A pesar de ello, a día de hoy no existe ningún convenio internacional de aplicación general que organice la prestación de asistencia a las víctimas de desastres producidos en tiempos de paz. Así pues, a pesar de que las normas y directrices existentes son numerosas, su valor jurídico es muy desigual, hablando en su mayoría de instrumentos de *soft law*, completados por acuerdos de cooperación bilateral y regional. Como consecuencia, los Estados encuentran dificultades a la hora de interpretar y aplicar al derecho existente.

En este sentido, este estudio explora el papel del proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional a la hora de clarificar las obligaciones de los distintos actores en la prestación de asistencia a las víctimas de desastres. El proyecto está siendo objeto de estudio en la actualidad por parte de la Comisión Jurídica de la Asamblea General de Naciones Unidas a efectos de su posible negociación como tratado internacional, o bien su adopción en la forma de directrices no vinculantes. Las negociaciones, circunscritas al 78º y 79º periodo de sesiones, deben culminar a finales de 2024 con una decisión sobre el futuro del texto. España no tiene, por el momento, una postura clara sobre la cuestión.

A estos efectos, el método de trabajo utilizado ha consistido en un análisis de la normativa existente en materia de protección de personas ante la producción de

desastres, y del propio proyecto de artículos. Del mismo modo, se ha procedido a analizar las observaciones realizadas por las distintas delegaciones de Estados y de organizaciones internacionales que han intervenido durante estos debates. Se ha consultado a la Misión Permanente de España ante Naciones Unidas, a la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea, y Cooperación, y a expertos en ayuda humanitaria, en particular, a los miembros de la División de Emergencias de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

En lo que se refiere al proyecto de artículos, este estudio analiza el alcance del mismo *ratione materiae*, *ratione personae* y *ratione temporis*; el propio concepto de desastre; y los principios que fundamentan la protección de personas en estos casos.

Asimismo, se examina el papel principal del Estado afectado en la prestación de socorro dentro de su territorio, y su responsabilidad a la hora de buscar asistencia externa cuando la capacidad nacional de respuesta se vea superada; todo ello atendiendo al equilibrio entre los principios de soberanía y no intervención, y el derecho de las víctimas a recibir una asistencia adecuada. En este contexto, se analiza el deber de cooperar, el derecho de la comunidad internacional a ofrecer asistencia, y el deber del Estado afectado de no denegar arbitrariamente su consentimiento a la misma, así como las condiciones para su prestación y terminación.

Por último, se presta especial atención al deber de prevención y reducción del riesgo de desastres, objetivo fundamental del proyecto de artículos.

Este examen nos ha permitido extraer una serie de conclusiones de cara al debate del texto en el 79º periodo de sesiones, que pueden inspirar la posición española.

A efectos de colmar el «vacío jurídico» que caracteriza la respuesta a desastres en tiempos de paz, el trabajo de la Comisión de Derecho Internacional adquiere enorme importancia, configurándose como un único cuerpo normativo universal y armonizador de este derecho de desastres, que contribuye a clarificar las obligaciones de los distintos actores en un escenario donde la rapidez y la seguridad jurídica son clave. La opción de adoptar un tratado vinculante tiene hoy un apoyo mayoritario entre las principales organizaciones activas en este campo (FICR, OCHA, UNDRR) y, sobre todo, entre los países en desarrollo y países menos adelantados, principales afectados por los desastres vinculados al cambio climático.

Por otro lado, se aprecia un rechazo algo difuso a la adopción de un instrumento vinculante por parte de ciertas delegaciones que consideran que el proyecto impone demasiadas obligaciones a los Estados afectados. Destacan ciertas tensiones en torno al deber o derecho de los Estados a solicitar asistencia externa, y a la manera en que se reflejan los derechos humanos en el texto. A la luz de estas consideraciones, puede deducirse que la eventual negociación de un tratado

podría ver reducida la parte dedicada a la protección de los derechos humanos en transacción por una mayor cooperación sobre el terreno en países con un déficit de capacidades en materia de prevención y adaptación, tal y como demandan los países más vulnerables. Además, la creación de un deber jurídico de reducir el riesgo de desastres podría acelerar este proceso de reformas y, de forma indirecta, permitiría considerar aspectos legales de la respuesta humanitaria a desastres causados o intensificados por el cambio climático.

Una segunda opción para España consistiría en apoyar la adopción de un instrumento de *soft law*, como unas *guidelines* operativas, que podrían aspirar a tener un contenido más detallado que las ya existentes, pero menos ambiciosas en lo que se refiere a su aplicación práctica. En todo caso, nótese que nos encontramos ya ante un texto caracterizado por la laxitud de sus términos, ello consecuencia de la amplia casuística a la que se enfrenta y del rechazo de los Estados a aceptar obligaciones restrictivas que puedan coartar su soberanía.

Finalmente, este trabajo ha buscado poner en valor el papel de la cooperación española en la respuesta a desastres a partir de la coordinación de la División de Emergencias de la Oficina de Acción Humanitaria de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y la especialización de nuestra protección civil a través de la Unidad Militar de Emergencias.

Un análisis de la asistencia humanitaria española en el exterior demuestra que esta se ajusta plenamente al contenido del proyecto de artículos, en tanto asistencia basada en la solicitud y el consentimiento del Estado afectado. Destaca, en particular, la evolución del papel desempeñado por las ONG españolas sobre el terreno en contextos en los que no es viable el despliegue de nuestra cooperación civil, a menudo debido a la ausencia de garantías de seguridad, o a la inexistencia de interlocución política con las autoridades del territorio afectado.

Capítulo I

INTRODUCCIÓN

El peligro y el riesgo que fundamentan la inseguridad y el miedo han acompañado al hombre a lo largo de la historia. Se podría decir que el medio natural, aunque insustituible, no ha sido un compañero de viaje amable para la humanidad. Desde la erupción del Vesubio en el año 79 D.C., al terremoto de Lisboa de 1755 que inspirara a Voltaire, el tsunami de Indonesia en 2004, el terremoto de Haití en 2010, hasta los más recientes seísmos de Turquía y Siria, Marruecos o Afganistán, y las inundaciones de Libia en 2023, el hombre ha tenido que sobrevivir a las amenazas y espasmos catastróficos de la naturaleza, entendiendo sus causas y comportamiento con la ayuda, primero de los dioses y después de la razón, y aprendiendo con el tiempo a evitarlos, protegerse de ellos, y mitigar sus efectos¹.

Desde sus orígenes, la asistencia prestada a las víctimas de desastres ha respondido a criterios morales de humanidad y solidaridad, y no a directrices que pudieran vincular a los Estados. No ha sido sino en el contexto de guerras cuando han surgido los primeros acuerdos de protección y asistencia a grupos de personas.

Las guerras conmueven y aterrorizan, y sus consecuencias han dejado de parecer inevitables para dar paso a una nueva conciencia ciudadana que obliga a paliar el sufrimiento que provocan. Uno de los primeros hitos en esta concepción antropogénica de las desgracias lo encontramos en la obra de Henry Dunant, *Recuerdo de Solferino* (1862), en la que proponía que cada país constituyera una sociedad voluntaria de socorro y que los Estados ratificaran «un principio internacional convencional» que garantizase la protección jurídica de los hospitales militares y el personal sanitario. En base a estas propuestas, en 1863 se creó el Comité Internacional de Cruz Roja (CICR), en cuyo seno se adoptó el Convenio de Ginebra de 1864 para el mejoramiento de la suerte de los militares heridos en

¹ WITHINGTON, J. (2009), *Historia mundial de los desastres. Crónicas de guerras, terremotos, inundaciones y epidemias*, Ed. Turner, Madrid.

los ejércitos en campaña², que constituye la primera expresión de esta conciencia humanitaria colectiva que va a sentar las bases de lo que hoy conocemos como derecho internacional humanitario. Estos primeros acuerdos se centraron en las pautas de comportamiento de las partes en conflicto, mientras que la protección de las víctimas civiles de conflictos armados tendría que esperar hasta su regulación en los Convenios de Ginebra de 1949³ y sus Protocolos Adicionales⁴.

A partir ya de la segunda mitad del siglo XIX, el derecho internacional comenzó a prestar más atención a los desastres que pudieran afectar a las personas en tiempos de paz, incrementándose su importancia a lo largo del siglo XX en la medida en que estos emergían con mayor frecuencia, intensidad y complejidad⁵.

Nótese que el cambio climático y los fenómenos meteorológicos cada vez más extremos, han provocado un aumento de las catástrofes naturales en los últimos 50 años; catástrofes que impactan de forma desproporcionada a los países más pobres. Según el Atlas de Mortalidad y Pérdidas Económicas por Fenómenos Meteorológicos, Climáticos e Hídricos de la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), entre 1970 y 2019, estos peligros naturales representaron el 50% de todos los desastres, el 45% de todas las muertes y el 74% de todas las pérdidas económicas reportadas⁶. Ahora bien, *más del 91% de estas muertes se produjeron en países en desarrollo con estructuras de prevención y adaptación escasas*.

A pesar de la crudeza de estos datos, aún hoy existe una patente laguna legal en lo que a este «derecho de desastres» se refiere; un vacío jurídico que tiene precisamente sus raíces en la convicción de que estos desastres no son sino actos inevitables de la naturaleza. Así, si bien existen algunos instrumentos jurídicos sobre la cuestión⁷, hablamos fundamentalmente de normas de carácter sectorial que regulan aspectos específicos de la protección, como el Convenio Marco de asistencia en materia de protección civil del año 2000⁸, que regula la cooperación entre las entidades nacionales de protección civil, o el Convenio de Tampere de

² Convenio de Ginebra del 22 de agosto de 1864 para el mejoramiento de la suerte de los militares heridos en los ejércitos en campaña.

³ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 75. Nos. 970 a 973.

⁴ *Ibid.*, vol. 1125, Nos. 17512 y 17513.

⁵ VALENCIA-OSPINA, E., «Informe preliminar sobre la protección de las personas en casos de desastre», *A/CN.4/598*, de 5 de mayo de 2008, p. 7.

⁶ De acuerdo con el Atlas de Mortalidad y Pérdidas Económicas por Fenómenos Meteorológicos, Climáticos e Hídricos de OMM y UNDRR (1970-2019) (OMM-Nº 1267), se registraron más de 11.000 desastres atribuidos a estos peligros en todo el mundo, con algo más de dos millones de muertes y 3,64 billones de dólares en pérdidas.

⁷ Véase en este sentido la exhaustiva relación de instrumentos que figuran en el estudio de la Secretaría, *A/CN.4/590/Add.2*. Para un estudio detallado sobre las normas en cuestión véase también FISHER, D. (2007), *Law and Legal Issues in International Disaster Response: a Desk Study*, FIRC, Ginebra, y HARPER, E., «International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations», (en línea: [http://sheltercentre.org/sites/default/files/Natural%20Disasters%20Manual%20\(IDLO%202009\)_1.pdf](http://sheltercentre.org/sites/default/files/Natural%20Disasters%20Manual%20(IDLO%202009)_1.pdf)).

⁸ Convenio Marco de asistencia en materia de protección civil, Ginebra, 22 de mayo de 2000.

1998 sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de las catástrofes y las operaciones de socorro en caso de desastre⁹.

Por otro lado, encontramos acuerdos bilaterales o regionales como el Acuerdo de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) sobre la gestión de desastres y la respuesta a emergencias¹⁰, o la cláusula de solidaridad introducida por el Tratado de Lisboa en el ámbito de la Unión Europea (UE) que establece que la UE y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad en caso de que uno de ellos sea víctima de un ataque terrorista, una catástrofe natural o de origen humano, y que hoy opera a través del Mecanismo Europeo de Protección Civil¹¹.

Por último, encontramos una serie de resoluciones de Naciones Unidas, sus organismos especializados, y de otras organizaciones internacionales que se construyen como códigos de conducta o directrices operativas en su mayoría referidas a aspectos de ayuda humanitaria. En este ámbito destacan las Directrices operacionales sobre asistencia ante la producción de un desastre desarrolladas por la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR)¹² junto con los Estados parte en los Convenios de Ginebra, que proponen un marco normativo para la respuesta internacional en casos de desastre, cualquiera que sea su origen, y salvo aquellas situaciones que en el marco de un conflicto armado quedan recogidas bajo el paraguas del derecho humanitario¹³.

En definitiva, a pesar de que el derecho humanitario, junto con las normas internacionales de derechos humanos¹⁴ y el derecho internacional sobre los refugiados y los desplazados internos¹⁵ comparten numerosos principios fundamenta-

⁹ Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de las catástrofes y las operaciones de socorro en caso de desastre, Tampere (Finlandia), 18 de junio de 1998, entró en vigor en 2005.

¹⁰ Acuerdo aprobado el 26 de julio de 2005 (en línea: <http://aseansec.org/17579.htm>).

¹¹ DOC UE 18124/12 Propuesta conjunta de Decisión del Consejo relativa a las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad. Decisión del Consejo de 08/11/2007 establece el Mecanismo Comunitario de Protección Civil.

¹² Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, aprobada en la 30ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en 2007 (en adelante Directrices FICR).

¹³ En este sentido, véase el análisis del panorama normativo en relación a la protección de personas en casos de desastre llevado a cabo por FERNÁNDEZ LIESA, C.R., OLIVA MARTÍNEZ, J.D., «El Derecho Internacional y la cooperación frente a los desastres en materia de protección civil» (en línea: <http://www.proteccioncivil.es/documents/11803/22691/Las+instituciones+internacionales+y+los+desastres>).

¹⁴ En lo que respecta a la relación entre las normas de derechos humanos y los derechos que de ellas emanan y los desastres, aún no se ha contemplado ningún instrumento jurídico vinculante de carácter general. Hasta la fecha, sólo dos instrumentos internacionales de derechos humanos se aplican expresamente en casos de desastre: La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (resolución 61/106 de la Asamblea General de 13 de diciembre de 2006, anexo I) y la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño (documento CAB/LEG/24.9/49 de la Organización de la Unidad Africana, 1990). Textos sobre los que más adelante volveremos en nuestro análisis.

¹⁵ Los desastres suelen provocar desplazamientos en masa de personas, bien a través de las fronteras (refugiados), bien dentro del territorio del Estado afectado (desplazados internos). Por lo general, ambas categorías reciben un trato diferenciado, y son titulares de derechos distintos. El desarrollo del derecho internacional de los refugiados se produjo a raíz de los desplazamientos causados por la persecución y

les con este «derecho de los desastres», lo cierto es que a día de hoy no existe un marco jurídico universal que vincule a la comunidad internacional en los aspectos generales de la protección de las personas en casos de desastre que pueda ser aplicado en tiempos de paz¹⁶.

En este contexto, la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas (en adelante, CDI) ha buscado colmar este vacío jurídico: La «Protección de las personas en caso de desastre» fue uno de los temas que la CDI incluyó en su programa de trabajo a largo plazo en su cincuenta y nueve período de sesiones celebrado en 2007. Previamente, y bajo la consigna de «protección internacional de personas en situaciones críticas», la propuesta fue introducida para examen y consideración del Grupo de Trabajo. En este contexto, la División de Codificación de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de las Naciones Unidas¹⁷ introdujo varias propuestas al respecto, sentando las bases de lo que sería la futura labor de la Comisión. Así pues, el tema fue incluido en el programa de trabajo de la CDI, que nombró a Eduardo Valencia-Ospina como Relator Especial.

Los trabajos del Relator Especial —que desde 2008 ha presentado anualmente informes sobre el asunto— concluyeron con la aprobación en primera lectura del proyecto de artículos sobre la protección de personas en caso de desastre (en adelante, Proyecto de artículos o Proyecto) por parte de la CDI en 2014, aprobado en segunda lectura en 2016¹⁸ y transmitido a la Asamblea General junto con la recomendación de proceder a la conclusión de un tratado internacional en base al mismo. Dicha recomendación fue considerada por la Sexta Comisión

destrucción provocadas por los conflictos armados, en particular durante la segunda guerra mundial, lo que dio lugar a la aprobación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, que obliga a los Estados a otorgar protección a las personas con condición de refugiado en caso de que no estén protegidas en su Estado de origen. La sola producción de un desastre no da lugar a la concesión del estatuto de refugiado, no obstante, en estos contextos es más probable que se produzcan situaciones de persecución que sí den lugar a ello. En este sentido, según el art. 23 del Estatuto de los Refugiados, las partes están obligadas a prestar a los refugiados el mismo trato que a sus nacionales en lo que se refiere a asistencia y socorro. Por su parte, en lo que respecta a los desplazados internos, no encontramos instrumento vinculante alguno, si bien destacan los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos que contemplan la protección de los desplazados con motivo, entre otros, de desastres, estableciendo la responsabilidad de las autoridades nacionales de proporcionar protección y asistencia, así como el derecho de los desplazados a solicitar y recibir las mismas.

¹⁶ El único convenio general multilateral que abordó de forma exclusiva los aspectos generales del socorro en casos de desastre fue la Convención y el Estatuto que establecía la Unión Internacional de Socorro, de 1927, que organizaba la colaboración entre la Sociedad de Naciones y la Cruz Roja; no obstante, la organización nunca llegó a funcionar adecuadamente y, si bien sigue técnicamente en vigor, sus activos y responsabilidades fueron transferidos a Naciones Unidas en virtud de la resolución 1268 (XLII) del Consejo Económico y Social, de 4 de agosto de 1967, habiendo únicamente contribuido a operaciones de socorro en dos ocasiones. En este sentido, véase MACALISTER-SMITH, P. (1985), *International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization*, Dordrecht, Países Bajos, Martinus Nijhoff Publishers.

¹⁷ Para la División de Codificación de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de las Naciones Unidas, véase <http://www.un.org/es/depts/ola/cod.shtml>.

¹⁸ Yearbook of the International Law Commission, 2016, vol. II (Part Two) párr. 48.

(Jurídica), bajo cuya recomendación la AG invitó a los gobiernos a presentar sus comentarios.

En 2020 nació un Grupo de Estados favorables a la conclusión de un tratado internacional sobre la base del Proyecto de artículos («*core group*»)¹⁹ y, tras la parálisis provocada por la Covid-19²⁰, su peso se vio fortalecido en el seno de la Sexta Comisión en 2021: la experiencia de haber vivido casi dos años de pandemia global (que algunos Estados han caracterizado como desastre²¹) jugó un papel fundamental en la evolución de las posiciones de ciertos Estados hoy más favorables a la conclusión de un tratado. A ello se suma la creciente aceptación del vínculo entre el Proyecto de artículos y la crisis climática²², que constituye una prioridad fundamental para muchos Estados. Observamos, por tanto, un creciente apoyo transversal e interregional, que incluye tanto a Estados tradicionalmente proveedores de asistencia como a aquellos más proclives a la producción de desastres, en particular pequeños Estados insulares²³. Ahora bien, esto no significa que el tratado vaya a ser la conclusión natural de este debate. En la actualidad siguen existiendo Estados que albergan dudas bien acerca de la necesidad o la utilidad de regular una conducta esencialmente voluntaria (la cooperación internacional en la reducción del riesgo y la respuesta a los desastres) en un instrumento legalmente vinculante, bien sobre ciertos aspectos sustantivos del Proyecto de artículos. Sin embargo, estas posiciones se han ido reduciendo considerablemente, permitiendo a la AG adoptar la Resolución 79/119 de 2021²⁴.

¹⁹ La participación dentro del *core group* ha cambiado ligeramente con el tiempo. A finales de 2021 estaba compuesto por Italia, Colombia, Jamaica y Nigeria. Japón también ha participado como miembro en sus primeros trabajos.

²⁰ En 2020 —siguiente fecha marcada para la consideración del Proyecto—, la Sexta Comisión tuvo que hacer frente a los retos provocados por la Covid-19. Como consecuencia, la discusión del tema se postpuso al siguiente periodo de sesiones en 2021.

²¹ Véanse los comentarios de Sierra Leona, Bangladesh, Colombia, la República Árabe de Siria, Portugal, China, El Salvador, México, Vietnam, Malasia, Arabia Saudí, Mauritania, Tailandia, la Federación Rusa y Honduras, disponibles en https://legal.un.org/ilc/guide/6_3.shtml?_gl=1*1dd8f9e*_ga*MTYxND-M4OTg0NC4xNjQxMjI5NTM2*_ga_TK9BQL5X7Z*MTcwMjU4MDM5Ny4xNC4wLjE3MDI1ODAzOTcuMC4wLjA.

²² Véanse las observaciones de Antigua y Barbuda (en representación de la Alianza de Pequeños Estados Insulares), Bangladesh, la República Islámica de Irán, Cuba, Filipinas, Colombia, los Estados Unidos de América, Israel, Italia, Jamaica, los Estados Federados de Micronesia, Malasia, Kenia, Mauritania, y Honduras.

²³ Entre los que favorecieron la adopción de una convención se encuentran Sierra Leona, Bangladesh, Cuba, Filipinas, Colombia, la República árabe de Siria, Portugal, Italia, Brasil, México, Jamaica, Guatemala, los Estados federados de Micronesia, Nigeria, Kenia, Arabia Saudí, Tailandia y Honduras. Un segundo grupo de Estados se manifestó abierto al debate sobre una convención: los Estados nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia), Singapur, la República Islámica de Irán, China, Vietnam, India y Etiopía. Los Estados Unidos de América, Israel y Malasia expresaron dudas sobre la necesidad de un tratado. El resto de Estados que se manifestaron al respecto no expresó una posición clara sobre la adopción de una convención.

²⁴ Resolución adoptada sobre la base de una propuesta desarrollada por el *core group* con el apoyo de Estados Unidos.

De acuerdo con el texto de dicha resolución, la AG ha decidido examinar el Proyecto de artículos durante el 78 y 79 periodo de sesiones (2023-2024), y considerar la recomendación de la CDI para

- 1) la elaboración de una convención por parte de la AG o de una conferencia internacional de plenipotenciarios sobre la base del Proyecto de artículos (opción esta última que podría ser más atractiva para aquellos Estados que no apoyan el contenido del Proyecto y podrían optar por no participar en la conferencia); o bien
- 2) decidir «cualquier otro curso de acción» a la luz de las opiniones expresadas en los debates de la Comisión Jurídica. Esta última vía dejaría abierta la posibilidad de un resultado de no-tratado, presumiblemente a través de algún tipo de apoyo al Proyecto de artículos en una forma no vinculante; opción incluida para tener en cuenta la posición de aquellos Estados que no son necesariamente contrarios al contenido del Proyecto, pero continúan albergando dudas sobre su adopción en la forma de tratado.

A estos efectos, se ha establecido un Grupo de Trabajo que informará a la Comisión Jurídica en el 79 periodo de sesiones sobre el resultado de sus deliberaciones con el objetivo de hacer una recomendación a la AG sobre el curso de acción a seguir. Así pues, el futuro del Proyecto de artículos debería quedar definido para finales de 2024. España no tiene, por el momento, una posición clara al respecto.

A la luz de estas consideraciones, y habida cuenta del impacto desgarrador de los desastres naturales y la importancia de esta cuestión en la actualidad —en particular para los países en vías de desarrollo—, el presente trabajo pretende analizar el contenido del Proyecto de artículos de la CDI sobre la protección de personas en caso de desastre. Nuestra hipótesis consiste en demostrar el valor jurídico del Proyecto a la hora de clarificar las obligaciones de los distintos actores en la prestación de asistencia a las víctimas y su contribución a mejorar la deficiente coherencia normativa que hasta ahora ha caracterizado las catástrofes producidas en tiempos de paz. Asimismo, se busca examinar el papel de la cooperación española en la asistencia ante emergencias producidas en el exterior, analizando su ajuste al Proyecto de artículos y su potencial de acción, en particular a través de las ONG españolas en el exterior.

A efectos de orientar al lector, el segundo capítulo de este trabajo pretende analizar algunos de los aspectos más relevantes del Proyecto de artículos, para pasar a analizar en el tercer capítulo el funcionamiento de la cooperación española sobre el terreno, dedicando el cuarto y último apartado a la presentación de las conclusiones de este estudio.

Capítulo II

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE ARTÍCULOS SOBRE LA PROTECCIÓN DE PERSONAS EN CASO DE DESASTRES

1. Ámbito de Aplicación y Objetivos del Proyecto

El alcance del Proyecto de artículos queda ya delimitado desde el proyecto de artículo 1 que retoma la formulación del título del tema: «la protección de las personas en caso de desastre»; esto es, delimita el ámbito de aplicación del Proyecto a la protección de aquellas personas «cuyas vidas, bienestar y bienes resulten afectados por los desastres»²⁵.

Dentro de este ámbito de aplicación se hace preceptivo analizar cuatro aspectos diferenciados que se corresponden con la manera en que el Relator Especial ha abordado el tema desde sus primeros informes.

En primer lugar, *ratione materiae*, el Proyecto de artículos contempla los derechos y obligaciones de los Estados afectados²⁶ por un desastre en relación con los sujetos presentes en su territorio o bajo su jurisdicción y control, cualquiera que sea su nacionalidad. No obstante, aunque nos refiramos a la protección de las personas, esta también abarca la protección de los bienes y el medio ambiente. Asimismo, el Proyecto se refiere a los derechos y obligaciones de terceros Estados²⁷, organizaciones internacionales, y otras entidades llamadas a cooperar en la prestación de socorro y asistencia ante el desastre²⁸.

²⁵ «Informe de la Comisión de Derecho Internacional en su 66º período de sesiones», 4/69/10, comentario al proyecto art. 1, párr. 1 del Proyecto de artículos sobre la protección de personas en caso de desastre (en adelante «Informe CDI 66º período»). El texto del articulado del Proyecto se recoge en el Anexo I del presente trabajo.

²⁶ A los efectos del presente Proyecto hemos de entender por «Estado afectado» «un Estado en cuyo territorio o en un territorio bajo cuya jurisdicción o control se produce un desastre» (art. 3(b) del Proyecto de artículos, Anexo I).

²⁷ En este contexto, se entiende por «terceros Estados» cualquier Estado que no sea el Estado afectado, pudiendo coincidir con la definición de «Estado que presta asistencia» del art. 3(c), que considera como tal a aquel «que presta asistencia a un Estado afectado con el consentimiento de este último» (Proyecto de artículos, Anexo I).

²⁸ El proyecto de artículo 3(d) dispone que «por «otro actor que presta asistencia» se entiende una organización intergubernamental competente, o una organización no gubernamental o entidad pertinente, que presta asistencia a un Estado afectado con el consentimiento de este último».

Estos derechos y obligaciones se caracterizan por tener una doble naturaleza que los lleva a ser interpretados en torno a dos ejes diferenciados. En primer lugar, los derechos y obligaciones entre los Estados y, en segundo lugar, los derechos y obligaciones que ligán a dichos Estados con las personas necesitadas de protección. Si bien es cierto que el Proyecto se centra fundamentalmente en los primeros, optándose en un primer momento por un enfoque del tema «basado en los derechos»²⁹, también contempla los segundos, estableciendo una dicotomía entre derecho y necesidad de protección de los individuos.

En segundo lugar, *ratione personae*, el Proyecto hace referencia a las personas físicas afectadas por los desastres³⁰, que constituyen el objeto principal de protección. Por su parte, se dirige a los Estados, organizaciones internacionales y otras entidades que tienen, no solo la «competencia jurídica internacional específica en la prestación de socorro y asistencia en los casos de desastre»³¹, sino la responsabilidad y el deber de proteger.

De forma secundaria, se alude al papel de organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros agentes privados, bien como beneficiarios directos de las obligaciones de cooperación que atañen a los Estados, o como simples subordinados de las leyes nacionales por las cuales se proceda a la aplicación del Proyecto. Entre los primeros destaca la FICR que, como se ha señalado, ha contribuido a través de sus Directrices a definir el régimen jurídico e institucional relativo a las operaciones de socorro internacionales en casos de desastre. En este punto, la CDI advierte de la innecesaridad de definir un marco jurídico global *ex novo* para todos los agentes que participan en la respuesta posterior al desastre a través del Proyecto, puesto que además de rebasar lo que cabría esperar de éste, podría solaparse con las Directrices de la FIRC. En todo caso, y como veremos en el tercer capítulo, el papel de las ONG ha evolucionado de forma notable en las últimas

²⁹ Los enfoques basados en derechos aparecieron a finales de la década de los ochenta como un cambio de orientación conceptual con respecto al rumbo de los estudios anteriores sobre desarrollo. Este cambio implicaba que la política de desarrollo debía ser considerada como una cuestión de derechos, lo que se tradujo en la orientación de los instrumentos jurídicos en materia de derechos humanos hacia la consecución de objetivos de desarrollo, estableciéndose sus estándares como criterios fundamentales a la hora de evaluar los programas de desarrollo. En un primer momento, la CDI abogó por la adopción de un enfoque basado en los derechos humanos, que abarcara tanto los derechos de las víctimas como los de los Estados afectados. Entre los primeros encontrábamos el derecho a la vida, la alimentación, la vivienda y la salud y la no discriminación. Se habló, asimismo, de una especie de equilibrio a alcanzar entre los intereses de las víctimas, el Estado afectado y los actores intervinientes. Por su parte, también hubo un sector que apoyó un enfoque basado en las necesidades, entendiendo que así podrían evitarse consecuencias indeseables como retrasos en la prestación de asistencia. Finalmente, la CDI ha optado por un criterio mixto, que contempla un enfoque basado en ambos, derechos y necesidades.

³⁰ Por «personas afectadas» hemos de entender a aquellas directamente afectadas por el desastre, y no a aquellas afectadas de manera indirecta. Ello no quiere decir que las personas que hayan sufrido daños indirectos, como podrían ser el caso de pérdidas económicas, no vayan a recibir ningún tipo de compensación; lo que ocurre simplemente es que este tipo de situaciones de menor gravedad no han sido contempladas por la CDI en este Proyecto artículos.

³¹ VALENCIA-OSPINA, E., Segundo Informe sobre la Protección de las personas en casos de desastre, *A/CN.4/615*, de 7 de mayo de 2009, art. 1, párr. 3.

décadas y, en la actualidad, su labor es fundamental a la hora de prestar asistencia humanitaria en contextos de emergencias complejas o en aquellas situaciones en las que por razones de seguridad las agencias de cooperación de los Estados no pueden desplegar sus medios de cooperación civil.

Ratione temporis, el Proyecto de artículos se centra fundamentalmente en el momento propio de producción del desastre, que incluye la respuesta inmediata, así como las ulteriores fases de recuperación y reconstrucción³². Así, podríamos entender la protección como un concepto que incorpora las tareas de respuesta, socorro y asistencia que se corresponden con las distintas fases de un desastre³³. No obstante, y a pesar de que varias delegaciones propusieran que la labor se limitara a estas etapas, de forma ulterior se ha prestado particular atención a la gestión del riesgo, entendida como elemento fundamental de prevención³⁴, y una variable a tener en cuenta en la fase del desastre propiamente dicha y su etapa posterior.

El texto pretende pues ser de aplicación en la fase previa al desastre, en lo que se refiere a las labores de reducción de riesgos, prevención y mitigación del daño que deben favorecer la protección de las personas en las fases posteriores³⁵. En definitiva, no se trata solo de mitigar el impacto del desastre desde una perspectiva *ex post*, sino de evitar que este se produzca en primer lugar.

En cuanto al marco espacial, *ratione loci*, nos referimos obviamente al lugar de producción del desastre. No obstante, quedarían también incluidas las actividades llevadas a cabo en los Estados que prestan asistencia, así como en los territorios de tránsito entre ambos.

Una vez identificado el alcance del Proyecto, la CDI ha querido llevar a cabo una clara definición del objeto del mismo. De acuerdo con el proyecto de artículo 2: «el presente proyecto de artículos tiene por objeto facilitar, de forma adecuada y efectiva, la respuesta a los desastres y la reducción del riesgo de desastres, a

³² Véase lo dispuesto por el Relator Especial sobre las diferencias entre las labores de rehabilitación y las políticas autónomas de desarrollo, «Informe Preliminar...», *Op. cit.*, p. 22, así como *Dogan v. Turkey*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos (demandas Nos. 8803-8811/02, 8813/02 y 8815-8819/02, sentencia de la Sección Tercera de 29 de junio de 2004, párr. 154, en que el Tribunal analizó las consecuencias jurídicas de las actividades de rehabilitación emprendidas con posterioridad a una situación de emergencia.

³³ En este sentido, HOFFMAN, M. H. señala que la normativa internacional de respuesta a los desastres «applies from the moment forces of nature, human mishap, or intentionally triggered catastrophic events (...) threaten imminent and adverse impact on human beings, and remains in effect until emergency assistance is no longer needed» (HOFFMAN, M. H. (2003), «What is the scope of international disaster response law?», *International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges*, published by the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva).

³⁴ Véase, BERRAMDANE, A. (1997), «L'obligation de prévention des catastrophes et risques naturelles», *Revue de Droit Public*, vol. 113, pp. 1717-51.

³⁵ Con ello, el Proyecto de artículos se hace eco del reconocimiento general dentro de la comunidad internacional de la función esencial de la reducción del riesgo de desastres en línea con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, aprobado por la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres y hecho suyo por la Asamblea General en su resolución 69/283, de 3 de junio de 2015, anexo II.

fin de atender a las necesidades esenciales de las personas afectadas, respetando plenamente sus derechos».

En este sentido, el concepto de «respuesta» no incluye única y exclusivamente la acción a desempeñar en la fase de respuesta al desastre, sino que incorpora la reducción previa de posibles riesgos, así como las labores de prevención y mitigación, según lo ya señalado. Por su parte, cuando hablamos de que la respuesta ha de ser «adecuada y eficaz», hemos de entender por tal aquella que responda a las necesidades de las personas afectadas. En este contexto, se entiende implícito el elemento temporal, puesto que cuanto antes se responda, más posibilidades habrá de que la respuesta sea «eficaz». En cualquier caso, si bien se requiere que la respuesta sea de alto nivel, la CDI hace únicamente referencia a aquello que sea realista y viable «sobre el terreno»³⁶ en una situación de desastre específica. Se trata de «facilitar», de ahí que no se diga que la respuesta tenga que ser «plenamente» eficaz.

Por último, el proyecto de artículo 18 se ocupa de la relación del texto con otras normas de derecho internacional: «el presente proyecto de artículos se entenderá sin perjuicio de otras normas de derecho internacional aplicables (...) [y] no será de aplicación en la medida en que la respuesta en caso de desastre se rija por las normas del derecho internacional humanitario».

En lo que se refiere a «otras normas de derecho internacional», podemos encontrarnos tanto normas más detalladas consagradas en tratados cuyo alcance está comprendido *ratione materiae* en el Proyecto de artículos (por ejemplo, tratados regionales o bilaterales de asistencia mutua en caso de desastre), como las incluidas en tratados que, ocupándose de otros temas, contienen normas específicas sobre situaciones de desastre. Además, el Proyecto de artículos no desplaza a las normas de derecho internacional que, si bien no se refieren directamente a los desastres, pueden ser aplicadas en estos casos, como por ejemplo serían las disposiciones sobre el derecho de los tratados o las normas sobre la responsabilidad de los Estados y las organizaciones internacionales.

Respecto a la interacción del Proyecto con el derecho internacional humanitario aplicable a situaciones de conflicto armado, la CDI no ha querido excluir de forma categórica su aplicación, en particular en casos de «emergencias complejas»; esto es, aquellas situaciones en las que sobreviene un desastre en una zona en la que hay un conflicto. En este sentido, la exclusión de la aplicación del Proyecto por la mera concurrencia de ambos elementos iría en detrimento de la protección de las personas afectadas por el desastre. En tales situaciones, las normas del derecho internacional humanitario deben aplicarse como *lex specialis*, mientras que las disposiciones contenidas en el presente Proyecto seguirían siendo aplicables en la medida en que las cuestiones jurídicas que se planteen a raíz de un desastre no queden cubiertas por las normas del derecho humanitario. Así,

³⁶ «Informe CDI 66º período», *Op. cit.*, comentario al art. 2, párr. 3.

el Proyecto de artículos contribuiría a llenar las lagunas jurídicas en la protección de las personas afectadas por desastres ocurridos durante un conflicto armado mientras que el derecho internacional humanitario prevalecerá en las situaciones que se rijan tanto por el Proyecto de artículos como por el derecho internacional humanitario.

2. Concepto de Desastre

El concepto de «desastre» no es un término técnico, por lo que carece de una única definición aceptada en derecho internacional. Sin embargo, la imperiosa necesidad de delimitarlo nos ayuda a excluir otros acontecimientos como crisis políticas o económicas que, siendo graves y pudiendo debilitar el funcionamiento de la sociedad, no alcanzan el alto umbral que la CDI ha querido marcar. Con anterioridad a la propuesta de este Proyecto, ya existía en la comunidad internacional un concepto de «desastre» comúnmente aceptado que se definía atendiendo a dos metodologías distintas.

La primera de ellas lo contempla como un tipo concreto de hecho que por sí solo justifica el tratamiento de emergencia. Así ocurre, por ejemplo, con la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica de 1986³⁷, que no proporciona una definición de desastre, sino que se limita a establecer el tipo de cooperación que han de prestarse las partes contratantes en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, hechos que se consideran desastres en sí mismos³⁸.

La segunda definición parte de un concepto más amplio de desastre que no se limita a un hecho concreto. Desde esta perspectiva parten numerosos instrumentos internacionales entre los que destaca el Convenio de Tampere³⁹, que en su artículo 1(6) define por «catástrofe»⁴⁰ «una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad que suponga una amenaza considerable y generalizada para la vida humana, la salud, las cosas o el medio ambiente, con independencia de que la catástrofe sea ocasionada por un accidente, la naturaleza o las actividades humanas y de que sobrevenga súbitamente o como resultado de un proceso dilatado y complejo»⁴¹.

³⁷ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1457, No. 24643.

³⁸ En este mismo sentido, véase la Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre de la Organización de los Estados Americanos, abierta para firma el 7 de junio de 1991 y que entró en vigor el 16 de octubre de 1996.

³⁹ Convenio de Tampere, *Op. cit.*

⁴⁰ Si bien las definiciones de los términos «catástrofe» y «desastre» no tienen por qué coincidir, en el presente trabajo, al igual que hace el Relator Especial, vamos a proceder a su utilización de forma indistinta, tratándolos como sinónimos.

⁴¹ La FIRC utilizó la misma definición en sus Directrices, aunque excluyendo los conflictos armados (Directrices FIRC, *Op. cit.*, sección 2.1). Véase también Acuerdo ASEAN, *Op. cit.*, art. 1, párr. 3.

De acuerdo con el proyecto de artículo 3(a), la CDI ha optado por esta segunda definición más general y estima que para la calificación de un evento como «desastre» es necesario que concurren una serie de elementos:

- 1) un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos, que causen,
- 2) o bien pérdidas masivas de vidas humanas⁴², o grandes sufrimientos y angustia a seres humanos, o daños materiales o ambientales⁴³ de gran magnitud⁴⁴
- 3) perturbando gravemente⁴⁵, en todo caso, el funcionamiento de la sociedad⁴⁶.

Nótese que no se incluye limitación alguna en lo que a los orígenes del acontecimiento se refiere. En este sentido, y dada su difícil categorización, se reconoce tanto su origen natural como humano, y ello en tanto nos encontramos ante sucesos generalmente multifactoriales en los que ambas fuentes pueden encontrarse entremezcladas o incluso tratándose de desastres de origen natural, estos pueden verse agravados por la acción humana.

Así pues, es necesario que al menos uno de los tres resultados enunciados, o todos ellos, ocasionen una grave perturbación al funcionamiento de la sociedad. La CDI nos plantea tres posibles ejemplos de lo que podría suponer dicha pertur-

⁴² La expresión «pérdidas masivas de vidas humanas» nos permite excluir aquellos acontecimientos de baja mortalidad, si bien podría darse el caso de que estos acontecimientos cumplieran uno de los otros dos resultados («grandes sufrimientos y angustia a seres humanos» o «daños materiales o ambientales de gran magnitud»), quedando entonces incluidos si provocaran una grave perturbación en el funcionamiento de la sociedad.

⁴³ Se entiende que las pérdidas materiales y ambientales están indisolublemente unidas a la vida y la salud humanas, justificando, la protección de las personas ante una catástrofe como un todo. Este mismo tratamiento lo encontramos en la definición de Tampere y otros textos internacionales como la Carta sobre cooperación para el logro del uso coordinado de instalaciones espaciales en catástrofes naturales o tecnológicas (art 1).

⁴⁴ A través de la referencia a los «daños materiales o ambientales de gran magnitud» se reconoce el grave impacto que estas pérdidas pueden ocasionar para el desarrollo humano y el bienestar de la sociedad. No se trata aquí de incluir los daños ambientales o las pérdidas materiales como tal, sino la repercusión que estos puedan tener sobre las personas, lo que limitaría el alcance del Proyecto para conocer de pérdidas económicas en general.

⁴⁵ Respecto al carácter de gravedad que debe revertir tal perturbación, algunas delegaciones lo consideraron excesivo, entendiendo que cuando un desastre no perturbe a la sociedad en su conjunto, por ejemplo, un terremoto en una zona alejada del país poblada por una minoría étnica, no se generaría una obligación de proteger, lo que entraría en conflicto con el principio de imparcialidad (Informe de la CDI, 62º período de sesiones (2010), *A/CN.4/638*, de 19 de enero de 2011, p. 19, párr. 3).

⁴⁶ En este sentido, el umbral para determinar la existencia de un desastre debe ser el grado de disfunción de la sociedad en la que acontece, si bien no exige que la capacidad de respuesta de una sociedad deba verse desbordada. Esta exigencia la podemos encontrar en las Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales aprobadas por el Comité Permanente entre Organismos (Brookings-Bern Project on Internal Displacement, Human Rights and Natural Disasters: «Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster», 2008); «Terminology on Disaster Risk Reduction» (2009), EIRD, UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction) (en línea: <http://www.unisdr.org/we/inform/terminology>).

bación, absteniéndose de introducir otros condicionantes que pudieran minar la discrecionalidad con la que se ha de operar en la puesta en práctica del Proyecto.

3. Deber del Estado Afectado de Asegurar la Protección

De acuerdo con el proyecto de artículo 10(1): «El Estado afectado tiene el deber de asegurar la protección de las personas y la prestación de asistencia para el socorro en su territorio o en un territorio bajo su jurisdicción o control».

La responsabilidad primaria e inherente de proteger a la población recae, por tanto, en el gobierno del Estado afectado⁴⁷. Este mandato se construye sobre el principio fundamental de soberanía y su corolario, el principio de no intervención, que informan la Carta de Naciones Unidas en su artículo 2, párrafos 1⁴⁸ y 7⁴⁹, así como numerosos instrumentos de derecho internacional⁵⁰. En el contexto de asistencia ante desastres la resolución 46/182 de la AG afirma que «la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados deben ser totalmente respetadas de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas»⁵¹.

Esta interrelación entre derechos soberanos y obligaciones del Estado aparece recogida en la Opinión disidente del Magistrado Álvarez en el asunto Canal de Corfú: «entendemos por soberanía el conjunto de derechos y atribuciones que un Estado posee en su territorio, con exclusión de todos los demás Estados, y también en sus relaciones con otros Estados». Ahora bien, «la soberanía confiere derechos a los Estados e impone también una serie de obligaciones»⁵².

En este sentido, el proyecto de artículo 10(2) añade: «El Estado afectado tiene el papel principal en la dirección, el control, la coordinación y la supervisión de dicha asistencia para el socorro»⁵³. Este «papel principal» responde además a la situación de primacía en la que, normalmente, se encuentra el propio gobierno nacional a la hora de examinar y responder de manera más eficaz ante las consecuencias de una catástrofe. Se habla, no obstante, de «papel» del Estado afectado y no de

⁴⁷ En este sentido se pronunciaron las delegaciones de países como Rusia, Irán y Egipto durante el debate del 78º periodo de sesiones, subrayando la necesidad de defender la soberanía del Estado afectado y el principio de no intervención frente a la posibilidad de asistencia externa.

⁴⁸ Art. 2(1): «La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros».

⁴⁹ Art. 2(7): «Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII».

⁵⁰ Resolución 2625 (XXV) de la AG, de 24 de octubre de 1970, que contiene la declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de Naciones Unidas.

⁵¹ Resolución de la Asamblea General sobre el «Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas», 46/182, 19 de diciembre de 1991.

⁵² Corfu Channel case, Judgment of April 9th, 1949: I.C.J. Reports 1949, Opinión disidente del Magistrado Álvarez, p. 39, párr. 43.

⁵³ Expresión que proviene del Convenio de Tampere, *Op. cit.*, art.4, párr. 8.

«responsabilidad», ello con el objetivo de no imponer obligaciones que pudieran ser consideradas demasiado restrictivas por aquellos Estados que, por ejemplo, carezcan de los recursos necesarios para coordinar la respuesta. Asimismo, este papel ha de entenderse en relación con las obligaciones de cooperación con los demás actores competentes, como a continuación veremos al examinar el deber de cooperación enunciado en el proyecto de artículo 7. En definitiva, lo que la CDI pretende indicarnos es que será el Estado afectado el que ejercerá el «control final»⁵⁴ sobre la manera en que han de desarrollarse las labores de socorro y asistencia.

A la hora de asegurar esta protección tanto el Estado afectado como el resto de Estados y actores que intervengan en la prestación de asistencia, deben respetar una serie de principios recogidos en los proyectos de artículos 5 y 6.

Por un lado, el proyecto de artículo 5 dispone que «las personas afectadas por los desastres tienen derecho a que se respeten y protejan sus derechos humanos de conformidad con el derecho internacional»⁵⁵, lo que incluye el deber del Estado afectado de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar la violación de derechos humanos.

En este sentido, la CDI ha renunciado a elaborar una lista exhaustiva de derechos y de normas de derecho internacional potencialmente aplicables, precisamente por temor a que se prestara a una interpretación en contrario. En todo caso, nótese que durante los debates del Grupo de trabajo en el 78º periodo de sesiones, algunas delegaciones (Rusia, Siria e Irán, entre otros) fueron críticas con la forma en que se reflejan los derechos humanos en el texto, indicando que parecería que el Proyecto trata de proteger a los ciudadanos frente a su propio Estado⁵⁶.

Por otro lado, el proyecto de artículo 6, recuerda que «la respuesta a los desastres se llevará a cabo de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, y sobre la base de la no discriminación, teniendo en cuenta las necesidades de los especialmente vulnerables».

Como señalaba JEAN PICTET, el principio de humanidad radica en prevenir y aliviar el sufrimiento, proteger la vida y la salud, y garantizar el respeto de las personas⁵⁷, de manera que podríamos decir que se construye como objetivo mismo de la protección de los afectados por una catástrofe.

En lo que se refiere al principio de neutralidad, a pesar de que encuentra su más pleno significado en el marco de los conflictos armados, la CDI estima que en el ámbito de la asistencia humanitaria adquiere un significado más concreto

⁵⁴ «Informe CDI 66º periodo», comentario al art. 12, párr. 5.

⁵⁵ Las mejores prácticas para la protección de los derechos humanos recogidas en textos no vinculantes de ámbito internacional, como las Directrices Operacionales sobre la Protección de las Personas en Situaciones de Desastres Naturales (*Op. cit.*), y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (E/CN.4/1998/53), que sirven para contextualizar la aplicación de las obligaciones vigentes en materia de derechos humanos a la situación específica de los desastres.

⁵⁶ Para ver las intervenciones de cada una de las delegaciones en el Sexto Comité durante el 78º periodo de sesiones, véase <https://www.un.org/en/ga/sixth/78/disasters.shtml>

⁵⁷ PICTET, J. (1965), «The Fundamental Principles of the Red Cross Proclaimed by the Twentieth International Conference of the Red Cross, Vienna», pp. 21-27.

que se traduce en la prestación de asistencia independientemente de cualquier contexto político, religioso, étnico o ideológico⁵⁸.

Finalmente, en el proceso de satisfacción de las necesidades de los afectados por un desastre, ha de otorgarse prioridad a los casos de dificultad más urgente. En este sentido, hemos de atender al principio de imparcialidad, compuesto por tres elementos: la proporcionalidad, la no discriminación, y la imparcialidad en sentido estricto.

4. Deber del Estado Afectado de Buscar Asistencia Externa

De acuerdo con el proyecto de artículo 11, «el Estado afectado, en la medida en que un desastre supere manifiestamente su capacidad nacional de respuesta, tiene el deber de buscar la asistencia, según proceda, de otros Estados, de las Naciones Unidas y de otros potenciales actores que presten asistencia».

El Estado afectado tiene la obligación de buscar asistencia externa cuando su capacidad nacional de respuesta se vea superada por la magnitud del desastre y no sea, por tanto, capaz de responder a las necesidades de protección de su población. En este sentido, la CDI considera que este deber de buscar asistencia deriva también de las propias obligaciones del Estado bajo los instrumentos internacionales de derechos humanos y la costumbre internacional. Así, la producción de desastres pone en peligro una serie de derechos fundamentales como son, entre otros, el derecho a la vida, a la alimentación, el derecho a la salud y servicios médicos, el derecho al abastecimiento de agua, a una vivienda, vestido y saneamiento adecuados, o el derecho a no ser discriminado.

En lo que se refiere, en particular, al derecho a la vida, el Comité de Derecho Humanos ha señalado que no se trata de un deber de mero respeto por el Estado afectado, sino que requiere la protección activa y efectiva del derecho sustantivo⁵⁹. Así, aún en «situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación»⁶⁰ —entre las que cabe incluir catástrofes naturales⁶¹—, el derecho a la vida es inderogable.

En su comentario a este proyecto de artículo 11, la CDI trae a colación referencias específicas a la protección de personas en casos de desastre recogidas, por ejemplo, en la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño⁶²

⁵⁸ PLATTNER, D. (1996), «ICRC neutrality and neutrality in humanitarian assistance», *International Review of the Red Cross*, No. 311, p. 165.

⁵⁹ Véase Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 6 (Derecho a la vida), 30 de abril de 1982, párr. 5. (Fuente: núm. 1 a núm. 32: HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I); núm. 33: A/64/40 (Vol. I); núm. 34: CCPR/C/GC/34; núm. 35: CCPR/C/GC/35 (en línea: http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html).

⁶⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 6(1).

⁶¹ Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 29 [Suspensión de obligaciones durante un estado de excepción (art.4)], 24 de julio de 2001, párr. 5.

⁶² Human Rights: A Compilation of International Instruments, vol. II, Regional Instruments (Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.97.XIV.1), secc. C, núm. 39.

y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁶³. Ambos textos recogen en sus respectivos artículos 23 y 11 la obligación de los Estados de llevar a cabo «todas las medidas necesarias» para asegurar la protección adecuada y la asistencia humanitaria de las personas desplazadas y afectadas por la producción de desastres, lo que —de acuerdo con la CDI— incluye la obligación de recurso al auxilio de la comunidad internacional cuando las capacidades del Estado en cuestión se vean superadas. Y es que siguiendo lo establecido en el caso Canal de Corfú, estamos ante consideraciones básicas de humanidad, que han de entenderse como principios rectores del orden jurídico internacional y, en consecuencia, del comportamiento de los Estados, «aún más exigibles en tiempos de paz que de guerra»⁶⁴.

Ahora bien, este deber de buscar asistencia externa⁶⁵ entra en juego «solo» en estos casos concretos, pues no se puede considerar que todos los desastres desborden la capacidad de respuesta de un Estado. Se plantea pues una cuestión de difícil respuesta: ¿Cuándo se considera que queda desbordada la capacidad nacional de un Estado? ¿Quién lo determina?

En ocasiones, la capacidad de respuesta puede verse superada únicamente en determinados aspectos, pudiendo funcionar bien en otros. En este sentido, hemos de calificar estas situaciones desde un punto de vista flexible, reconociendo este deber de buscar asistencia cuando parezca probable que un desastre supere la capacidad de respuesta doméstica, y ello con el único fin de proveer una respuesta lo más adecuada y eficaz posible, que se ajuste a las necesidades de las personas afectadas.

A la hora de redactar la disposición en cuestión, la CDI se planteó utilizar la fórmula «solicitar» asistencia, en lugar de la finalmente escogida «buscar» asistencia. La expresión «solicitar» —empleada en las Directrices de Oslo de la OCAH para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre⁶⁶—, implicaría que el consentimiento del Estado afectado no quedaría otorgado sino después de que un tercer Estado hubiera aceptado dicha solicitud. Por el contrario, el término «buscar» impone un deber de búsqueda activa cuando el Estado se encuentre en las circunstancias analizadas.

⁶³ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2515, núm. 44910.

⁶⁴ «Proyecto de artículos sobre la protección de personas en caso de desastre con comentarios» (2016) adoptados por la CDI en el 68º periodo de sesiones (2016) y remitidos a la AG (A/71/10), *Yearbook of the International Law Commission*, 2016, vol. II, Part Two., p. 31, para 4; véase, *Corfu Channel case*, fallo, fondo, p. 4 y ss., en especial p. 22.

⁶⁵ «‘Asistencia externa’ es el personal de socorro, el equipo y los bienes, y los servicios proporcionados a un Estado afectado por los Estados u otros actores que prestan asistencia para el socorro en casos de desastre o la reducción del riesgo de desastres» (proyecto de artículo 3(e), Anexo I).

⁶⁶ En el párr. 58 de las «Directrices de Oslo» (Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre, OCAH, Oslo, mayo de 1994) se afirma que «si se necesita asistencia internacional, el Estado afectado deberá solicitarla o dar su consentimiento lo antes posible al principio del desastre para que dicha asistencia sea lo más eficaz posible».

Este deber de «buscar» asistencia aparece en otros documentos como la resolución del Instituto de Derecho Internacional sobre asistencia humanitaria, que señala que cuando el Estado afectado no pueda prestar suficiente asistencia humanitaria a las víctimas que se encuentren bajo su jurisdicción o control *de facto*, «buscará» asistencia de las organizaciones internacionales competentes y/o de terceros Estados⁶⁷. Asimismo, las Directrices de la FICR apuntan que el Estado afectado que determine que una situación de desastre rebasa la capacidad nacional para hacerle frente debería «buscar» asistencia internacional y/o regional para subvenir a las necesidades de los damnificados»⁶⁸.

En definitiva, podemos concluir que el derecho internacional reconoce la supremacía del gobierno del Estado afectado a la hora de determinar la gravedad de un desastre; en este sentido, es el Estado afectado el que debe evaluar de buena fe los límites de su capacidad nacional de respuesta, y de dicha evaluación dependerá la entrada o no en juego del deber mismo de buscar asistencia. Ahora bien, nada impide que el Estado afectado busque esa asistencia o cooperación externa incluso cuando *él mismo tenga las capacidades y la disposición* para proveer la asistencia requerida.

Por último, el proyecto de artículo 11 otorga un margen de discrecionalidad al Estado afectado a la hora de buscar asistencia a través de la expresión «según proceda», permitiéndole optar entre varios Estados, las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales competentes, y las organizaciones no gubernamentales con capacidad de acción sobre el terreno. Así, la obligación de buscar asistencia no implica que esta haya de buscarse en todas las fuentes enumeradas, sino que el Estado afectado podrá escoger la que estime más apropiada para responder a las necesidades específicas del caso.

Durante el 78º periodo de sesiones, algunas delegaciones, como las de Brasil o Rusia, fueron muy críticas respecto a la existencia de un deber de solicitar asistencia externa cuando las capacidades del Estado afectado se vean superadas. De acuerdo con estas, el proyecto de artículo 11 no sería reflejo de la costumbre internacional, considerando que no existe una obligación de buscar asistencia, sino tan solo un derecho del Estado afectado a solicitarla.

4.1 Ofrecimiento de asistencia externa

El proyecto de artículo 12 dispone:

1. En caso de desastre, los Estados, las Naciones Unidas y otros potenciales actores que presten asistencia podrán ofrecer asistencia al Estado afectado.

⁶⁷ Resolución del Instituto de Derecho Internacional sobre asistencia humanitaria, art. 3, párr. 2 («Primary Responsibility of the Affected State»), p. 271. *Institute of International Law Yearbook*, Volume 71, Part. II, Session of Bruges, 2004-Second part, p. 275.

⁶⁸ Directrices FICR, *Op. cit.*, directriz 3, párr. 2.

2. Cuando un Estado afectado formule una solicitud de asistencia externa a otro Estado, a las Naciones Unidas o a otro potencial actor que preste asistencia, estos deberán considerar debidamente y sin demora dicha solicitud e informar al Estado afectado de la decisión adoptada al respecto.

Los ofrecimientos de asistencia humanitaria ya sean unilaterales o nazcan en respuesta a una solicitud del propio Estado afectado, son voluntarios, y no deben entenderse como el reconocimiento de la existencia de una obligación jurídica de prestar asistencia. Así, tal y como ha declarado el Instituto de Derecho Internacional, los ofrecimientos de ayuda «(alimentos y artículos médicos) a otro Estado en cuyo territorio se vea gravemente amenazada la vida o la salud de la población no puede considerarse una injerencia ilegítima en los asuntos internos de ese Estado»⁶⁹ cuando se realicen de acuerdo con los principios del proyecto de artículo 6 (humanidad, neutralidad, imparcialidad y no discriminación).

4.2 Consentimiento del Estado afectado para la asistencia externa

El proyecto de artículo 13, dispone:

1. La prestación de asistencia externa requiere el consentimiento del Estado afectado.
2. El consentimiento para la asistencia externa no se denegará arbitrariamente.
3. Cuando se haga un ofrecimiento de asistencia externa de conformidad con el presente proyecto de artículos, el Estado afectado hará saber, cuando sea posible, su decisión sobre ese ofrecimiento en tiempo oportuno.

El requisito del consentimiento del Estado afectado en la prestación de asistencia externa constituye un principio consagrado en el derecho internacional y emana de los principios de soberanía y no intervención ya analizados. Así, la AG ha señalado en su resolución 46/182 que «la asistencia humanitaria deberá proporcionarse con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición del país afectado»⁷⁰.

⁶⁹ Art. 5 de la resolución de 1989 del Instituto de Derecho Internacional sobre «la protección de los derechos humanos y el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados», de 13 de septiembre de 1989, *Institute of International Law Yearbook*, Volume 63, Part. II, Session of Santiago de Compostela 1989, p. 345. En este mismo sentido la Corte Internacional de Justicia admitió en el *Asunto de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y en contra de ésta (1986)*, que el envío de asistencia humanitaria, si se limitaba a los fines de imparcialidad y neutralidad propios de la práctica de la Cruz Roja, no tendría carácter de intervención condenable en los asuntos internos: «Un élément essentiel de l'aide humanitaire est qu'elle doit être assurée «sans discrimination» aucune. Selon la Cour, pour ne pas avoir le caractère d'une intervention condamnable dans les affaires intérieures d'un autre Etat, non seulement «l'assistance humanitaire « doit se limiter aux fins consacrées par la pratique de la Croix-Rouge, à savoir, «prévenir et alléger les souffrances des hommes» et «protéger la vie et la santé [et] faire respecter la personne humaine»: elle doit aussi, et surtout, être prodiguée sans discrimination à toute personne dans le besoin au Nicaragua, et pas seulement aux contras et à leurs proches». (Recueil, 1986, párr. 243).

⁷⁰ Véase, Res AG 46/182, *Op. cit.*, anexo, párr. 3; Véase asimismo el Acuerdo de la ASEAN sobre la gestión de desastres (art. 3, párr. 1), que estipula que la asistencia u ofrecimientos de asistencia externa solo tendrán lugar si la parte afectada así lo solicita y lo consiente.

En todo caso, la Comisión pretende otorgar flexibilidad a los Estados permitiendo todas las posibles vías de manifestarse ante un ofrecimiento de asistencia externa; desde comunicaciones particulares agente por agente, a comunicaciones generales que se refieran a la pluralidad de ofrecimientos que puedan haber tenido lugar, ya sean estas bien positivas o negativas en lo que a la aceptación respecta.

En este contexto, el derecho del Estado a rechazar un ofrecimiento de asistencia externa tiene ciertos límites, en tanto debe proteger la vida y la dignidad de los afectados y garantizar el acceso de la asistencia humanitaria. En este punto, el Comité de Derechos Humanos señala en su interpretación del derecho a la vida reconocido en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que este derecho incluye la obligación de los Estados de adoptar medidas positivas que aseguren su disfrute⁷¹. Así, el rechazo infundado de un ofrecimiento de asistencia constituiría una vulneración de los derechos en juego, incluido en este caso el derecho a la vida. En la misma línea lo ha señalado la AG en su resolución 43/131 en la que dispone que «dejar a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares sin asistencia humanitaria representa una amenaza a la vida humana y un atentado contra la dignidad humana»⁷².

Por su parte, el Instituto de Derecho Internacional ha apuntado que los Estados en cuyo territorio existan tales circunstancias de necesidad, o la vida o la salud de la población se vean gravemente amenazadas, están obligados a no rechazar de manera arbitraria e injustificada ofrecimientos de socorro humanitario⁷³ de buena fe cuya intención sea exclusivamente la prestación de asistencia humanitaria, ni denegar el acceso a las víctimas. En particular, no podrán hacerlo si con ello es probable que estén poniendo en peligro derechos humanos fundamentales de las víctimas o ello equivaliera a una contravención de la prohibición de dejar morir de hambre a civiles como método de guerra⁷⁴.

De este modo, tanto el rechazo a aceptar dicha asistencia, como una no comunicación de su decisión por parte del Estado afectado en un plazo que se considere razonable, pueden revestir caracteres de arbitrariedad. Asimismo, la CDI anima a los Estados afectados a presentar las razones que justifiquen su negativa a prestar consentimiento; una cuestión esencial a efectos de determinar si este se ha denegado o no de buena fe⁷⁵. En todo caso, nótese que varias delegaciones,

⁷¹ Tal y como señala el Comité de Derechos Humanos, «la expresión «el derecho a la vida es inherente a la persona humana» no puede entenderse de manera restrictiva y la protección de este derecho exige que los Estados adopten medidas positivas» (Observación general N° 6 (El derecho a la vida), párr. 5).

⁷² Véase la resolución 43/131 de la Asamblea General, sobre Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares, de 8 de diciembre de 1988, párr. 8 del preámbulo, y la resolución 45/100 de la Asamblea General, sobre Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares», de 14 de diciembre de 1990, párr. 6 del preámbulo.

⁷³ «Resolución Instituto de Derecho Internacional sobre la protección de los derechos humanos y el principio de no intervención», *Op. cit.*, art. 5.

⁷⁴ «Resolución Instituto de Derecho Internacional sobre la asistencia humanitaria», *Op. cit.*, («Duty of affected States not arbitrarily to reject a bona fide offer of humanitarian assistance», art. 8, párr. 1).

⁷⁵ «Proyecto de artículos sobre la protección de personas en caso de desastres con comentarios» (2016), *Op. cit.*, proyecto de art. 13, párr. 10.

incluida la de Brasil, han señalado la necesidad de aclarar el significado de «denegación arbitraria de consentimiento»⁷⁶.

La CDI ha señalado que el Estado afectado deberá realizar esta comunicación sobre el consentimiento «cuando sea posible»; con ello se pretende tomar en consideración aquellas situaciones excepcionales en las que, por la inexistencia de un gobierno de facto o circunstancias equivalentes, el Estado sea incapaz de manifestar su respuesta ante el ofrecimiento. No obstante, se trata de una expresión limitada y ambigua, puesto que, en primer lugar, no se nos dan más ejemplos de situaciones que por su gravedad nos impidan sancionar al Estado pasivo y, en segundo lugar, en aquellos casos en los que por su obviedad no se den esta clase de circunstancias, tampoco se establecen plazos máximos de respuesta en situaciones «normales», de manera que resultaría muy difícil exigir un comportamiento al Estado inactivo.

A este respecto, el Convenio Marco de asistencia en materia de protección civil del año 2000 establece que los Estados parte se comprometen a examinar y responder a los ofrecimientos o solicitudes de asistencia con la mayor brevedad posible⁷⁷. Y es que, ante la producción de un desastre, la rapidez con la que se procede es determinante a la hora de ofrecer una respuesta eficaz. Así, una mayor lentitud en la provisión de alimentos, medicamentos o asistencia médica puede suponer un aumento de la gravedad de los resultados, elevando el número de víctimas⁷⁸.

4.2.1 Asistencia humanitaria en tiempos de paz

El derecho a la asistencia humanitaria goza de cierto reconocimiento jurídico en el plano del derecho internacional humanitario⁷⁹, sin embargo, su reglamenta-

⁷⁶ En 2013, el Secretario general solicitó a la OCHA un análisis sobre la denegación arbitraria del consentimiento a ayuda humanitaria en operaciones de socorro. De acuerdo con dicho documento, se entiende que nos encontramos ante una denegación arbitraria cuando: (a) este se retiene o deniega en circunstancias que resultan en una violación de las obligaciones del Estado bajo el derecho internacional; o (b) la negativa a prestar consentimiento contraviene los principios de necesidad y proporcionalidad; o (c) el consentimiento se deniega de manera no razonable, injusta, imprevisible, o de inapropiada por cualquier otro motivo. Véase, Akande, D. and Gillard, E., *Oxford Guidance on the Law Regulating Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict* (2016), commissioned by the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.

⁷⁷ «Convenio Marco de Asistencia en materia de Protección Civil», *Op. Cit.*, art. 3, párr. e).

⁷⁸ KATOCH, A. (2003), «International natural disaster response and the United Nations», *International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges*, published by the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva). En ese sentido, véase, por ejemplo, la Res AG 43/131, *Op. cit.*, para. 9 y 10 del preámbulo, y la Res AG 45/100, *Op. cit.*, párr. 8 y 9 del preámbulo.

⁷⁹ El Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (2004), establecido por el Secretario general Kofi Annan, abrazó el concepto de la Responsabilidad de proteger («R2P»). Estableciéndola como una responsabilidad colectiva internacional, ejercida por el Consejo de Seguridad por la que se autorizaba la intervención militar como último recurso en caso de genocidio y otras masacres en gran escala, limpieza étnica y graves violaciones del derecho humanitario, que los gobiernos soberanos hubiese demostrado no poder o no querer evitar. El grupo propuso los criterios básicos que legitimarían la autorización del uso de la fuerza por el Consejo de Seguridad, incluida la gravedad de la amenaza, su utilización como último recurso, y la proporcionalidad de la respuesta.

ción respecto a las víctimas de emergencias humanitarias en tiempos de paz no ha recibido el mismo interés⁸⁰.

Las últimas décadas nos dejan ejemplos de errores en la respuesta a desastres. Entre ellos se encuentra la respuesta al ciclón Nargis que azotó Myanmar⁸¹ en 2008. El desastre natural causó la muerte de miles de personas, dejando a más de un millón sin alimentos, vivienda y atención sanitaria. Tras la catástrofe, el gobierno nacional afirmó que no precisaba de ayuda externa para socorrer y proteger a las víctimas. Se rechazaron donaciones y visados a trabajadores extranjeros a la vez que se ponía de manifiesto que el Estado no contaba con capacidad suficiente de respuesta, lo que supuso en una intensificación del sufrimiento que podría haberse evitado⁸².

En este sentido, recordemos que, con frecuencia, las catástrofes tienen un mayor impacto en países con pocos recursos y sistemas de alerta, prevención y adaptación insuficientes, cuyas estructuras pueden verse quebradas ante la producción del desastre. En otros casos, el Estado afectado puede carecer de interlocutores válidos para negociar un posible acuerdo de asistencia humanitaria, como ocurriría en los casos de no reconocimiento de gobiernos de facto (por ejemplo, en el terremoto de Afganistán en octubre de 2023⁸³), o bien puede carecer de capacidad para garantizar la seguridad de aquellos que prestan la ayuda, por ejemplo, cuando el Estado no controla la totalidad del territorio (como ha ocurrido en el terremoto de Siria en febrero 2023⁸⁴).

⁸⁰ OJINAGA RUIZ, R. (2005), *Emergencia Humanitarias y Derecho Internacional: La asistencia a las víctimas*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 150.

⁸¹ Véase, DESKER, B., ROBERTS, C. (2008), «Myanmar: Prospects and Challenges of Engagement», Security through cooperation, a Regional Security Outlook, Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP), p. 30-36).

⁸² Mucho se debatió en el año 2008 sobre la propuesta de considerar la negativa de Myanmar a recibir ayuda internacional para asistir a la población civil como un crimen contra la humanidad. En varios círculos políticos y académicos se aludió a la posibilidad de invocar la doctrina de la Responsabilidad de Proteger (R2P) abriendo la puerta a una intervención de la comunidad internacional a los efectos de proteger a las víctimas de esta catástrofe. Si bien la aplicación de la doctrina de la R2P en casos de desastres naturales ha sido descartada, no se ha concluido el debate sobre si algunos actos de los gobiernos en el marco de su responsabilidad de proteger, pueden ser considerados como crímenes contra la humanidad de acuerdo con el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998).

⁸³ En el caso del terremoto de Afganistán en octubre de 2023, la ayuda de la comunidad internacional fue gestionada por la FICR y a través de convenios de emergencia con las ONG presentes sobre el terreno, habida cuenta de la salida del país de un número importante de legaciones y sus correspondientes agencias de cooperación tras la vuelta al poder de los Talibanes. Desde el 31 de agosto de 2021, España, EEUU, Francia, Reino Unido y otros países, han trasladado, por motivos de seguridad, sus delegaciones diplomáticas a Doha. El traslado no supone una ruptura de relaciones, si bien estas se mantienen congeladas de facto. Por otro lado, China, Rusia, Irán, Turquía y Pakistán han mantenido sus delegaciones abiertas.

⁸⁴ El terremoto de Siria en febrero de 2023 afectó gravemente a las ciudades de Hama, Alepo, Lattakia y Tartous. A pesar de la solicitud de asistencia humanitaria internacional enviada por el gobierno de Damasco a través de Naciones Unidas, la falta de control por parte del gobierno de al-Assad de las zonas en el noroeste del país (bajo control rebelde) resultó en un importante retraso a la hora de hacer llegar la ayuda. Por un lado, los pasos fronterizos hasta la zona en cuestión estaban cerrados y las infraestructuras dañadas, a ello se suma la negativa de ciertos grupos rebeldes (como Hayat Tahrir al-Sham en Idlib) a colaborar con las autoridades de Damasco en la entrega de la ayuda. Además, ante la imposibilidad del gobierno sirio de garantizar la seguridad del personal internacional desplazado a la zona afectada, algunos

Así, cuando la asistencia humanitaria principal (del Estado afectado) falla, algunos autores plantean la existencia de un derecho a la asistencia subsidiaria o internacional⁸⁵, pues como indicó la AG en resolución 45/100, de 14 de diciembre de 1990: «dejar a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares sin asistencia humanitaria representa una amenaza a la vida humana y un atentado contra la dignidad humana»⁸⁶.

En este sentido, los Criterios de Monhonk sobre asistencia humanitaria en emergencias complejas⁸⁷, recogen la obligación de permitir el acceso internacional al territorio interno del Estado afectado a las organizaciones de socorro no gubernamentales y neutrales. Ahora bien, no puede ignorarse el hecho que determinados servicios y actividades requieren una especialización y una logística de la que en ocasiones solo disponen los equipos organizados por Estados y sus agencias de cooperación⁸⁸.

En este debate entre el respeto a la soberanía y el derecho de las víctimas a ser auxiliadas en tiempos de paz, la AG no aceptó la existencia de un derecho de las víctimas «a la asistencia» (como pretendía Francia, impulsora de la propuesta) ni se aceptó la primacía de los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad sobre el de soberanía⁸⁹. Sí se aceptó, no obstante, el principio de subsidiariedad de acceso a las víctimas; esto es, se permite, de forma concertada, entre el gobierno afectado, los gobiernos extranjeros y ONG oferentes de ayuda, establecer corredores humanitarios de urgencia para la distribución de ayuda médica y alimentaria⁹⁰.

países, incluido España, decidieron no desplazar a sus equipos de asistencia humanitaria civil, canalizando la ayuda a través de convenios con las ONG desplazadas sobre el terreno.

⁸⁵ En esta línea, diversos autores vienen considerando la pertinencia de proceder a una diferenciación entre la injerencia ante catástrofes naturales y políticas, por entender que la producción de un desastre no plantea *a priori* los mismos problemas de inseguridad o intereses geopolíticos que los conflictos armados. En este sentido, proponen la extrema urgencia como causa hipotéticamente excluyente de la ilicitud a modo de «un estado de necesidad que no se funde en intereses esenciales del Estado sino en intereses esenciales de la humanidad». Así, la necesidad de la extrema urgencia cubriría —de acuerdo con este sector— el tratamiento de las modalidades pacíficas y, eventualmente armadas, de la reacción al impedimento decisivo, ya fuera este formal o material, intencional o por carencia, de la asistencia humanitaria internacional. Véase en este sentido: GUTIÉRREZ ESPADA, C. (1996), «El sistema de seguridad colectiva en los albores del siglo XXI (O el cuento de la Bella Durmiente), Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación, MARINO MENÉNDEZ, F., (ed.), B.O.E./Universidad Carlos III, Madrid, p. 35, cit. OJINAGA RUIZ, R., *Op. cit.*, p. 296; y HARDCASTLE, R. J., CHUA, A.T.L. (1998), «Asistencia humanitaria: hacia el derecho de tener acceso a las víctimas de desastres naturales» *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 31-12-1998 (en línea: www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdm-nv.htm).

⁸⁶ «Res AG 45/100 sobre Asistencia humanitaria», *Op. cit.*, párr. del preámbulo.

⁸⁷ «The Monhonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies», publicado por la Conferencia Mundial de la Religión para la Paz, febrero de 1994.

⁸⁸ OJINAGA RUIZ, R., *Op. cit.*, p. 199.

⁸⁹ Res AG 43/131, *Op. cit.*

⁹⁰ Res AG 45/100 sobre Asistencia humanitaria, *Op. cit.*, y Res AG 46/182, *Op. cit.*, que enumera los principios y procedimientos aplicables tanto en la prevención como en la preparación y asistencia reconociendo la responsabilidad primordial del Estado afectado y la necesidad de la concertación internacional.

En el contexto de conflictos armados, el Consejo de Seguridad ha instado con frecuencia a las partes en el conflicto a permitir el acceso de la ayuda humanitaria y, en varias ocasiones, ha adoptado medidas en relación con las operaciones de socorro humanitario. En respuesta a la crisis humanitaria provocada por el conflicto en Siria, el Consejo de Seguridad optó por un enfoque más proactivo. En la resolución 2139 (2014), de 22 de febrero, condenó todos los casos de denegación del acceso de la ayuda humanitaria y recordó que «la denegación arbitraria del acceso humanitario y la privación de objetos indispensables para la supervivencia de los civiles, incluso obstaculizando deliberadamente el suministro de socorro y el acceso, puede constituir una violación del derecho internacional humanitario»⁹¹. En la resolución 2165 (2014), de 14 de julio de 2014, el Consejo de Seguridad decidió autorizar a los organismos humanitarios de las Naciones Unidas y sus asociados en la ejecución a utilizar rutas a través de las líneas del conflicto y los cruces fronterizos especificados a fin de prestar asistencia humanitaria a las personas necesitadas, con la notificación de las Naciones Unidas a las autoridades sirias⁹².

Ahora bien, en ausencia de un mandato del Consejo de Seguridad, el derecho internacional establece un difícil equilibrio entre la obligación del Estado de proteger a la población, su incapacidad material, y el respeto a su soberanía: en tales situaciones, como hemos analizado, el Estado afectado no podrá arbitrariamente rechazar la ayuda humanitaria ni bloquearla indefinidamente, pero aun así se precisa su consentimiento⁹³.

4.3 Condiciones de prestación de la asistencia externa

El proyecto de artículo 14 dispone que «el Estado afectado puede establecer condiciones para la prestación de la asistencia externa. Dichas condiciones deberán ser conformes con el presente proyecto de artículos, las normas de derecho internacional aplicables y el derecho interno del Estado afectado. Las condiciones deberán tener en cuenta las necesidades identificadas de las personas afectadas

⁹¹ Resolución 2139 (2014) del Consejo de Seguridad, de 22 de febrero de 2014, párr. 10 del preámbulo.

⁹² Resolución 2165 (2014) del Consejo de Seguridad, de 14 de julio de 2014, párr. 2 de la parte dispositiva.

⁹³ Véase, MANGAS MARTÍN, A. (2019), «La ayuda Humanitaria para Venezuela», 7 febrero 2019, disponible en <https://aracelimangasmartin.com/la-ayuda-humanitaria-a-venezuela>. Esta misma cuestión aparece regulada por el derecho internacional humanitario para los conflictos armados internos. El apartado segundo del art. 18 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 dispone que cuando se trata de situaciones extremas que afecten a la supervivencia de la población civil por falta de víveres y productos sanitarios: si el Estado territorial no puede suministrar la ayuda alimentaria y médica tendrá que aceptar acciones de socorro, pero no exime a los Estados u organizaciones que ofrezcan la asistencia de la obligación de obtener el consentimiento del Estado asistido. En estas situaciones sería aplicable la garantía del art. 3.2 del Protocolo: aunque no haya acuerdo para aceptar los suministros de emergencia, ningún Estado o grupos de Estados están facultados por sí mismos (amparándose en las disposiciones del Protocolo II) para prestar por medios coercitivos militares tal asistencia pues ello supondría la intervención prohibida en asuntos internos.

por el desastre y la calidad de la asistencia. Al formular tales condiciones, el Estado afectado deberá indicar el alcance y el tipo de la asistencia buscada».

Este precepto recoge la potestad del Estado afectado de fijar condiciones para el desempeño de la asistencia externa en los casos en los que esta se lleve a cabo mediando su consentimiento. La CDI ha señalado que estas condiciones han de ser establecidas preferiblemente antes de que se produzca el desastre, si bien también cabe la posibilidad de que se adopten con relación a formas concretas de asistencia por actores específicos durante la fase de respuesta. Dichas condiciones deberán ser conformes con el presente Proyecto de artículos (principios de buena fe, soberanía, principios de humanidad, neutralidad o no discriminación), las normas de derecho internacional aplicables y el derecho interno del Estado afectado, que será de obligado cumplimiento tanto para el Estado afectado como para los actores que presten asistencia.

Este derecho a condicionar la asistencia externa responde al también derecho del Estado afectado de rechazar toda asistencia indeseada o innecesaria, y a determinar qué clase de asistencia se precisa en cada momento. En esta línea, las condiciones que se establezcan deben tener en cuenta tanto las necesidades identificadas de las personas afectadas, como la calidad de la asistencia.

4.4 Facilitación de la asistencia externa

El proyecto de artículo 15 apunta que

1. El Estado afectado tomará las medidas necesarias, de conformidad con su derecho interno, para facilitar la prestación pronta y efectiva de asistencia externa, en particular en relación con:
 - a) el personal de socorro, en ámbitos como los privilegios e inmunidades, los requisitos de visados y entrada, los permisos de trabajo y la libertad de circulación; y
 - b) el equipo y los bienes, en ámbitos como la reglamentación aduanera y los aranceles, la fiscalidad, el transporte, así como su disposición ulterior.
2. El Estado afectado se asegurará de que su legislación y otras normas pertinentes sean fácilmente accesibles, a fin de facilitar el respeto del derecho nacional.

El Estado afectado tiene el deber de facilitar la asistencia externa para que esta se produzca de manera rápida y efectiva, deber que se traduce, en primer lugar, en adoptar las medidas necesarias con arreglo a su derecho interno.

En este sentido, se debe proceder a la exención o relajación de la reglamentación aduanera y arancelaria que afecte a los bienes y equipos de asistencia que van a ser esenciales para las labores de socorro y asistencia sobre el terreno. Además, en relación con el personal de socorro civil y militar encargado de prestar la ayuda humanitaria, se encuentra la concesión de privilegios e inmunidades; prerrogativa incluida ya en diversos textos internacionales para promover la ayuda de personal de asistencia extranjero⁹⁴. Con el mismo fin, se habla de la exención o expedición de visados y permisos de entrada y de trabajo, así como de garantizar el derecho a la libre circulación dentro del territorio⁹⁵. Si bien el Estado afectado podrá restringir el acceso de los trabajadores a determinadas zonas de especial sensibilidad, se trata, en definitiva, de establecer un régimen especial que permita al personal de socorro moverse libremente hasta las zonas en las que se precisa su intervención para una asistencia pronta y eficaz⁹⁶. Y es que, de no fijarse estos regímenes especiales, el personal puede verse retenido en las fronteras, obligado a salir al finalizar el plazo marcado en sus visados o incluso imposibilitado para trabajar por falta de requisitos formales innecesarios.

De forma paralela y como complemento al deber de facilitar la asistencia externa, la Comisión establece en el proyecto de artículo 16 que «el Estado afectado deberá adoptar las medidas apropiadas para asegurar la protección del personal de socorro y del equipo y los bienes que se encuentren en su territorio, o en un territorio bajo su jurisdicción o control, con el fin de proporcionar asistencia externa»⁹⁷.

Entendemos que son las autoridades nacionales las que se encuentran en mejores condiciones para garantizar la seguridad en el marco del desempeño de las

⁹⁴ Véase, por ejemplo, el Convenio Marco de asistencia en materia de protección civil, *Op. cit.*, art. 4. 5). («El Estado beneficiario concederá, en el marco de las legislaciones nacionales, todos los privilegios, inmunidades y servicios que hagan falta para prestar la asistencia»). Otros instrumentos instan también a los Estados a coordinar sus esfuerzos y facilitar la entrada sin demora del personal de socorro, como por ejemplo las resoluciones AG 46/182, *Op. cit.*, y 57/150 («Fortalecimiento de la Eficacia y de la Coordinación de la Asistencia Internacional a las Operaciones de Búsqueda y Rescate en Zonas Urbanas», 16 de diciembre de 2002), así como las Medidas para acelerar la prestación de socorro internacional aprobadas por la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el Consejo Económico y Social de 1977 que la Asamblea hizo suyas en la resolución 32/56.

⁹⁵ En este sentido, el Acuerdo de la ASEAN, *Op. cit.*, insta en su art. 14 a que se «facilite la entrada y la permanencia en su territorio, así como la salida de él, del personal y el equipo, los instrumentos y materiales utilizados en la asistencia». Asimismo, el art. 9 del Convenio de Tampere, *Op. cit.*, hace un llamamiento para la reducción de las «normas que restringen el tránsito de recursos de telecomunicaciones por el territorio de un Estado Parte».

⁹⁶ Véase, Resolución aprobada por el Consejo de Gobernadores de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja en su 33º período de sesiones, Ginebra, 28 de octubre a 1 de noviembre de 1975 (Los requisitos de entrada y los visados constituyen «un procedimiento muy largo que a menudo retrasa el envío de esos delegados y equipos», lo que provoca una demora en la prestación de asistencia vital que el Estado afectado tiene el deber de proporcionar).

⁹⁷ En este caso, debemos entender el equipo y los bienes con independencia de su origen, basta con que estén «presentes en su territorio», pudiendo proceder del propio mercado interno del Estado afectado, basta con que se encuentren a disposición del Estado o actor que preste la asistencia para que se encuentren comprendidos por este proyecto de artículo.

labores de socorro. Así, esta obligación de protección comienza en el momento en que el Estado ha solicitado o aceptado los ofrecimientos de asistencia de otros Estados, y debe evitar que la actuación de sus órganos y demás agentes no estatales tenga un impacto negativo en las actividades de socorro. Además, el Estado afectado deberá evaluar los riesgos a los que el personal de socorro podría estar sometido, cooperar con él y coordinar las actividades de los actores extranjeros desde esta problemática de seguridad, contribuyendo así a mitigar la vulnerabilidad frente a amenazas de seguridad de los agentes humanitarios internacionales que, sin interferir con el papel del Estado afectado, pueden elaborar códigos de conducta, actividades de capacitación del personal de socorro o planes de información sobre las condiciones y normas a seguir⁹⁸.

4.5 Terminación de la asistencia externa

El proyecto de artículo 17 dispone que «el Estado afectado, el Estado que presta asistencia, las Naciones Unidas u otro actor que preste asistencia podrán terminar la prestación de asistencia externa en cualquier momento. El Estado o actor que se proponga la terminación deberá notificarlo oportunamente. El Estado afectado y, cuando proceda, el Estado que preste asistencia, las Naciones Unidas u otro actor que preste asistencia deberán celebrar consultas sobre la terminación de la asistencia externa y sus modalidades».

Del análisis de los preceptos anteriores se desprende que cuando un Estado afectado acepta un ofrecimiento de asistencia, mantiene el control sobre la duración de dicha asistencia y, en cualquier momento, puede retirar su consentimiento y poner fin a la misma. Ahora bien la expresión «en cualquier momento» no tiene por objeto legitimar cualquier retirada arbitraria del consentimiento.

Junto a este derecho unilateral que asiste al Estado afectado, la CDI también reconoce el derecho de cualquiera de las partes a terminar su asistencia. En todo caso, la decisión de terminación debe tener en cuenta la medida en la que han sido atendidas las necesidades de las personas afectadas por el desastre, en tanto una decisión prematura puede tener un impacto muy negativo en la recuperación a largo plazo de las poblaciones afectadas. En este sentido, una notificación oportuna debe garantizar un cierto grado de previsibilidad y estabilidad en la prestación de asistencia, de manera que ninguna parte se vea perjudicada por una terminación brusca de la asistencia⁹⁹.

⁹⁸ Véanse aquí las directrices no vinculantes del Comité Permanente entre Organismos sobre la utilización de escoltas armadas para los convoyes humanitarios, de 17 de febrero de 2013.

⁹⁹ «Proyecto de artículos sobre la protección de personas en caso de desastre con comentarios», *Op. cit.*, comentario al proyecto de art. 17.

5. Deber de Cooperación, Formas de Cooperación y su Aplicación Práctica

El proyecto de artículo 7 dispone que «en la aplicación del presente proyecto de artículos, los Estados, según proceda, cooperarán entre sí, con las Naciones Unidas, con los componentes del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y con otros actores que presten asistencia».

En materia de prestación de socorro y asistencia, la Asamblea General reconoció que cuando la magnitud y duración de las emergencias rebasa la capacidad de reacción de los países afectados, la cooperación internacional para hacerlas frente deviene un elemento clave, fortaleciendo la respuesta de los países afectados¹⁰⁰. De hecho, junto al principio de solidaridad¹⁰¹, constituye uno de los principios que inspira la protección de las personas en estos casos, tanto entre naciones como entre particulares, partiendo de la idea de responsabilidad compartida¹⁰².

En este sentido, la cooperación internacional como medio para mitigar el impacto de catástrofes abarca desde la prevención de los riesgos más graves, a la protección de las poblaciones, los bienes y el medio ambiente¹⁰³. En cualquier caso, esta labor de cooperación no pretende sustituir ni reemplazar las obligacio-

¹⁰⁰ Res AG 46/182, *Op. cit.*, anexo, párr. 5.

¹⁰¹ Las referencias al principio de solidaridad son numerosas en el plano jurídico internacional, por ejemplo, la Declaración del Milenio aboga por la solidaridad como valor decisivo en las relaciones internacionales apuntando que los problemas mundiales deben abordarse de manera que los costos y las cargas se distribuyan con justicia conforme a los principios de equidad y justicia social, puesto que los que sufren, o lo que menos se benefician, merecen la ayuda de los más beneficiados (Res AG 55/2 de 8 de septiembre de 2000, párr. 6). A este respecto, véase MACDONALD, R. J., «Solidarity in the practice and discourse of public international law», DOMINICÉ, C., LALIVE, P., *Études de Droit International en l'honneur de Pierre Lalive* (1993), Ed. Bâle; Francfort-sur-le-Main: Editions Helbing & Lichtenhahn, p. 275.

¹⁰² En este sentido, se reconoce que la obligación de cooperar compete no solamente a terceros Estados, sino también a los Estados afectados cuando proceda llevarse a cabo tal cooperación, y así lo ha reconocido el experto independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional en su informe presentado al Consejo de Derechos Humanos por la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, que apunta que «las obligaciones relacionadas con la asistencia y la cooperación internacionales complementan la responsabilidad principal de los Estados de cumplir con sus obligaciones nacionales en materia de derechos humanos. La cooperación internacional descansa en la premisa de que los países en desarrollo tal vez no posean los recursos necesarios para hacer plenamente efectivos los derechos establecidos en los pactos y convenciones de derechos humanos. Al cumplir con sus obligaciones nacionales y de cooperación internacional, los Estados satisfacen su responsabilidad compartida en materia de desarrollo, contribuyendo a que este se extienda a todo el mundo» (*A/HRC/9/10*, párr. 21).

¹⁰³ Un ejemplo de esta cooperación en materia de desastres lo encontramos, una vez más, en el párr. 21 del preámbulo del Convenio de Tampere, *Op. cit.*, que indica que las partes desean «facilitar la cooperación internacional para mitigar el impacto de las catástrofes». Otro ejemplo del alcance de la cooperación en este tema lo podemos encontrar en el Acuerdo entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de Malasia sobre cooperación en materia de prevención y gestión de desastres y de protección civil de 25 de mayo de 1998, que en el párr. 4 de su preámbulo indica que «convencidos de la necesidad de que los organismos competentes de ambas partes cooperen en la esfera de la prevención de riesgos graves y de la protección de las poblaciones, los bienes y el medio ambiente (...)».

nes que el derecho internacional otorga al Estado afectado; ha de ser entendida, pues, como una ayuda complementaria¹⁰⁴.

En definitiva, el proyecto de artículos establece una obligación jurídica de comportamiento¹⁰⁵ entre los Estados (cooperar), y entre estos y los distintos actores internacionales (Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales competentes, la FICR, el CICR, y otras organizaciones no gubernamentales pertinentes), si bien la naturaleza de la misma puede variar según el agente y el contexto de petición y ofrecimiento de la asistencia.

En este sentido, el proyecto de artículo 8 hace referencia a las formas más significativas de cooperación, que incluye «la asistencia humanitaria, la coordinación de las operaciones internacionales de socorro¹⁰⁶ y de las comunicaciones¹⁰⁷, y la puesta a disposición de personal de socorro¹⁰⁸, de equipo y bienes¹⁰⁹ y de recursos científicos, médicos y técnicos». Si bien podemos incluir bajo esta rúbrica una gran variedad de actividades no mencionadas explícitamente, como podrían ser el apoyo financiero, la transferencia de tecnología e intercambio de información o los ejercicios de simulación conjuntos, entre otros¹¹⁰; actividades que, si bien se encuentran presentes en la fase de respuesta propiamente dicha, también lo están en la fase anterior al desastre como una forma preventiva de reducir el riesgo.

¹⁰⁴ Véase, FERNÁNDEZ LIESA, C. R., OLIVA MARTÍNEZ, J. D., «El Derecho Internacional y la cooperación frente a los desastres en materia de protección civil», (en línea: <http://www.proteccioncivil.es/documents/11803/22691/Las+instituciones+internacionales+y+los+desastres>).

¹⁰⁵ Se trata de una obligación de comportamiento y no de resultado, pues el Proyecto de artículos no exige alcanzar unos resultados concretos. Valencia-Ospina señala que lo mismo ocurre en otros textos internacionales como por ejemplo el proyecto de artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos aprobado por la CDI en su 60º período de sesiones, mayo-julio de 2008 (art. 17).

¹⁰⁶ Incluyendo la coordinación logística, la supervisión de actividades, el traslado de personal y equipo, y el intercambio de información sobre el desastre.

¹⁰⁷ La coordinación de las comunicaciones y el intercambio de información es esencial a la hora de responder con eficacia a un desastre, y se encuentra presente como forma específica de cooperación en multitud de instrumentos internacionales. En concreto, en el preámbulo del Convenio de Tampere, *Op. cit.*, se alude a «la función vital de la radiodifusión para difundir en caso de catástrofe información precisa a las poblaciones amenazadas».

¹⁰⁸ Se entiende por «personal de socorro» al «personal civil o militar enviado por un Estado u otro actor que presta asistencia a fin de proporcionar socorro en casos de desastre o reducir el riesgo de desastres» (art. 3(f) del Proyecto de artículos, Anexo I). Hablamos de la puesta a disposición de equipos médicos, de busca y salvamento, ingenieros, traductores, y demás personas que actúen en nombre de alguno de los actores competentes.

¹⁰⁹ Se considerará 'Equipo y bienes' «los suministros, las herramientas, las máquinas, los animales especialmente entrenados, los alimentos, el agua potable, los suministros médicos, los medios de alojamiento, la ropa de vestir y de cama, los vehículos y demás objetos para el socorro en casos de desastre o la reducción del riesgo de desastres» (art. 3(g) del Proyecto de artículos, Anexo I). Desastres de distinto tipo pueden exigir tecnologías o conocimientos específicos que no se encuentren fácilmente en el país afectado o no estén presentes en el grado o cantidad suficientes. Así, otros instrumentos internacionales contemplan la prestación específica de asistencia científica y técnica, por ejemplo, el Acuerdo de la ASEAN, *Op. cit.*, en su art. 18 insta a las Partes a «promover el intercambio de información, prácticas, tecnología, técnicas y conocimientos especializados pertinentes».

¹¹⁰ «Informe CDI 66º período», *Op. cit.*, comentario art. 9 párr. 4.

6. Reducción del Riesgo de Desastres

El proyecto de artículo 9(1) dispone que «todo Estado deberá reducir el riesgo de desastres adoptando las medidas apropiadas, incluso mediante legislación y otras normas, con objeto de prevenir y de mitigar los desastres, y de prepararse para ellos»¹¹¹.

La reducción del riesgo de desastres constituye, como se ha visto, uno de los objetivos principales de este Proyecto, y encuentra su origen en una serie de resoluciones de la AG¹¹² posteriormente desarrolladas en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres Naturales celebrada en Yokohama en 1994, en el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015¹¹³ y el Marco Sendai 2015-2030, así como en los trabajos de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres.

Tal y como apunta la Declaración de Hyogo de 2005, «debe fomentarse a todos los niveles, desde el individual al internacional, una cultura de prevención de los desastres (...) Los riesgos de desastre, los peligros y sus efectos constituyen una amenaza, pero la respuesta adecuada a estos puede y debe llevar a la adopción de medidas para reducir los riesgos y la vulnerabilidad en el futuro».

Además, el Marco de Sendai estableció como principio que «[c]ada Estado tiene la responsabilidad primordial de prevenir y reducir el riesgo de desastres, incluso mediante la cooperación internacional, regional, subregional, transfronteriza y bilateral»¹¹⁴.

Tal y como indica la CDI, un fundamento jurídico importante del proyecto de artículo 9 es la práctica generalizada de los Estados y organizaciones internacionales a través de la firma de acuerdos sobre la reducción del riesgo de desastres, por ejemplo: el Acuerdo de París (2015); la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015); la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (2015); las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa) (2014); el Acuerdo de la ASEAN mencionado; el Plan de Acción de Beijing para la Reducción del Riesgo de Desastres en Asia (2005); la Declaración de Incheon sobre la Reducción del Riesgo de Desastres en la Región de Asia y el Pacífico, de 2010; la Estrategia Árabe para la Reducción del Riesgo de Desastres (2020); la Estrategia Regional de África para la Reducción del Riesgo de Desas-

¹¹¹ La Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres preparada por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, *Op. cit.*, ilustra el significado de cada uno de los tres términos utilizados.

¹¹² Véase, Res AG 46/182, *Op. cit.*, que instó a la cooperación en el intercambio de información científica y técnica relativa a la evaluación, la prevención, la mitigación y la alerta temprana de los desastres, así como que se prestara ayuda a los Estados en desarrollo para aumentar sus capacidades en este ámbito.

¹¹³ Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: «Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres», Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, *A/CONF.206/6*, cap. I, resolución 2.

¹¹⁴ Véase Marco de Sendai, *Op. cit.*, (principios rectores), párr. 19(a).

tres, elaborada en 2004 por la Unión Africana; el Comunicado de Nayarit sobre las Líneas de Acción para Fortalecer la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas (2011); o el Plan de Acción de la Comisión Europea sobre el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (2016), entre muchos otros.

Entre las medidas para la reducción del riesgo de desastres, el proyecto de artículo 9(2) incluye «la realización de evaluaciones de riesgo, la recopilación y difusión de información sobre riesgos y sobre pérdidas anteriores, y la instalación y operación de sistemas de alerta temprana». Estas tres medidas son fundamentales para desarrollar y aplicar el resto de medidas prácticas¹¹⁵ que puedan adoptarse, y que dependerán de las circunstancias sociales, ambientales, financieras, o culturales, en particular en lo que se refiere a la definición de marcos normativos, prioridades, y la planificación de inversiones públicas y privadas.

Como se ha señalado, la obligación de reducir el riesgo de desastres recogida en este artículo 9 corresponde a cada Estado de forma individual, ello sin perjuicio de las posibilidades de cooperación internacional que el Proyecto busca fomentar. Por ello, la magnitud del deber jurídico internacional de llevar a cabo cualesquiera medidas de reducción de riesgos se determinará en relación con los correspondientes acuerdos que cada Estado haya celebrado con otros actores con los que tenga ese deber de cooperar.¹¹⁶

La formulación actual de este deber individual de reducir el riesgo de desastres ha sido objeto de críticas por parte de las delegaciones de aquellos Estados más afectados por el cambio climático, en particular las de pequeños Estados insulares como Micronesia. En general, esta alianza de países entiende que no debemos meramente reducir el riesgo de desastres, sino eliminarlo, y para ello la mitigación de las emisiones de carbono constituye un elemento fundamental. Además, estas delegaciones han sido críticas en lo que se refiere a un ofrecimiento de asistencia externa basado en la voluntariedad, sobre todo cuando hablamos de desastres relacionados con el cambio climático. Entienden que este enfoque podría poner en peligro los compromisos alcanzados a través, por ejemplo, del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, que obliga a la transferencia de fondos y otras formas de asistencia de los países desarrollados a los países en vías de desarrollo particularmente vulnerables al impacto adverso de las emisiones antropogénicas de gases efecto invernadero.

¹¹⁵ Las medidas a adoptar son innumerables e incluyen las actividades de preparación y formación a nivel de la comunidad; el establecimiento de marcos de gestión del riesgo de desastres; la planificación para emergencias; la creación de mecanismos de vigilancia; los controles del uso de la tierra; las normas sobre construcción; la gestión de los ecosistemas; los sistemas de drenaje; las redes de seguridad social que se ocupan de la vulnerabilidad y la resiliencia; la divulgación de información sobre los riesgos; las inversiones con conocimiento del riesgo; y los seguros.

¹¹⁶ «Proyecto de artículos sobre la protección de personas en casos de desastre con comentarios», *Op. cit.*, comentario al proyecto de art. 9, párr. 23.

Según una recopilación de informes sobre los progresos de los países en la aplicación del Marco de Acción de Hyogo, en 2016, un total de 64 Estados o zonas, repartidos por todos los continentes y regiones, incluidos los lugares más propensos a sufrir desastres, comunicaron que habían establecido políticas específicas para la reducción del riesgo de desastres. En este sentido, según el Informe Atlas de Mortalidad y Pérdidas Económicas por Fenómenos Meteorológicos, Climáticos e Hídricos de la OMM y la UNDRR presentado en 2021¹¹⁷, gracias a la mejora de los sistemas de alerta y de la gestión de catástrofes, el número de muertes se redujo casi tres veces entre 1970 y 2019, pasando de 50.000 en la década de 1970 a menos de 20.000 en la de 2010.

Ahora bien, a pesar de estos progresos, sólo la mitad de los 193 países miembros de la Organización Meteorológica Mundial (OMM) cuentan con sistemas de alerta de peligros múltiples, y existen graves deficiencias en las redes de observación meteorológica e hidrológica en África, algunas partes de América Latina y en los Estados insulares del Pacífico y el Caribe. A ello se suma el aumento del número de personas expuestas al riesgo de catástrofes debido precisamente a una mayor concentración de población en estas zonas y a la creciente intensidad y frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos.

A estos efectos, en las últimas décadas se han puesto en marcha distintas iniciativas que pretenden fomentar la cooperación internacional en la adaptación de los sistemas de prevención y alerta de los países más frágiles. Entre estas se encuentra el Fondo de Adaptación creado en 2001 en el seno de la COP 7 de Marrakech, cuya misión es la financiación de proyectos de adaptación a través del acceso directo a fondos por parte de las autoridades nacionales para la ejecución de proyectos concretos que contribuyan a paliar las necesidades de adaptación urgente de las comunidades más vulnerables. Destaca también el programa «Alerta Temprana para Todos: Plan de Acción Ejecutivo 2023-27»¹¹⁸ lanzado en 2022 por el Secretario general de Naciones Unidas, que tiene como objetivo que todos los países estén protegidos por sistemas de alerta temprana para 2027. Además, encontramos fórmulas más concretas de adaptación al cambio climático como la Alianza Internacional para la Resiliencia contra la Sequía (IDRA) lanzada conjuntamente por España y Senegal en 2022.

En este contexto, UNDRR subraya la necesidad de aumentar las capacidades de adaptación de los países más vulnerables, y advierte que las pérdidas ocasionadas por desastres están poniendo en riesgo la capacidad de muchos países

¹¹⁷ Atlas de la OMM, *Op. cit.*

¹¹⁸ El Plan de Acción contempla inversiones por valor de 3100 millones de dólares en cinco años, lo que equivale a solo 50 céntimos por persona y año, destinados a reforzar los conocimientos sobre los riesgos de desastre, a observaciones y predicciones, a la difusión y comunicación de alertas, así como a actividades de preparación y respuesta. Además, utiliza los mecanismos de financiación mancomunada existentes, como la iniciativa de Riesgo Climático y Sistemas de Alerta Temprana y el Servicio de Financiamiento de Observaciones Sistemáticas, así como los fondos multilaterales mundiales, incluidos el Fondo Verde para el Clima y los bancos de desarrollo.

para cumplir con sus objetivos de erradicación de la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)¹¹⁹. En efecto, el vínculo entre las fases de emergencia, rehabilitación y desarrollo no es nuevo¹²⁰, así lo señaló la AG en su resolución 46/182 de 1991: «existe una clara relación entre la emergencia, la rehabilitación y el desarrollo. Para asegurar una transición fluida del socorro a la rehabilitación y el desarrollo, la asistencia de emergencia debe ofrecerse de manera que apoye la recuperación y el desarrollo a largo plazo (...) El crecimiento económico y el desarrollo sostenible son esenciales para prevenir las catástrofes de origen natural y otras emergencias. Muchas emergencias reflejan los retos de desarrollo que enfrentan los países emergentes. Por lo tanto, la asistencia humanitaria debe ir acompañada de una renovación del compromiso con el crecimiento económico y el desarrollo sostenible»¹²¹.

La gestión de las crisis debe venir acompañada de una gestión de los riesgos (prevención) y de la consolidación de las estructuras políticas, sociales y financieras de los países que los sufren, facilitando la apropiación por parte de los gobiernos nacionales. Se trata de convertir la necesidad de respuesta ante una crisis humanitaria (ayuda de emergencia) en una oportunidad para atajar las causas que originan la vulnerabilidad, aumentar la resiliencia del país y reducir así los riesgos en el futuro (rehabilitación); la mejora de estas condiciones permitirá entonces la puesta en marcha, en el medio y largo plazo, de programas de desarrollo.

¹¹⁹ Véase Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023, p. 4 (en línea:

¹²⁰ El Enfoque VARD (Vinculación entre Ayuda de emergencia, Rehabilitación y Desarrollo) preconiza una vinculación entre las ayudas de emergencia y rehabilitación y la ayuda específica al desarrollo, viendo las crisis humanitarias como una oportunidad para reconstruir mejor (*build back better*).

¹²¹ Res AG 46/182, *Op. cit.*, párr. 9 y 10.

Capítulo III

PAPEL DE ESPAÑA COMO ACTOR HUMANITARIO EN LA RESPUESTA A DESASTRES

En la última década observamos un aumento en la frecuencia e intensidad de los desastres. Tan solo en 2023 se han producido más de cuarenta desastres naturales en todo el mundo, principalmente inundaciones, incendios forestales, ciclones y terremotos¹²². A ello se suma un incremento de las crisis humanitarias, de Ucrania a Gaza, pasando por Afganistán o Haití. Esta multiplicación de los escenarios de cooperación ha provocado una creciente brecha de financiación entre el número de receptores en alza y la consiguiente fragmentación de la ayuda de los donantes.

A la hora de analizar el papel de España como actor humanitario ante la producción de desastres más allá de nuestras fronteras, debemos diferenciar la prestación de ayuda humanitaria coordinada a través de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) —que analizaremos en primer lugar—, de la cooperación en materia de protección civil, que corresponde al Ministerio del Interior y al Ministerio de Defensa a través, en este último caso, de la intervención de la Unidad Militar de Emergencias (UME).

1. La Oficina de Acción Humanitaria de la AECID

La AECID, de acuerdo con el artículo 17.8 de su Estatuto, asume la coordinación y el liderazgo de la acción humanitaria española a través de la OAH, creada en 2007, coincidiendo con la primera Estrategia de Acción Humanitaria.

¹²² International Disaster Charter de la NASA disponible en <https://eol.jsc.nasa.gov/ESRS/Disasters/ShowIDCTracking.pl>.

ria de nuestra cooperación.¹²³ La OAH, a través de su División de Emergencias, participa desde hace 25 años en la respuesta internacional de emergencia ante catástrofes naturales como el huracán Mitch en 1998, el tsunami de Indonesia en 2004, los terremotos de Haití en 2010, Nepal en 2015, o el huracán Irma, en el Caribe, en 2017. En 2018 y 2019, esta acción humanitaria estuvo presente tras los terremotos de Indonesia, en Guatemala tras la erupción del volcán de Fuego, en Mozambique tras el ciclón Idai, y en Haití en 2022. Posteriormente se ha seguido actuando en la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19¹²⁴, la invasión de Ucrania, o los terremotos en Siria, Turquía y Marruecos en 2023.

La actuación ante emergencias en el exterior se realiza a través de operaciones directas y operaciones indirectas.

En primer lugar, por operaciones directas nos referimos a aquellas ejecutadas directamente desde el Departamento de Emergencias de la AECID, o bien desde las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) en el exterior. Se trata fundamentalmente del envío de ayuda directa en forma de bienes de primera necesidad, alimentos, medicamentos o vacunas, desde los Centros Logísticos Humanitarios de Torrejón de Ardoz (Madrid) y UNHRD (UN Humanitarian Response Depot) en Panamá. A ello se suma el despliegue del equipo START (siglas en inglés de Spanish Technical Aid Response Team)¹²⁵, que ha permitido a España contar por primera vez con un equipo sanitario de profesionales pertenecientes al sistema público de salud, listo para desplegarse en menos de 72 horas en cualquier rincón del mundo donde se produzca una emergencia humanitaria, posicionando a la AECID a la cabeza de las agencias donantes europeas en cuanto a respuesta humanitaria se refiere. La mayoría de las operaciones directas se enmarcan en el paraguas del TEAM EUROPE, en cuyo caso la Comisión Europea cofinancia el transporte a través de la Dirección General de Protección Civil y Acción Humanitaria de la Unión Europea (ECHO).

Las actuaciones de la OAH están ligadas al principio de necesidad, por lo que el criterio geográfico utilizado en el ámbito del desarrollo no es aplicable a la asignación de los recursos de la acción humanitaria española. En aras a potenciar la eficacia de nuestra cooperación, España se ha centrado, no obstante, en tareas de ayuda alimentaria, agua y saneamiento y asistencia sanitaria en las que cuenta con amplia experiencia. Además, la OAH ha impulsado un proceso para unificar

¹²³ La OAH cuenta desde 2016 con la acreditación de la Comisión Europea como Agencia Especializada de Ayuda Humanitaria de la UE, lo que le habilita para llevar a cabo proyectos europeos de ayuda humanitaria en el terreno junto a otros EEMM como Alemania, Dinamarca y Suecia.

¹²⁴ La OAH realizó envíos directos a nueve países: Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, India, Libano, Nepal, Paraguay y Túnez.

¹²⁵ En 2019 se produjo, por primera vez, el despliegue del equipo START en Dondo (Mozambique) para dar respuesta a la emergencia producida por el ciclón Idai. El proyecto START está clasificado por la Organización Mundial de la Salud como equipo especializado e igualmente se integra dentro de la EERC (European Emergency Response Capacity), un mecanismo organizado por la DG ECHO de la Comisión Europea para coordinar y aumentar la eficacia de la respuesta humanitaria europea, en el marco del Mecanismo Europeo de Protección Civil.

los criterios de respuesta de los equipos españoles que colaboran en los operativos directos. En este sentido, cuenta con el «Plan de Contingencias ante Crisis Humanitarias provocadas por desastres», los «Procedimientos Operacionales Estándar para la respuesta directa ante desastres» y Protocolos de Actuación, en los sectores de salud, agua, saneamiento e higiene.

En segundo lugar, la OAH recurre a las operaciones indirectas en aquellos casos en los que, por diversas razones, no puede desplegar sus propios equipos en el exterior, ya sea ante emergencias producidas en Estados con cuyos gobiernos no existe una interlocución formal o fluida (caso del reciente terremoto en Afganistán en octubre de 2023), emergencias complejas (territorios sumidos en situaciones de conflicto armado), o situaciones en las que el gobierno del Estado afectado no ejerce el control sobre la totalidad del territorio y no existen, por tanto, garantías de seguridad que permitan el despliegue de nuestra cooperación civil (caso del terremoto que azotó el norte de Siria en febrero de 2023). Cuando concurre alguno de estos supuestos, España recurre a la financiación de actuaciones ejecutadas por otras instituciones u organizaciones. En este contexto, cuenta con distintas modalidades de cooperación indirecta a su disposición:

1. Las contribuciones a Organizaciones Internacionales a emergencias. Por un lado, se recurre a la ayuda financiera marcada destinada a diferentes organizaciones internacionales, principalmente a través del Fondo de Emergencia para la Respuesta a Desastres (DREF) de la FICR¹²⁶ (como ocurrió con la ayuda destinada por la AECID tras el terremoto de Siria y Libia en 2023); el CICR (terremoto en Marruecos en 2023); el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) creado por la AG en 2005, o la Cuenta de Respuesta Inmediata (Immediate Response Account o IRA) del PMA. A su vez, España puede responder a los llamamientos de emergencias que realicen cualquiera de estas instituciones así como los organismos especializados del sistema de Naciones Unidas (ACNUR, UNICEF).
2. La contribución a la iniciativa de equipos médicos de emergencia (EMT) global y en las Américas, a través de aportaciones a la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).
3. La activación de los convenios de emergencia firmados con 5 ONGD españolas para el periodo 2023-2026: Cruz Roja Española, Cáritas Española, Oxfam Intermon, Acción Contra el Hambre y Save the Children. Estos convenios tienen una vigencia de cuatro años, a razón de 750.000€ por anualidad que podrán liberarse en aquellas crisis en las que ambas partes vean conveniente actuar. Algunos de los ejemplos más recientes incluyen los casos Siria, Afganistán, o Haití. En este contexto, es fundamental destacar la presencia

¹²⁶ En los últimos años España ha contribuido a llamamientos de emergencia en contextos tan variados como República Democrática del Congo, Ruanda, Yemen, Cuba, Haití, Ucrania, Afganistán, Bangladesh, Madagascar o Pakistán.

de las ONG españolas sobre el terreno en contextos frágiles y de inseguridad, o en el marco de emergencias complejas. Su labor ha ido creciendo en los últimos años ampliando su radio de acción a las labores de prevención y planes de contingencia con el objetivo de preparar a la población más vulnerable para minimizar los daños cuando se produzca la crisis. Destaca, por ejemplo, el caso de Acción contra el Hambre que, entre otros espacios, se encuentra presente en Afganistán, donde trabaja en planes de acción anticipada ante los riesgos provocados por las bajas temperaturas, y la creación de espacios seguros para las mujeres.

En el marco de emergencias complejas, aparece también el problema de la desviación de la ayuda. A él se refiere la directriz 6 de la FICR sobre responsabilidad por actos de desviación y por el uso previsto de los recursos, que dispone que «los Estados y organizaciones humanitarias que presten asistencia deberían cooperar para prevenir la desviación ilícita, la apropiación indebida o el fraude en relación con los bienes, el equipo o los recursos destinados al socorro en casos de desastre y la recuperación inicial y entablar las acciones que correspondan (...) los Estados afectados deberían utilizar los fondos y artículos de socorro que reciban en donación y que hayan aceptado con ocasión de un desastre en forma compatible con la intención declarada para la cual se suministraron».

En estos casos, hablamos con frecuencia de situaciones donde bien el Estado no controla la totalidad del territorio (existencia de insurgencia local), o bien su control se ve amenazado por la existencia de organizaciones o bandas criminales y elevados índices de corrupción. Dentro de este grupo de casos se encuentra la experiencia reciente de la ayuda humanitaria enviada a Etiopía en el marco de la guerra en la región de Tigray, o el desvío de fondos de cooperación en Haití. En estos casos, y a pesar de los riesgos subyacentes, desde la OAH se considera que, cuanto más larga sea la relación con nuestros socios de cooperación, mayores serán las posibilidades de éxito. En este sentido, se busca fomentar la confianza entre los diversos actores a través de visitas periódicas e informes sobre el destino de la ayuda que permitan una identificación temprana de posibles desvíos.

2. Protección Civil

En las últimas décadas asistimos a una creciente demanda de la sociedad española de contar con la garantía del Estado en la salvaguarda de su bienestar y su seguridad cuando son elementos de la naturaleza, y no conflictos armados, los que la ponen en peligro.

En 2004 se adoptó la Directiva de Defensa Nacional 1/2004, de 30 de diciembre, que establecía que las Fuerzas Armadas (FFAA) deben: «colaborar en el Sistema de Protección Civil y, junto con otras instituciones del Estado, contri-

buir a preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos». Se sentaban así las bases para asignar una nueva misión a las FFAA y, en este marco, en octubre del año 2005, el Consejo de Ministros creaba la Unidad Militar de Emergencias (UME)¹²⁷.

La UME se concibe como una unidad militar de «intervención rápida, con plena disponibilidad, con presencia en todo el territorio nacional y que responda de manera ágil y eficaz a las necesidades de la sociedad española ante catástrofes o emergencias que pongan en peligro la seguridad de los ciudadanos». A estos efectos, quedó definida como un mando conjunto encuadrado en la estructura operativa de las FFAA, dependiendo orgánicamente del ministro de Defensa y operativamente del jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD). Se daba así un salto cualitativo en la intervención de las FFAA en apoyo de la población civil a través de una unidad auténticamente especializada; lo que implica unos procedimientos de actuación, medios, instrucción y adiestramiento específicos¹²⁸.

Rusia, Francia, Estados Unidos, Suiza, México, Canadá, e Israel son también ejemplos de naciones que han percibido la necesidad de asignar funciones específicas a sus Fuerzas Armadas relacionadas con las emergencias y la protección civil¹²⁹.

Ahora bien, la labor de nuestras FFAA en materia de protección civil rebase el ámbito nacional, y ha pasado a convertirse en un elemento fundamental de nuestra acción exterior, tal y como recoge la Ley 2/2014 de Acción y Servicio Exterior del Estado en su artículo 8, en particular en lo que se refiere a la cooperación internacional ante la producción de desastres. Así, el Protocolo de Intervención de la UME (RD 1097/2011) dispone que esta «tiene como misión intervenir en cualquier lugar del territorio nacional y en el exterior para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos, junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas, en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas».

El uso de medios y recursos militares ante la producción de desastres no ha estado, no obstante, exento de controversias, y ello en tanto esta ayuda puede ser percibida como una injerencia frente a la soberanía e integridad territorial del Estado afectado, pudiendo ser instrumentalizada política o militarmente. A pesar de ello, el devastador tsunami que asoló el sudeste asiático en 2004 marcó un punto de inflexión en cuanto a esta percepción. Hoy son pocos los que cuestionan la necesidad, al menos, de establecer mecanismos y procedimientos para

¹²⁷ Las FFAA pasan a así a cumplir la misión reflejada en el artículo 15.3 de la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional: «Las Fuerzas Armadas, junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas, deben preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente».

¹²⁸ ROLDÁN PASCUAL, J. E., en Cuadernos de Estrategia 165 (2013), España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, p. 12.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 13.

mejorar la cooperación entre organizaciones gubernamentales, civiles o militares y las ONG sobre el terreno. En una catástrofe de tal magnitud, las capacidades militares, principalmente de mando y control, logísticas y sanitarias se muestran imprescindibles, sobre todo en los primeros momentos¹³⁰.

En todo caso, nótese que tanto el despliegue de recursos civiles de ayuda humanitaria por parte de la OAH, como los equipos de rescate a cargo de la UME¹³¹, responden de forma estricta a la reglamentación realizada por el Proyecto de artículos, en tanto se basan en la solicitud de asistencia externa realizada por el gobierno del Estado afectado y la subsiguiente manifestación de consentimiento a la oferta realizada.

En el ámbito bilateral, la cooperación internacional de nuestras FFAA en materia de protección civil se produce fundamentalmente con nuestros vecinos portugueses, marroquíes y franceses, con los que existen convenios y protocolos de cooperación y asistencia mutua¹³².

La cooperación con Portugal es especialmente relevante. Los más de 1.200 kilómetros de frontera compartida contienen una amplia franja forestal común, de manera que los incendios deben abordarse de forma conjunta, por lo que tradicionalmente ha existido la necesidad de establecer los correspondientes convenios de colaboración¹³³. Asimismo, en el caso de Marruecos, la cooperación se centra principalmente en la asistencia de medios aéreos en la lucha contra incendios forestales¹³⁴. En el caso de Francia, en los últimos años se ha intensificado la cooperación operativa entre las respectivas unidades militares a través de acciones de información, formación conjunta, instrucción, entrenamiento y ejercicios¹³⁵.

Hasta la fecha, la UME ha intervenido en un total de 26 operaciones en el exterior, 21 de asistencia a emergencias y 5 Operaciones de Mantenimiento de la Paz en el Líbano (FINUL). Entre las intervenciones más recientes destacan la Operación LCIF Ourém de extinción de incendios en Portugal en julio 2022; Operación de Búsqueda y Rescate tras el terremoto de Turquía en febrero de

¹³⁰ Cuadernos de Estrategia 165, Op. cit., p. 92.

¹³¹ La activación de la UME seguirá el proceso general que marca la Ley Orgánica de Defensa Nacional para la intervención de las FFAA en operaciones en el exterior: la decisión de activación le corresponde al Gobierno, decisión que debe integrar, en aras de la unidad de acción exterior del Estado, el criterio de los Ministerios afectados, en particular el Ministerio del Interior, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y el Ministerio de Defensa, y contar con la aprobación del Parlamento, si la premura no lo impide.

¹³² Cuadernos de Estrategia 165, Op. cit., p. 89.

¹³³ El instrumento legal vigente es el Protocolo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre Cooperación Técnica y Asistencia Mutua en materia de Protección Civil, firmado en Évora (Portugal) en 1992. En 2003, se firmó el Protocolo Adicional sobre Ayuda Mutua en caso de Incendios Forestales en Zonas Fronterizas, que complementaba al anterior.

¹³⁴ Convenio de cooperación técnica y asistencia mutua en materia de Protección Civil entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, firmado en Rabat en enero de 1987, y Protocolo Adicional firmado en Málaga en julio de 1997.

¹³⁵ En el año 2009 se suscribió el Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el de la República Francesa en el ámbito de las situaciones de emergencia y de protección y seguridad civiles que complementa al Convenio en materia de protección y de seguridad civil, en vigor desde 2003.

2023; Operación LCIF de extinción de incendios en Chile en febrero de 2023; o la Operación de Búsqueda y Rescate con motivo del terremoto en Marruecos en septiembre de 2023.

En el ámbito bilateral cabría finalmente mencionar las actividades que, en materia de gestión de emergencias y apoyo a la protección civil, se desarrollan en el marco de los programas de cooperación que el Ministerio de Defensa tiene establecidos con sus homólogos de numerosos países, principalmente iberoamericanos. Estas actividades cuentan con la participación de la UME y van desde la celebración de cursos y ejercicios conjuntos, a la asistencia técnica y el intercambio de información.

En el ámbito multilateral, desde principios de la década de los noventa, las Naciones Unidas han desarrollado un marco normativo para clarificar las competencias de las FFAA en operaciones de socorro ante desastres. Las Directrices de Oslo para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre¹³⁶, de carácter no vinculante, establecen un marco básico para formalizar la utilización de medios militares, así como las tareas y responsabilidades de los principales agentes en este tipo de operaciones bajo la coordinación global de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (OCHA). Destaca en este ámbito la figura del Coordinador de Asuntos Humanitarios, encargado de dar curso a las solicitudes de medios militares y autorizar su empleo, previa consulta con las autoridades del país afectado, y la Sección de Coordinación Civil-Militar de la OCHA, encargada de tramitar dichas solicitudes, coordinar las aportaciones de los Estados y realizar el seguimiento de la utilización de estos recursos por los organismos humanitarios de Naciones Unidas.

Según las Directrices de Oslo, la utilización de medios militares debe ceñirse a los siguientes principios:

- a) La petición debe hacerse por las organizaciones humanitarias, y su uso debe contemplarse como último recurso, solo si no existe una alternativa civil comparable que pueda contribuir a una respuesta similar;
- b) La operación debe conservar su naturaleza y control civil, con los necesarios acuerdos con los responsables de la utilización de los medios militares;
- c) Los medios militares no deben participar en la prestación directa de ayuda, de modo que se mantenga una distinción clara entre los roles de los actores humanitarios y militares;
- d) Los militares, en la medida de lo posible, deben ir desarmados;

¹³⁶ «Directrices de Oslo», *Op. cit.*

- e) Cualquier uso de medios militares debe estar limitado en el tiempo y en su escala y deben estar previstas estrategias de salida, previendo cómo esas funciones serán desempeñadas por civiles en el futuro;
- f) Los países que aporten tropas en apoyo a operaciones humanitarias deben asegurar el respeto a los códigos de conducta, y a los principios de las organizaciones humanitarias responsables de la operación¹³⁷.

La OCHA tiene un grupo asesor internacional en materia de búsqueda y rescate (INSARAG, por sus siglas en inglés, *International Search and Rescue Advisory Group*). Este grupo, creado en 1991 como consecuencia del terremoto de Spitak en Armenia (1988), tiene como objetivo mejorar la ayuda internacional en el ámbito de los equipos de búsqueda y rescate urbano (USAR)¹³⁸. Para conseguirlo, INSARAG exige a los equipos que quieran contribuir al sistema la superación de una exigente evaluación que permite su despliegue rápido ante emergencias. En 2011, tanto la UME como el Equipo de Respuesta Inmediata de la Comunidad de Madrid (ERICAM) superaron con éxito el proceso de certificación de NNUU, convirtiéndose en los primeros equipos de habla hispana en obtener dicha certificación.

2.1 Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea

Dependiente de la Comisión Europea, el Mecanismo de Protección Civil es un conjunto de elementos y medidas de respuesta ante emergencias, incluidas las catástrofes naturales y de origen humano, los actos terroristas y los accidentes tecnológicos, radiológicos y medioambientales, que tengan lugar en Estados miembros o países terceros¹³⁹.

El Mecanismo de Protección Civil abarca desde la determinación de equipos y expertos de intervención y apoyo disponibles en los Estados miembros¹⁴⁰, programas de formación, evaluación y coordinación, establecimiento y envío de

¹³⁷ Además, las Directrices de Oslo disponen que «el uso de estos medios no debe suponer un coste adicional, ni ir en detrimento de otras partidas presupuestarias programadas, como puede ser la ayuda oficial al desarrollo».

¹³⁸ A estos efectos, INSARAG ha desarrollado unas directrices que sirven de guía a todos aquellos que quieran intervenir eficazmente tras un terremoto.

¹³⁹ Nótese que la OTAN no posee un mecanismo de protección civil propiamente dicho como el de la Unión Europea, si bien cuenta desde su creación con un Sistema de Planeamiento Civil de Emergencias, destinado fundamentalmente a apoyar el abanico de operaciones en las que intervenga la organización, desde las operaciones militares del artículo 5, hasta la cooperación con los países socios en el ámbito de las emergencias civiles, pasando por el apoyo a autoridades nacionales en gestión de emergencias civiles y en la protección de la población ante los efectos de las armas de destrucción masiva. Los instrumentos más importantes de la OTAN en materia de protección civil son el Euroatlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC) y la Euroatlantic Disaster Response Unit (EADRU).

¹⁴⁰ El Mecanismo Europeo de Protección Civil tiene a su disposición los medios de los EEMM y de los 10 países participantes (Albania, Bosnia Herzegovina, Islandia, Montenegro, Macedonia del Norte, Noruega, Ucrania, Serbia, y Turquía).

equipos de evaluación o de coordinación, contribución al desarrollo de sistemas de detección y alerta rápida y su interconexión entre sí, hasta el apoyo a los Estados miembros para que tengan acceso a dichos equipos y a recursos de transporte.

La herramienta principal del Mecanismo de Protección Civil es el Centro de Control e Información (MIC, *Monitoring and Information Centre*), accesible y capaz de responder inmediatamente las 24 horas del día, en beneficio de los Estados miembros y la Comisión a los fines del Mecanismo de Protección Civil. Este cuenta con un Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia, que permite la comunicación con los sistemas de alerta rápida y el intercambio de información entre el MIC y los puntos de contacto de los Estados miembros. En el caso de España, dicho punto es la Dirección General de Protección Civil y Emergencias.

De acuerdo con el principio de subsidiariedad, el Mecanismo de Protección Civil puede ser activado cuando las capacidades del país afectado no son suficientes para hacer frente a una determinada emergencia. Cualquier nación (perteneciente o no a la Unión Europea) afectada por un desastre puede solicitar asistencia a través del MIC, que actúa como centro de alerta difundiendo de forma permanente información actualizada sobre desastres naturales. Es el punto focal durante los procesos de solicitud y ofrecimiento de ayuda, y el foro de intercambio de información sobre capacidades y recursos disponibles. En este orden, realiza tareas de coordinación integrando los distintos ofrecimientos de ayuda para adecuarlos a las necesidades del Estado afectado, identificando posibles deficiencias y proponiendo soluciones.

Así, los diferentes países miembros pueden poner a su disposición equipos de expertos y toda una serie de módulos que proporcionen las capacidades necesarias para afrontar situaciones de emergencia (suministro y potabilización de agua, rescate urbano, lucha contra incendios forestales, medicina y enfermería avanzada, hospital de campaña, evacuación aérea, descontaminación y búsqueda y rescate en ambiente NRBQ e inundaciones).

Como ejemplo de colaboración de las FFAA a través del Mecanismo Unión Europea se puede citar la actuación de los aviones del 43º Grupo, que todos los años suelen colaborar en la extinción de incendios forestales en diversos países de nuestro entorno.

Además, el Mecanismo de protección civil puede ser activado por los Estados participantes para solicitar ayuda en materia de asistencia consular a sus ciudadanos, por ejemplo, en el caso de operaciones de evacuación. Algunas de estas operaciones han incluido la evacuación de Afganistán (2021), repatriaciones durante la pandemia de Covid-19, apoyo a las evacuaciones tras los terremotos Irma y María en el Caribe (2017), y evacuaciones consulares desde Yemen (2015), Libia (2011), o la India (2008). Recordemos que, en el caso de España, cada representación en el exterior debe contar con un plan de concentración y evacuación ante emergencias consulares, que deben contemplar todos los escenarios posibles, incluida la producción de desastres.

En definitiva, podemos concluir poniendo en valor el papel del Mecanismo Europeo de Protección Civil a la hora de centralizar los esfuerzos de cooperación europea ante la producción de desastres, a través de una respuesta coordinada y eficaz basada en las capacidades y la especialización de cada Estado participante.

Algunos de los retos pendientes de nuestra cooperación en materia de protección civil incluyen potenciar la certificación de los módulos de emergencia pendientes ofertados a nivel internacional; modernizar los medios de mando y control, persiguiendo la interoperabilidad con los sistemas de las Comunidades Autónomas y el resto de agencias e instituciones del Estado; y adaptar las capacidades de la UME a los nuevos retos que plantea la evolución de las emergencias.

Capítulo IV

CONCLUSIONES

La preocupación y dedicación de la comunidad internacional en relación con los desastres naturales no ha ido sino creciendo en las últimas décadas a medida que estos han ido aumentando su intensidad y frecuencia. A pesar de ello, a día de hoy no existe ningún convenio internacional de aplicación general que organice la prestación de asistencia a las víctimas de desastres, siendo también difícil identificar normas consuetudinarias. Así pues, a pesar de que las directrices existentes son numerosas, su valor jurídico es muy desigual, hablando en su mayoría de instrumentos que se quedan en el campo del *soft law*, ocasionalmente completados por acuerdos bilaterales y regionales. Como consecuencia, los Estados encuentran dificultades a la hora de interpretar y aplicar al derecho existente.

Ante este panorama que hemos denominado de «vacío legal», el trabajo de la Comisión de Derecho Internacional, a través de la redacción del Proyecto de artículos, adquiere una enorme importancia, configurándose como un único cuerpo normativo universal armonizador de este «derecho de desastres», que contribuye a dotar de coherencia a los instrumentos existentes y a clarificar las obligaciones de los distintos actores en un escenario donde la rapidez y la seguridad jurídica son clave.

El Proyecto se configura como un código de conducta internacional a seguir por los distintos actores ante la producción de un desastre. Por ello, se ocupa esencialmente de regular el comportamiento y las obligaciones entre Estados, dejando en un segundo plano las obligaciones de estos con los ciudadanos; cuestión que responde a la voluntad de que se respete plenamente el principio de soberanía. Ahora bien, a pesar de que el Estado afectado queda protegido por la necesidad de obtener su consentimiento de forma previa a la prestación de ayuda exterior, su soberanía le exige ciertas responsabilidades, entre las que se encuentra buscar asistencia externa cuando sea necesario en aras de proteger a su población.

La resolución 76/119 de 2021 de la Asamblea General de Naciones Unidas ha establecido una hoja de ruta clara para considerar el Proyecto de artículos y,

de forma más amplia, el derecho internacional de desastres. Con este proceso ya en marcha, a finales de 2024 —tras la nueva reunión de Grupo de Trabajo—, las distintas delegaciones deben decidir sobre el futuro del texto, ya sea en la forma de tratado o de directrices no vinculantes. España no tiene, por el momento, una postura clara al respecto; sin embargo, a la hora de definirla debe tener en cuenta las siguientes cuestiones.

La adopción de un tratado vinculante tiene hoy un apoyo mayoritario, sobre todo entre los países en desarrollo, principales afectados por los desastres vinculados al cambio climático. Estos países cuentan a menudo con sistemas de prevención y adaptación aún insuficientes —sobre todo en el caso de los países menos adelantados—, y demandan una mayor cooperación internacional en este ámbito. Además, durante las reuniones del Grupo de trabajo, importantes actores en este campo como la FICR y la OCHA manifestaron la necesidad de adoptar un marco legal más claro.

Por otro lado, se aprecia un rechazo algo difuso del Proyecto entre ciertos actores (Israel, Irán, Rusia, Egipto, China, Pakistán, Siria, entre otros). Los principales elementos de tensión giran en torno al equilibrio entre los principios de soberanía y no injerencia en los asuntos internos del Estado afectado, y el derecho a la asistencia humanitaria de las víctimas. Destacan la negativa de algunas delegaciones a reconocer el deber de buscar asistencia externa (art. 11), y la existencia de un deber de cooperación frente a otros actores distintos al Estado (art. 3.d); inquietud respecto a la ambigüedad del significado de «denegación arbitraria de consentimiento» (art. 13); y una preferencia por un lenguaje de *best-efforts* no vinculante en lo que se refiere a las condiciones de prestación de la asistencia externa y el deber de facilitar la misma (arts. 14 y 15).

En esta misma línea, algunas delegaciones, incluida Rusia, han criticado la forma en la que se reflejan los derechos humanos en el texto, indicando que parecería que los artículos tratan de proteger a los ciudadanos no frente a los desastres sino frente a su propio Estado. No obstante, sus alianzas con algunos de los principales defensores del texto, y su pretendido papel de adalid del denominado Sur Global pueden contribuir a reducir estas fricciones.

En definitiva, puede deducirse que en la eventual negociación de un tratado podría verse reducida la parte dedicada a la protección de los derechos humanos en transacción por una mayor cooperación en el despliegue de medios sobre el terreno. Esta situación podría llevar a la creación de un capítulo dedicado a la necesidad de construir capacidades, y mejorar la adaptación y preparación en los países menos desarrollados, en un ejercicio similar al de otras negociaciones como las del Acuerdo de París sobre el cambio climático o el reciente Convenio sobre protección de la biodiversidad marina en áreas más allá de la jurisdicción nacional (BBNJ). Por tanto, si España decide apoyar una convención, tiene que asumir estos riesgos.

Otra opción para España consiste en apoyar que el Proyecto de artículos quede reflejado en algún instrumento de *soft law*, como unas *guidelines* operativas, que podrían aspirar a tener un contenido más ambicioso y detallado, aunque de aplicación más voluble.

En todo caso, nótese que nos encontramos ante un texto caracterizado por la ambigüedad y abstracción terminológicas del que, aun cuando llegase a formar parte de un convenio vinculante, cabría todavía la extracción de múltiples interpretaciones. Hablamos de formulaciones laxas como alusiones a plazos «razonables», o a la comunicación del Estado afectado sobre el ofrecimiento de asistencia «cuando le sea posible». No obstante, sería ilusorio pensar en una concreción de los términos en días y plazos concretos; no solo por la inabarcable casuística de la que hablamos, sino por el simple hecho de que la imposición de obligaciones restrictivas a los Estados condenaría el Proyecto al fracaso.

Como vemos, la preocupación del Proyecto no se limita al momento de la producción de la catástrofe en sí, ni a las labores de la respuesta posterior, sino que busca potenciar una reducción de la peligrosidad *ex ante*. Así, aunque el Marco Sendai para la reducción del riesgo de desastres ha contribuido a catalizar estos esfuerzos a nivel nacional, muchos países siguen sin estar preparados. En este sentido, la creación de un deber de reducir el riesgo de desastres, tal y como contempla el Proyecto de artículos, podría acelerar este proceso de reformas, animando a prevenir y preparar a gobiernos y comunidades. Además, el Proyecto permite considerar los aspectos legales de la reducción del riesgo de desastres y la respuesta humanitaria a desastres causados o intensificados por el cambio climático

Podríamos decir que la meta del Proyecto es alcanzar la plena protección de las víctimas de desastres desde una perspectiva de total respeto a la dignidad humana y a los derechos que les son inherentes. Así, su éxito o su fracaso se traducirá en las vidas que la comunidad internacional sea capaz de salvar a través de la unión de sus fuerzas.

Las grandes diferencias culturales entre Estados con distintas percepciones hacia el respeto a los derechos humanos y al principio de no intervención, hacen de esta una tarea de extraordinaria complejidad. Uno de los retos más importantes está en conseguir que los países afectados faciliten la asistencia externa. En definitiva, que no vean la cooperación internacional como una amenaza para su soberanía, sino como una forma de proteger los derechos de su población bajo las concepciones más elementales de humanidad, neutralidad, imparcialidad y no discriminación.

Por último, se ha de destacar que, en las últimas décadas, la cooperación española se ha ido especializando en la prestación de ayuda humanitaria ante emergencias, convirtiéndose en un referente internacional en este campo. En este sentido, las operaciones coordinadas por la División de Emergencias de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la AECID y los despliegues de la UME en el exterior

se ajustan íntegramente a las exigencias legales y procedimentales del Proyecto de artículos de la CDI, en tanto operaciones basadas en la solicitud y el consentimiento del Estado afectado.

España contribuye con sus equipos a las peticiones de asistencia externa realizadas principalmente a través de los llamamientos de emergencia de Naciones Unidas y del Mecanismo Europeo de Protección Civil, cuyo papel es fundamental a la hora de coordinar una respuesta eficaz basada en las capacidades y la especialización de cada Estado participante. Finalmente, destaca el creciente papel de las ONG españolas en el exterior, sobre todo en el marco de emergencias complejas en las que los equipos de cooperación civil del Estado no pueden ser desplegados por carecer de las garantías de seguridad del Estado afectado o de interlocución política con las autoridades del territorio en cuestión.

A la luz de los elementos analizados, debemos concluir poniendo en valor el esfuerzo realizado por España a la hora de consolidar una acción humanitaria eficaz y de calidad. Esta acción puede continuar reforzándose a través de la Estrategia de Diplomacia Humanitaria Española (2023-2026), primera adoptada a nivel de la UE, que debe incorporar también este reconocido papel de España; pues como se ha puesto de manifiesto a lo largo de este trabajo hoy no existen dudas acerca del vínculo existente entre las tareas de prevención, emergencia y rehabilitación, y la consecución de los objetivos de desarrollo y paz a largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

I. Monografías y artículos

ANNAN, K. (1999), *The Question of Intervention*, New York, United Nations Dept. of Public Information, statements by the Secretary-General, ISBN: 9211008301.

ARRIZABALAGA, J., SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, G. (enero-junio 2014), «Humanitarian aid in peacetime: conflicting narratives in the international Red Cross movement», 1867-1884, Asclepio. Revista de Historia de la Medicina y de la Ciencia 66 (1), p030 ISSN-L: 0210-4466.

BAUDOT-QUÉGUINER, E. (2003), «The laws and principles governing preparedness, relief and rehabilitation operations: the unique case of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies», International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges, published by the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva.

BERRAMDANE, A. (1997), «L'obligation de prévention des catastrophes et risques naturelles», Revue de Droit Public, vol. 113.

DESKER, B., ROBERTS, C. (2008), «Myanmar: Prospects and Challenges of Engagement», Security through cooperation, a Regional Security Outlook, Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP), p. 30-36.

FERNÁNDEZ LIESA, C.R., OLIVA MARTÍNEZ, J.D., «El Derecho Internacional y la cooperación frente a los desastres en materia de protección civil» (en línea: <http://www.proteccioncivil.es/documents/11803/22691/Las+instituciones+internacionales+y+los+desastres>)

FISHER, D. (2007), *Law and Legal Issues in International Disaster Response: a Desk Study*, FIRC, Ginebra.

GUTIÉRREZ ESPADA, C. (1996), «El sistema de seguridad colectiva en los albores del siglo XXI (O el cuento de la Bella Durmiente)», *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, MARÍÑO MENÉNDEZ, F., (ed.), B.O.E./Universidad Carlos III, Madrid.

HARDCASTLE, R.J., CHUA, A.T.L. (1998), «Asistencia humanitaria: hacia el derecho de tener acceso a las víctimas de desastres naturales» Revista Internacional de la Cruz Roja, 31-12-1998.

HARPER, E., «International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations», International Development Law Organization (en línea: [http://sheltercentre.org/sites/default/files/Natural%20Disasters%20Manual%20\(IDLO%202009\)_1.pdf](http://sheltercentre.org/sites/default/files/Natural%20Disasters%20Manual%20(IDLO%202009)_1.pdf))

HOFFMAN, M. H. (2003), «What is the scope of international disaster response law?», *International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges*, published by the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva.

KATOCH, A. (2003), «International natural disaster response and the United Nations», *International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges*, published by the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva.

MACALISTER-SMITH, P. (1985), *International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization*, Dordrecht, Países Bajos, Martinus Nijhoff Publishers.

MACDONALD, R. J. (1993), «Solidarity in the practice and discourse of public international law», DOMINICÉ, C., LALIVE, P, *Études de Droit International en l'honneur de Pierre Lalive*, Ed. Bâle; Francfort-sur-le-Main: Editions Helbing & Lichtenhahn.

MANGAS MARTÍN, A. (2019), «La ayuda Humanitaria para Venezuela», 7 febrero 2019, en línea <https://aracelimangasmartin.com/la-ayuda-humanitaria-a-venezuela>.

MANGAS MARTÍN, A. (2014), *Humanización, Democracia y Estado de Derecho en el Ordenamiento Internacional*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid.

OJINAGA RUIZ, M. R. (2005), *Emergencia Humanitarias y Derecho Internacional: La asistencia a las víctimas*, Tirant lo Blanch, Valencia.

OJINAGA RUIZ, M. R. (2013), «La evolución de la acción humanitaria internacional: hacer respetar el Derecho Internacional Humanitario y preservar el espacio humanitario», en VALLES CAVIA, J.A. (Ed.), *Los conflictos armados contemporáneos. Construcción de la paz y derechos humanos*, Ed. Los Libros de la Catarata, Madrid.

PATRNOGIC, J., «Some reflections on humanitarian principles applicable in relief actions», Swinarski, C. (ed.), *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet* (Ginebra y La Haya, Martinus Nijhoff Publishers).

PICTET, J. (1979), «The Fundamental Principles of the Red Cross Proclaimed by the Twentieth International Conference of the Red Cross, Vienna», 1965: Commentary (Ginebra, Instituto Henry Dunant, pp. 21 a 27).

PLATTNER, D. (1996), «ICRC neutrality and neutrality in humanitarian assistance», *International Review of the Red Cross*, No. 311, p. 165.

PRONTO, A. N. (2021), «Developments on the Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters», United Nations Office of Legal Affairs, Codification Division, Secretariats of the Sixth Committee and International Law Commission (en línea: https://brill.com/view/journals/yido/4/1/article-p467_21.xml).

SCHINDLER, D. (1996), «Le Droit a l'assistance humanitaire: droit et/ou obligation?», Colloque sur le droit à l'assistance humanitaire, Actes, Paris 25-27 janvier 1995, UNESCO, Paris, p.154.

WITHINGTON, J. (2009), *Historia mundial de los desastres. Crónicas de guerras, terremotos, inundaciones y epidemias*, Ed. Turner, Madrid.

II. Instrumentos jurídicos internacionales citados

ACUERDO de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) sobre la gestión de los desastres y la respuesta a las emergencias, aprobado el 26 de julio de 2005.

ACUERDO entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de Malasia sobre cooperación en materia de prevención y gestión de desastres y de protección civil de 25 de mayo de 1998.

CARTA Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, documento *CAB/LEG/24.9/49* de la Organización de la Unidad Africana, 1990.

CARTA de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco, Estados Unidos el 26 de junio 1945, entrada en vigor el 24 de octubre de 1945.

CÓDIGO de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 1995.

CONVENCIÓN sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43, Naciones Unidas, *Treaty Series*, N° 2545, Vol. 189, p. 137.

CONVENCIÓN sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica de 1986, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1457, No. 24643.

CONVENCIÓN Interamericana para facilitar la asistencia en casos de desastre de la Organización de los Estados Americanos, abierta para firma el 7 de junio de 1991 y que entró en vigor el 16 de octubre de 1996.

CONVENCIÓN de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, resolución 61/106 de la Asamblea General de 13 de diciembre de 2006, anexo I. *Boletín Oficial del Estado*, de 29 de abril de 2008, nº 96/2008, p. 20648.

CONVENIO de Ginebra del 22 de agosto de 1864 para el mejoramiento de la suerte de los militares heridos en los ejércitos en campaña.

CONVENIOs de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 75. Nos. 970 a 973; vol. 1125, Nos. 17512 y 17513.

CONVENIO sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo, Espoo (Finlandia), el 25 de febrero de 1991. *Boletín Oficial del Estado*, de 31 de octubre de 1997, nº. 261/1997, pp. 31435 a 31443.

CONVENIO sobre los Efectos Transfronterizos de los Accidentes Industriales, de 17 de marzo de 1992, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2105

CONVENIO Marco de asistencia en materia de protección civil, Ginebra, 22 de mayo de 2000.

CONVENIO de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de las catástrofes y las operaciones de socorro en caso de desastre, Tampere (Finlandia), 18 de junio de 1998, entró en vigor en 2005.

DECLARACIÓN Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217A (iii) del 10 de diciembre de 1948.

DECLARACIÓN sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la carta de las Naciones Unidas, *A/RES/2625(XXV)*, de 24 de octubre de 1970.

PACTO Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 23 de marzo de 1976.

III. Informes sobre la protección de las personas presentados por el Sr. Eduardo Valencia-Ospina, Relator Especial

INFORME PRELIMINAR, A/CN.4/598, de 5 de mayo de 2008.

SEGUNDO INFORME, A/CN.4/615, de 7 de mayo de 2009.

TERCER INFORME, A/CN.4/629, de 31 de marzo de 2010.

CUARTO INFORME, A/CN.4/643, de 11 de mayo de 2011.

QUINTO INFORME, A/CN.4/652, de 9 de abril de 2012.

SEXTO INFORME, A/CN.4/662, de 3 de mayo de 2013.

SÉPTIMO INFORME, A/CN.4/668, de 27 de febrero de 2014.

Informes de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en los diferentes períodos de sesiones:

60º PERÍODO DE SESIONES (2008), A/CN.4/606, de 21 de enero de 2009, p. 17-19.

61º PERÍODO DE SESIONES (2009), A/CN.4/620, de 26 de enero de 2010, p. 10-13.

62º PERÍODO DE SESIONES (2010), A/CN.4/638, de 19 de enero de 2011, p. 18-21.

63º PERÍODO DE SESIONES (2011), A/CN.4/650, de 20 de enero de 2012, p. 9-11.

63º Y 64º PERÍODO DE SESIONES, A/CN.4/657, de 18 de enero de 2013, p. 6-8.

63º Y 65º PERÍODO DE SESIONES, A/CN.4/666, de 23 de enero de 2014, p. 9-12.

66º PERÍODO DE SESIONES, A/69/10, Cap. V, «Protección de las personas en caso de desastre», p. 90-150.

68º PERÍODO DE SESIONES (2016), «Proyecto de artículos sobre la protección de personas en caso de desastre con comentarios», Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2016, vol. II, Parte Dos.

Memorando de la Secretaría General de Naciones Unidas sobre la Protección de las personas en casos de desastre

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL 60º período de sesiones, Ginebra, 5 de mayo a 6 de junio y 7 de julio a 8 de agosto de 2008, A/CN.4/590 de 11 de diciembre de 2007; Add. 1 de 26 de febrero de 2008; Add. 2 de 31 de marzo de 2008; Add. 3 de 19 de junio de 2008.

IV. Documentos

Better Laws, safer communities? Emerging themes on how legislation can support disaster risk reduction, IFRC Global reports, 15 May 2013.

Desk review on trends in the promotion of community-based disaster risk reduction through legislation, Background paper for the International Strategy for Disaster Reduction Global Assessment Review, November 2010, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.

- Directrices de Oslo, Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre, OCAH (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios), Oslo, mayo de 1994.
- Directrices operacionales sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales, Comité Permanente de Organismos, junio de 2006, Brookings-Bern Project on Internal Displacement, Human Rights and Natural Disasters, enero de 2011).
- Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, aprobada en la 30ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en 2007.
- Effective law and regulation for disaster risk reduction: a multi-country report (2014), IFRC Global reports.
- Glosario multilingüe de términos convenidos internacionalmente relativos a la gestión de desastres, 1992, Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, *DHA/93/36*.
- Impact of the regulatory barriers to providing emergency and transitional shelter after disasters. Country case study Haiti, IFRC, 20 April 2015.
- Informe del Secretario General, sobre Asistencia en casos de desastres naturales, *E/4994*, 1971.
- Informe del Secretario General de las Naciones Unidas *A/63/677* «Hacer efectiva la responsabilidad de proteger», 12 de enero de 2009.
- Informe del Experto independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional, presentado al Consejo de Derechos Humanos por la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, *A/HRC/9/1015*, de agosto de 2008.
- Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2023), Naciones Unidas (en línea: [\).](https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/?_gl=1*1a51u0q*_ga*MTYxNDM4OTg0NC4xNjQxMjI5NTM2*_ga_TK9BQL5X7Z*MTcwMjY3ODAyNi4xNi4xLjE3MDI2NzgwNDcuMC4wLjA.)
- Law and Legal issues in international disaster response: a desk study (2007), IFRC Global reports.
- Marco de Acción Para la implementación de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD), Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) Junio del 2001.

- Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: «Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres», Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, *A/CONF.206/6*.
- Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Fuente*:. Nº 1 a Nº 19: HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I); Nº 20: E/C.12/GC/20; Nº 21: E/C.12/GC/21.
- Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Humanos, *Fuente*: núm. 1 a núm. 32: HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I); núm. 33: A/64/40(Vol. I); núm. 34: CCPR/C/GC/34; núm. 35: CCPR/C/GC/35.
- Oxford Guidance on the Law Regulating Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict (2016), commissioned by the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (AKANDE, D, y GILLARD, E.).
- Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, 30-09-1998 Artículo, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, UN doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998.
- Resolución sobre la protección de los derechos humanos y el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, de 13 de septiembre de 1989, *Institute of International Law Yearbook*, Volume 63, Part. II, Session of Santiago de Compostela 1989.
- Resolución sobre la asistencia humanitaria aprobada por el Instituto de Derecho Internacional, de 2 de septiembre de 2003, Decimosexta Comisión, *Institute of International Law Yearbook*, Volume 71, Part. II, Session of Brudges, 2004-Second part.
- Resolución de la Asamblea General sobre Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares, *A/43/131*, de 8 de diciembre de 1988 y, *A/RES/45/100*, de 14 de diciembre de 1990.
- Resolución de la Asamblea General sobre el «Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas», *46/182*, 19 de diciembre de 1991.
- Resolución de la Asamblea General, «La Declaración del Milenio», *A/RES/55/2*, de 13 de septiembre de 2000.
- Resolución de la Asamblea General sobre el «Fortalecimiento de la Eficacia y de la Coordinación de la Asistencia Internacional a las Operaciones de Búsqueda y Rescate en Zonas Urbanas», *57/150*, 16 de diciembre de 2002.
- Resolución 2139 (2014) del Consejo de Seguridad, de 22 de febrero de 2014.

Resolución 2165 (2014) del Consejo de Seguridad, de 14 de julio de 2014.

Terminology on Disaster Risk Reduction, EIRD, UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction), 2009 <http://www.unisdr.org/we/inform/terminology>

The Monhonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies, publicado por la Conferencia Mundial de la Religión para la Paz, febrero de 1994.

V. Sentencias citadas

Corfu Channel Case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. *Judgment*, ICJ Reports 1949.

Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), *Judgment*, ICJ Reports 1986.

Dogan v. Turkey, TEDH, demandas Nos. 8803-8811/02, 8813/02 y 8815-8819/02, sentencia de la Sección Tercera de 29 de junio de 2004

ANEXOS

Proyecto de artículos sobre la protección de personas en caso de desastres

Draft articles on the protection of persons in the event of disasters 2016

Adopted by the International Law Commission at its sixty-eighth session, in 2016, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/71/10), para. 48. The report will appear in Yearbook of the International Law Commission, 2016, vol. II, Part Two.



Copyright © United Nations 2016

Protection of persons in the event of disasters

Bearing in mind Article 13, paragraph 1 (a), of the Charter of the United Nations, which provides that the General Assembly shall initiate studies and make recommendations for the purpose of encouraging the progressive development of international law and its codification,

Considering the frequency and severity of natural and human-made disasters and their short-term and long-term damaging impact,

Fully aware of the essential needs of persons affected by disasters, and conscious that the rights of those persons must be respected in such circumstances,

Mindful of the fundamental value of solidarity in international relations and the importance of strengthening international cooperation in respect of all phases of a disaster,

Stressing the principle of the sovereignty of States and, consequently, reaffirming the primary role of the State affected by a disaster in providing disaster relief assistance,

Article 1

Scope

The present draft articles apply to the protection of persons in the event of disasters.

Article 2

Purpose

The purpose of the present draft articles is to facilitate the adequate and effective response to disasters, and reduction of the risk of disasters, so as to meet the essential needs of the persons concerned, with full respect for their rights.

Article 3

Use of terms

For the purposes of the present draft articles:

- (a) «disaster» means a calamitous event or series of events resulting in widespread loss of life, great human suffering and distress, mass displacement, or large-scale material or environmental damage, thereby seriously disrupting the functioning of society;
- (b) «affected State» means a State in whose territory, or in territory under whose jurisdiction or control, a disaster takes place;
- (c) «assisting State» means a State providing assistance to an affected State with its consent;
- (d) «other assisting actor» means a competent intergovernmental organization, or a relevant non-governmental organization or entity, providing assistance to an affected State with its consent;
- (e) «external assistance» means relief personnel, equipment and goods, and services provided to an affected State by an assisting State or other assisting actor for disaster relief assistance;
- (f) «relief personnel» means civilian or military personnel sent by an assisting State or other assisting actor for the purpose of providing disaster relief assistance;

- (g) «equipment and goods» means supplies, tools, machines, specially trained animals, foodstuffs, drinking water, medical supplies, means of shelter, clothing, bedding, vehicles, telecommunications equipment, and other objects for disaster relief assistance.

Article 4

Human dignity

The inherent dignity of the human person shall be respected and protected in the event of disasters.

Article 5

Human rights

Persons affected by disasters are entitled to the respect for and protection of their human rights in accordance with international law.

Article 6

Humanitarian principles

Response to disasters shall take place in accordance with the principles of humanity, neutrality and impartiality, and on the basis of non-discrimination, while taking into account the needs of the particularly vulnerable.

Article 7

Duty to cooperate

In the application of the present draft articles, States shall, as appropriate, cooperate among themselves, with the United Nations, with the components of the Red Cross and Red Crescent Movement, and with other assisting actors.

Article 8

Forms of cooperation in the response to disasters

Cooperation in the response to disasters includes humanitarian assistance, coordination of international relief actions and communications, and making available relief personnel, equipment and goods, and scientific, medical and technical resources.

Article 9

Reduction of the risk of disasters

1. Each State shall reduce the risk of disasters by taking appropriate measures, including through legislation and regulations, to prevent, mitigate, and prepare for disasters.
2. Disaster risk reduction measures include the conduct of risk assessments, the collection and dissemination of risk and past loss information, and the installation and operation of early warning systems.

Article 10

Role of the affected State

1. The affected State has the duty to ensure the protection of persons and provision of disaster relief assistance in its territory, or in territory under its jurisdiction or control.
2. The affected State has the primary role in the direction, control, coordination and supervision of such relief assistance.

Article 11

Duty of the affected State to seek external assistance

To the extent that a disaster manifestly exceeds its national response capacity, the affected State has the duty to seek assistance from, as appropriate, other States, the United Nations, and other potential assisting actors.

Article 12

Offers of external assistance

1. In the event of disasters, States, the United Nations, and other potential assisting actors may offer assistance to the affected State.
2. When external assistance is sought by an affected State by means of a request addressed to another State, the United Nations, or other potential assisting actor, the addressee shall expeditiously give due consideration to the request and inform the affected State of its reply.

Article 13

Consent of the affected State to external assistance

1. The provision of external assistance requires the consent of the affected State.
2. Consent to external assistance shall not be withheld arbitrarily.
3. When an offer of external assistance is made in accordance with the present draft articles, the affected State shall, whenever possible, make known its decision regarding the offer in a timely manner.

Article 14

Conditions on the provision of external assistance

The affected State may place conditions on the provision of external assistance. Such conditions shall be in accordance with the present draft articles, applicable rules of international law and the national law of the affected State. Conditions shall take into account the identified needs of the persons affected by disasters and the quality of the assistance. When formulating conditions, the affected State shall indicate the scope and type of assistance sought.

Article 15

Facilitation of external assistance

1. The affected State shall take the necessary measures, within its national law, to facilitate the prompt and effective provision of external assistance, in particular regarding:
 - (a) relief personnel, in fields such as privileges and immunities, visa and entry requirements, work permits, and freedom of movement; and
 - (b) equipment and goods, in fields such as customs requirements and tariffs, taxation, transport, and the disposal thereof.
2. The affected State shall ensure that its relevant legislation and regulations are readily accessible, to facilitate compliance with national law.

Article 16

Protection of relief personnel, equipment and goods

The affected State shall take the appropriate measures to ensure the protection of relief personnel and of equipment and goods present in its territory, or in

territory under its jurisdiction or control, for the purpose of providing external assistance.

Article 17

Termination of external assistance

The affected State, the assisting State, the United Nations, or other assisting actor may terminate external assistance at any time. Any such State or actor intending to terminate shall provide appropriate notification. The affected State and, as appropriate, the assisting State, the United Nations, or other assisting actor shall consult with respect to the termination of external assistance and the modalities of termination.

Article 18

Relationship to other rules of international law

1. The present draft articles are without prejudice to other applicable rules of international law.
 2. The present draft articles do not apply to the extent that the response to a disaster is governed by the rules of international humanitarian law.
-

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**LA DIPLOMACIA Y LAS LETRAS: DIPLOMÁTICOS
ESCRITORES Y ESCRITORES DIPLOMÁTICOS**

Patricia Sanabria González

Madrid, diciembre 2023

DEDICATORIA

*A mis padres
A Alfonso*

A todos los diplomáticos escritores

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer la inestimable contribución del Embajador Miguel Albero, Consejero de Asuntos Culturales en la Embajada en Washington, de la Embajadora Anunciada Fernández de Córdova, Vocal Asesora en el Gabinete Técnico de la Secretaría de Estado para la Unión Europea, y de Luis Martínez Montes, Consejero en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, que han compartido conmigo su experiencia y su visión como escritores.

Debo muchas de las reflexiones que han ayudado a levantar esta memoria a Luis Marina, Director de Relaciones Internacionales del Instituto Cervantes, y a César Espada, Jefe de Área de Cooperación Cultural de la Dirección de Relaciones Culturales y Científicas en la AECID.

También doy las gracias al Embajador-Director de la Escuela Diplomática, Santiago Miralles, por recibir con interés y orientarme en el tema de esta memoria.

Finalmente, no puedo dejar de hacer mención a la deuda contraída con los diplomáticos escritores, a los que debo la concepción de este trabajo y que me hayan descubierto innumerables obras que merecen ser leídas.

RESUMEN

Literatura y diplomacia son dos disciplinas estrechamente vinculadas al arte de la palabra y que, por lo tanto, se encuentran interconectadas y se retroalimentan entre sí. Esta proximidad ha dado lugar a que surjan las figuras del diplomático escritor, aquél diplomático de carrera que escribe de forma complementaria a su actividad profesional, y del escritor diplomático, aquél escritor de reconocido prestigio que es designado para ejercer funciones diplomáticas en el extranjero. Este trabajo se ciñe a escritores diplomáticos y diplomáticos escritores en lengua española. Estas dos especies difieren en España e Iberoamérica. En España predominan los autores diplomáticos de carrera que escriben, mientras que en Iberoamérica abundan los escritores que desempeñan alguna función diplomática por una decisión política. Esta dicotomía puede atribuirse a factores como la profesionalización de la carrera diplomática y la evolución de la política cultural e intelectual en uno y otro hemisferio. A través de una selección de ejemplos de autores diplomáticos se indaga en los motivos que han podido llevar a combinar la actividad profesional de diplomático con la escritura y cómo diplomáticos escritores y escritores diplomáticos han contribuido a la diplomacia de sus países, a la vez que su faceta diplomática ha influido en sus obras.

LA DIPLOMACIA Y LAS LETRAS: DIPLOMÁTICOS ESCRITORES Y ESCRITORES DIPLOMÁTICOS

«Alcanzar alguno a ser eminente en letras le cuesta tiempo, vigiliias, hambre, desnudez, váguídos de cabeza, indigestiones de estómago y otras cosas a estas adherentes, que en parte ya las tengo referidas; mas llegar uno por sus términos a ser buen soldado le cuesta todo lo que al estudiante, en tanto mayor grado, que no tiene comparación, porque a cada paso está a pique de perder la vida»¹

Miguel de Cervantes Saavedra, *Don Quijote de la Mancha*,
Capítulo XXXVIII, I Parte

¹ CERVANTES, M. (2004), *Don Quijote de La Mancha*, Madrid, Alfaguara.

Capítulo I

INTRODUCCIÓN

a) *Enunciado sintético del estado de la cuestión*

El discurso sobre las armas y las letras en *Don Quijote* puede servir de acicate para explorar la interdependencia entre diplomacia, oficio basado en la palabra a través del cual se desarrolla la acción exterior del Estado, y literatura. El arte de la diplomacia y el arte de la guerra coexisten en fricción permanente. La diplomacia, como método de solución pacífica de las controversias, y el ejercicio de las armas, como manifestación de la fuerza, son necesarios para *defender las repúblicas, conservar los reinos, asegurar los caminos y despejar los mares de corsarios*. A su vez, al igual que la diplomacia, la literatura sirve para albergar y transmitir información y vivencias, para atesorar y difundir la historia y cultura de un país, convirtiéndose así en una potente herramienta cultural. De ahí que diplomacia y literatura se entrelacen de manera intrincada, tejiendo un tapiz que refleja la esencia de la interacción humana en el escenario global.

Por ello, no resulta extraño, que esta amalgama entre letras y diplomacia favorezca la aparición de la figura del diplomático escritor, que puede entenderse como aquél diplomático de carrera que se adiestra en el arte de la escritura creativa de forma complementaria a su actividad profesional. Este fenómeno se puede observar, principalmente, en aquellos países en los que, como en España, la profesionalización de la Carrera Diplomática se encuentra afianzada.

En otros países, especialmente en la región iberoamericana, en cambio, predomina la tradición del escritor diplomático. Es decir, aquella persona reconocida por su destreza con la palabra en el mundo literario y que, sin pertenecer a la carrera diplomática, es designada por el gobierno de un país para representar a su país en el exterior.

Ello parece indicar que, lejos de la idea de que la diplomacia, percibida como burocrática, y la literatura, en esencia creativa, son dos ámbitos por su naturaleza contradictorios, en realidad se trata de dos disciplinas interconectadas y que se

retroalimentan. Bajo estas consideraciones, la presente memoria examina cómo ambas figuras, la del diplomático escritor y la del escritor diplomático, contribuyen a los respectivos campos de la diplomacia y de la literatura.

b) Relevancia del trabajo

Una función inherente a las labores de los diplomáticos es la de la escritura. Sin embargo, su destreza con las palabras hace de ellos, las más de las veces, buenos escribidores, que no escritores. La presente memoria se centra, por tanto, en reflexionar acerca de cuándo confluyen la faceta de escritor y la de diplomático y en qué medida aportan un valor añadido a sus respectivos campos, partiendo de la observación de tres cuestiones.

En primer lugar, las razones por las cuales nace en los diplomáticos la pulsión de escribir y cómo se relacionan diplomacia y literatura entre sí, para desmitificar la idea de que, como bromeaba Miguel de Unamuno (1864-1936) sobre la cabecera del diario *El Pensamiento Navarro*², la literatura de los diplomáticos es una contradicción en términos.

En segundo lugar, el fenómeno español, donde abundan los diplomáticos de carrera que escriben, examinando sus contribuciones literarias, de cara a determinar si alguno de ellos ha llegado a ser reconocido como escritor consagrado, más allá de su actividad profesional principal.

Por último, el caso del escritor diplomático en la región iberoamericana, donde grandes figuras de las letras han desempeñado labores diplomáticas al servicio de sus respectivos países, para considerar cómo han contribuido a la diplomacia de sus países y en qué medida su lado diplomático ha podido influir en sus obras.

c) Formulación de la cuestión

A través de una selección de ejemplos de diplomáticos escritores en España y de escritores diplomáticos en la región iberoamericana se orienta la cuestión hacia la reflexión acerca de cómo diplomacia y literatura confluyen con un doble propósito. Por un lado, el propósito literario de dotar a las obras de un valor que nutra el gran elenco de autores que forman parte de la historia de la literatura. Por otro lado, el propósito perseguido por la diplomacia cultural de interconexión entre las diferentes realidades de una cultura y de un país.

d) Motivación personal

Los libros, por haber crecido en un ambiente lector, y la diplomacia, por ser yo misma diplomática de segunda generación, son dos elementos que me han

² *El Pensamiento Navarro* fue un diario navarro que se publicó entre 1897 y 1981.

acompañado a lo largo de mi vida y por los que he desarrollado un especial interés. De ahí aflora la curiosidad por entender la relación entre ambos.

La concreción de la idea de esta memoria surge tras escuchar un episodio del podcast *Una pregunta, literal*³ de Aceprenta, en el que entrevistaban al diplomático Juan Claudio de Ramón (Madrid, 1962). En esta entrevista De Ramón afirma que existe una larga estirpe de diplomáticos escritores en España, desde Diego de Saavedra Fajardo (1584-1648) a nuestros días, pero, al referirse a la actualidad, dejaba de lado el concepto de diplomático escritor para hablar de diplomáticos que escriben. Ello me dio pie a reflexionar acerca de por qué, en el panorama literario contemporáneo, pese a que hay un gran número de diplomáticos que escriben, ninguno figura entre los escritores de primera línea.

e) *Orientación al lector*

Esta memoria no pretende sacar conclusiones acerca de la relación entre diplomacia y literatura. Se limita tan solo a constatar la existencia de ciertos patrones que llaman la atención sobre el perfil de los diplomáticos que escriben y de los escritores que desempeñan funciones diplomáticas, sobre las cosas sobre las que escriben y cómo ello cala en el valor literario de sus obras y en el patrimonio cultural en uno y otro hemisferio.

Por motivos evidentes de extensión a la que está acotada esta memoria, los ejemplos escogidos ofrecen tan solo una visión fragmentada e incompleta del panorama de autores diplomáticos existentes. La inclusión de todo el elenco de escritores requeriría una extensión tan amplia como la de la *Historia de la Diplomacia Española*⁴ del Embajador Miguel Ángel Ochoa Brun (Madrid, 1931) que en su excelsitud, aun con quince tomos, quedó inacabada. Cualquier omisión en el criterio de selección de los ejemplos que contiene esta memoria no pretende menospreciar en manera alguna la calidad de las obras de sus autores.

³ FARRÉ, H. (2022), *Una pregunta, literal*, Aceprenta (en línea: <https://open.spotify.com/episode/1u68hz-yatkt4AdUeK1Avzi?si=ojTxKTDmSyi2FSvUlyCe9g>).

⁴ OCHOA, M.A. (1991), *Historia de la Diplomacia Española*, Madrid, Biblioteca Diplomática Española.

Capítulo II

¿POR QUÉ ESCRIBEN LOS DIPLOMÁTICOS?

1. El diplomático, escritor por oficio

La diplomacia, en su acepción de arte del diálogo y de la palabra, se encuentra irremediablemente próxima a la literatura. Esta proximidad, sin embargo, no conlleva necesariamente que la escritura diplomática tenga un valor literario, ni que la literatura trascienda al ámbito diplomático para enriquecer las relaciones entre Estados. La literatura diplomática presenta, a menudo, un carácter técnico, aparejado al interés que para los diplomáticos suscitan los temas que ocupan su trabajo cotidiano, como son las relaciones internacionales, la historia o la geopolítica.

Siguiendo esta premisa, podría opinarse que la relación entre diplomacia y escritura se circunscribe al ámbito de las funciones que el diplomático desempeña en su ámbito profesional, lejos de la creatividad que se presupone de las obras literarias. Ciertamente, el diplomático es un escritor por obligación. El deber de informar de los diplomáticos⁵ se manifiesta, en especial, en la redacción y el envío de telegramas e informes.

2. El diplomático como mediador cultural

No obstante, entre las muchas funciones que realiza el diplomático se encuentran algunas que requieren de mayor creatividad y que, por lo tanto, pueden generar un valor literario. Estas funciones se encuentran ligadas a la diplomacia cultural que, inexorablemente, desarrollan los diplomáticos para promover la imagen de su propio país y para servir de puente entre diferentes culturas y

⁵ Convenio sobre Relaciones Diplomáticas firmado en Viena el día 18 de abril de 1961, Artículo 3, párrafo 1, punto d).

sociedades. En este sentido, el diplomático y escritor brasileño Alberto da Costa e Silva (1931-2023) constataba que una de las tareas más importantes y menos conocida de los diplomáticos es la de traer a su país los productos de los países en los que ha estado⁶. Ello convierte al diplomático, no tanto en un creador, sino en un mediador cultural. Un ejemplo de cómo el diplomático puede transformarse en mediador cultural lo encontramos en Octavio Paz (1914-1998). El Nobel mexicano de literatura fue nombrado embajador de México en Francia entre 1962 y 1968. En París, Paz entabló amistad con varios miembros prominentes del movimiento surrealista, entre ellos, la poeta búlgara Nora Mitrani (1921-1961), que le acercó a la obra del poeta y escritor portugués Fernando Pessoa (1888-1935), que ella misma había descubierto gracias a su relación con el surrealista portugués Alexandre O'Neill (1924-1986). El interés que despertó en Paz este autor le llevaría a traducir su obra al castellano y a prologarla, introduciendo así a Pessoa al público hispánico y al canon occidental⁷.

3. ¿Cuándo nace la pulsión por la escritura?

No es de extrañar que el carácter camaleónico de los diplomáticos, que se adaptan a diferentes países, entornos y funciones a lo largo de sus carreras, y su estrecho contacto con el mundo de la cultura, pueda hacer nacer una pulsión por la escritura, que permita rebasar la dimensión de escribidor por oficio y de mediador cultural, para dar a entrever una faceta creadora.

Así, la figura del diplomático escritor puede manar por diversas razones, algunas de las cuales expondré a continuación.

Puede considerarse que el perfil del diplomático es intrínsecamente humanista. Quienes opositan a la Carrera Diplomática en España se enfrentan a un temario de carácter eminentemente amplio⁸ que atrae en mayor medida a aquellas personas con inquietudes muy distintas entre sí, que quizá no tengan claro a qué dedicarse, por sentirse atraídas hacia diferentes campos del conocimiento y que, acaso, desde la infancia apunten maneras literarias.

El diplomático escribe como consecuencia natural del desempeño de sus funciones y de sus vivencias. Aunque a primera vista la literatura diplomática pueda ser concebida como predominantemente técnica, la importancia de estas contribuciones radica en que los diplomáticos han sido, durante mucho tiempo, una fuente de información de primera mano y testigos directos, cuando no protagonistas, de los hechos. Atesoran un amplio conocimiento de la historia y de los

⁶ DA COSTA, A. (2007), *Invenção do Desenho: ficções da memória*, Río de Janeiro, Nova Fronteira.

⁷ PAZ, O. (1962), *Antología de Fernando Pessoa*, México, UNAM.

⁸ Para una idea más aproximada acerca del temario de las oposiciones a la Carrera Diplomática véase la Resolución de 28 de diciembre de 2022, de la Subsecretaría, por la que se convoca proceso selectivo para ingreso, por el sistema general de acceso libre, en la Carrera Diplomática («BOE» núm. 314, de 31 de diciembre de 2022).

contextos sociales y políticos de su propio país, así como la de los países a los que son destinados, cuentan con una formación analítica y tienen acceso privilegiado a las fuentes de información. De ahí que entre los géneros literarios que han solido cultivar abundan aquellos más próximos a su biografía, como los libros de viajes, el género epistolar, las memorias o los libros de historia.

Sin embargo, con el tiempo, la diplomacia se ha tornado cada vez más técnica y, junto con la democratización en el acceso a las fuentes de información, ha impulsado al diplomático a desarrollar una faceta literaria más creativa, cultivando otros géneros, como pueden ser la narrativa, la poesía o el teatro. Posiblemente contribuya también a la separación entre faceta creadora y actividad profesional el deber del diplomático de inhibirse a la hora de compartir determinada información. La Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, obliga a los funcionarios de la Administración General del Estado a guardar secreto respecto de aquellos «asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos, cuyo conocimientos por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad del Estado o comprometa los intereses fundamentales de la Nación en materia referente a la defensa nacional, la paz exterior o el orden constitucional»⁹. A ello se suman las instrucciones internas del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, que otorgan la competencia de visar cualquier texto que un diplomático en activo publique a la Dirección General de Comunicación Estratégica, Diplomacia Pública y Redes, antigua Oficina de Información Diplomática. Con todo, hoy en día, en la práctica, el requisito de visado por parte de la Dirección General, solo se cumple a solicitud de parte, cuando media petición de los diplomáticos que someten a un informe no vinculante de la Dirección General los textos que tienen intención de publicar, lo que se da únicamente en ocasiones contadas¹⁰.

Por más que la vida del diplomático sea muy cosmopolita, en muchos destinos la soledad que acompaña a los diplomáticos, tanto por el contexto político y social del país de destino en sí mismo, o por la cautela que deben guardar los diplomáticos a la hora de construir su círculo de amistades en el extranjero, puede hacer aflorar una necesidad por expresarse mediante la palabra escrita. Esta opinión es ampliamente compartida, como refleja el presidente francés Charles de Gaulle (1890-1970) en sus memorias al sostener que «*la gran vocación política y diplomática hace hombres solitarios, como la gran vocación religiosa hace anacoretas*»¹¹ o el vizconde de Chateaubriand (1768-1848), escritor y diplomático

⁹ Artículo 1 de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales («BOE» núm. 84, de 6 de abril de 1968).

¹⁰ Según fuentes del Ministerio de Asuntos Exteriores consultadas para redactar esta memoria, en los últimos diez años se habrían dado menos de diez casos.

¹¹ DE GAULLE, C. (1970), *Mémoires d'espoir*, Francia, PLON.

francés, al que se le atribuye haber dicho que el diplomático escribe *«porque [...] necesita, más que nadie, echar mano de la pluma para combatir la soledad»*¹².

4. Radiografía del diplomático escritor

Las posibles elucubraciones de las razones que han llevado cada vez a un mayor número de diplomáticos a escribir son muchas, por lo que me ha parecido interesante incluir la experiencia personal de algunos diplomáticos españoles para analizar las razones que les han llevado a la escritura y cómo relacionan ellos las letras y la diplomacia, en una especie de pequeña radiografía del diplomático escritor.

Tuve la ocasión de entrevistarme con la Embajadora Anunciada Fernández de Córdova (Madrid, 1958), poeta, que afirma haber sentido ya desde su niñez atracción por la escritura, en parte, por su naturaleza tímida, que le ha enseñado a observar con atención aquello que la rodea. De ahí que el mundo sensorial y los recuerdos tengan una gran importancia en su pluma. La palabra es para ella una forma de expresión que nace en uno, igual que en otros nace una inclinación por la pintura o por la música. Opina que todo lo que se escribe es en esencia autobiográfico, que lo importante es transmitir al lector y, por lo tanto, que lo que distingue a un buen escritor es el tener voz propia. De entre los autores diplomáticos, destaca con voz propia, en el círculo de sus colegas, al Embajador Rafael Dezcallar (Palma de Mallorca, 1955) y, como ejemplo universal, a Pablo Neruda (1904-1973). Para la Embajadora diplomacia y literatura son dos disciplinas que se retroalimentan mutuamente. Los diplomáticos, al viajar y vivir en sitios muy diferentes y al tener, por razón de su profesión, acceso privilegiado a información novedosa y a ciertas personas, tienen algo de interés que contar. Suelen acumular un gran anecdotario, que pueden ensamblar con vivencias y razonamientos de carácter personal. La escritura, asegura, le ha ayudado en su actividad profesional. Su faceta de escritora ha generado en otros una curiosidad por su persona que le ha abierto puertas para colaborar en proyectos e iniciativas culturales. Con todo, piensa que la imagen que la sociedad tiene del diplomático no ayuda para despejar en el mundo literario.

Para el Embajador Miguel Albero (Madrid, 1967) escribir es una necesidad. En su caso nunca ha escrito sobre asuntos relacionados con su actividad profesional. Considera que toda escritura es en esencia autobiográfica y refleja las obsesiones de su autor. En su caso, la etiología ha sido una fuente de inspiración para reflexionar acerca de las causas que motivan el fracaso, la espera o lo efímero. En su opinión, la relación entre diplomacia y literatura es bidireccional. La literatura

¹² CUENCA, J. (2023), «Diplomacia y Literatura», Revista de Ciencias y Humanidades de la Fundación Ramón Areces, nº 28, pp. 38-47.

ha generado diplomáticos, no necesariamente buenos, y la diplomacia ha generado literatura, no necesariamente buena. Piensa que es difícil tener una carrera exitosa en los dos campos. La diplomacia es distancia y la distancia, dice el bolero, es el olvido. La carrera literaria exige dedicación más allá de la propia escritura. Aun así, nada impide que los diplomáticos puedan ser escritores sobresalientes, puesto que el factor determinante a la hora de producir buena literatura es el texto, independientemente de la profesión de su autor. *Antrobus*¹³ de Lawrence Durrell (1912-1990) y las obras de Octavio Paz son ejemplos de buena literatura diplomática. Más cercano a nosotros, Albero recomienda la lectura de *La Tierra Ligera*¹⁴ del Embajador Santiago Miralles (Madrid, 1962). Los escritores también pueden ser buenos diplomáticos. Es el caso de Jorge Volpi (Ciudad de México, 1968) en su labor como consejero cultural. Otros, como Jorge Edwards (1931-2023) o Pablo Neruda, opina, no destacan por su labor diplomática.

A Luis Martínez Montes (Madrid, 1968) su pasión por la lectura le llevó inherentemente a la escritura. Cuando lee piensa en las obras que podría escribir y cuando escribe desea leer más para colmar ciertas lagunas de conocimiento o para experimentar el placer de conocer autores y argumentos que le eran ajenos o en los que ha profundizado en el transcurso de la investigación previa a la redacción de un nuevo libro. En su caso, escribe sobre todo ensayo, escogiendo temas sobre los que cree que tiene un buen caudal de conocimientos adquiridos, muchas horas de reflexión, e ideas o perspectivas más o menos novedosas que aportar. Otra idea fuerza que atraviesa su obra se podría ilustrar con la exhortación de Santiago Ramón y Cajal (1852-1934), cuando les decía a sus discípulos que debían abandonar la depresión colectiva que siguió a la crisis del 98 y contribuir desde España, y desde el Mundo Hispánico, al caudal de ideas valiosas que circulan por el mundo. Existen ámbitos del saber, como la historia universal, la historia del conocimiento y de las ideas políticas, la geopolítica y las relaciones internacionales, en los que hay una ausencia llamativa de voces en español que formen parte del debate intelectual global. Casi todo lo que se publica en español es traducido o derivado de fuentes ajenas y España no debería estar ausente de cómo se escribe hoy la historia que condiciona el presente y prefigura el porvenir. En cuanto a la relación entre diplomacia y literatura, opina que es enriquecedora. La diplomacia ha contribuido a expandir los límites de su experiencia vital e intelectual. Martínez Montes cree que las mejores tradiciones diplomáticas se enriquecen en fondo y forma con la aportación de quienes hacen buena literatura. De entre los autores diplomáticos destaca a Octavio Paz. La obra en la que mejor marida su don literario y su experiencia de las cosas de este mundo es *Tiempo nublado*¹⁵, una colección de reflexiones sobre el devenir de la política mundial escrita a principios de los años ochenta, en la que se perfilan ya las grandes líneas

¹³ DURRELL, L. (2017), *Antrobus*, Barcelona, Tusquets.

¹⁴ MIRALLES, S. (2000), *La tierra ligera*, Madrid, Ediciones de la Discreta.

¹⁵ PAZ, O. (1983), *Tiempo nublado*, Barcelona, Seix Barrall.

de fuerza de las siguientes cuatro décadas. También merecen ser leídas *American Diplomacy*¹⁶ y las memorias *Sketches from a Life*¹⁷ de George Kennan (1904-2005), quien gozaba de una mente estratégica privilegiada y de un estilo literario sobresaliente. De entre los diplomáticos escritores contemporáneos ha disfrutado la lectura de *Roma desordenada*¹⁸ de Juan Claudio de Ramón y de *The Back Channel: A Memoir of American Diplomacy and the Case for Its Renewal*¹⁹ de William Burns (Fort Liberty, 1956).

Al igual que Martínez Montes, la faceta de escritor de Juan Claudio de Ramón nace de manera natural de su hábito lector, que ya desde temprana edad le llevó a soñarse escritor. Considera que en su generación hay bastantes diplomáticos que escriben porque la afición de escribir es también una consecuencia natural de la profesión. La vida pone a los diplomáticos en posición de conocer muchos paisajes y personajes y de ahí deriva el deseo de plasmarlo por escrito. No obstante, existe otra faceta de la diplomacia que inhibe. Hay muchos diplomáticos que podrían escribir libros de memoria fascinantes y no lo hacen porque temen desvelar algún secreto de Estado o de otro tipo. Él no tiene ese dilema, porque no atesora ningún secreto. Opina que, para ser un buen escritor, las palabras leídas deben superar a las escritas, ya que es necesario acumular conocimiento y sacar la síntesis de lo aprendido. Una buena proporción sería una palabra escrita por cada diez mil o veinte mil leídas. Al mismo tiempo, si se quiere escribir sobre las experiencias en un destino, leer demasiado sobre un lugar puede nublar la mirada e impedir observarlo con luz propia, por lo que hay que acertar con el grado de virginidad con el que se llega a los puestos²⁰.

El Embajador Inocencio Arias (Albox, 1940) no se considera un diplomático escritor, sino un escritor mediocre que escribe con un lenguaje llano, pero que gusta a muchos lectores. Considera que el éxito de sus libros se debe a su condición de *pseudofamoso* que le granjeó su paso como director general del Real Madrid entre 1993 y 1995. La escritura es para él una vía de escape que ha cultivado sobre todo desde su jubilación (tan solo publicó dos libros estando en activo) y que se ha convertido en un hábito que practica entre las once de la noche y la una de la mañana. En su caso sí ha tenido que inhibirse muchas veces a la hora de escribir sus memorias por ser conocedor de ciertos secretos de Estado, pese a que con el tiempo esta limitación se disipa hasta desaparecer. Entre los diplomáticos escritores destaca a los embajadores José Antonio de Yturriaga (Granada, 1936), Raimundo Bassols (Barcelona, 1926), Rafael Spottorno (Madrid, 1945) y Rafael Dezcallar, pero a ningún novelista contemporáneo. Como único referente dentro de este género se remite a Agustín de Foxá (1906-1959).

¹⁶ KENNAN, G. (2012), *American diplomacy*, Chicago, University of Chicago Press.

¹⁷ KENNAN, G. (1989), *Sketches from a Life*, Nueva York, Pantheon Books.

¹⁸ DE RAMÓN, J. C. (2022), *Roma desordenada: la ciudad y lo demás*, Madrid, Siruela.

¹⁹ BURNS, W. (2019), *The Back Channel: A Memoir of American Diplomacy and the Case for Its Renewal*, Nueva York, Random House.

²⁰ FARRÉ, H., *Op. cit.*

Juan López-Herrera (Sevilla, 1962) sostiene que diplomacia y literatura coexisten armoniosamente. La literatura le ha servido de herramienta para comprender las sociedades y los países en los que ha estado destinado y sus destinos han sido una fuente de inspiración indirecta para sus libros. No obstante, la convivencia entre diplomacia y escritura es complicada, dado que la profesión diplomática es muy absorbente y deja poco margen de tiempo para escribir, por muchas ideas y ganas que se tengan. Helena Cosano (Nueva Delhi, 1978) comparte la perspectiva de que literatura y diplomacia son absorbentes, pero perfectamente complementarias. Ambas se enriquecen mutuamente sin interferir entre sí. Para Cosano la escritura actúa como vía de escape para comprender la vida. En cambio, el Embajador Carles Casajuana (San Cugat del Vallés, 1954) opina que, a pesar de existir ejemplos históricos de conexión entre diplomacia y literatura, se trata de dos campos distintos. Un escritor aborda temas que le preocupan de manera constante, mientras que un diplomático vive situaciones y circunstancias cambiantes que no tienen por qué ser plasmadas por escrito²¹.

5. El éxito literario de los autores diplomáticos

Independientemente de las razones que llevan a los diplomáticos a ser escritores, aquello que escriben puede, o no, tener un valor literario, es decir, artístico o creativo, al igual que cualquier otra obra que pretenda insertarse de algún modo en la historia de la literatura. Sin embargo, existen ciertos factores que podrían dificultar sobremanera el éxito de la producción literaria de los autores diplomáticos aun cuando sus obras alcancen un valor literario que las haga merecedoras de un mayor reconocimiento.

5.1 La encrucijada de la elección

La proliferación de la figura del diplomático escritor²² y el escaso reconocimiento que parece alcanzar en el mundo literario lleva a preguntarse si es posible ser buen escritor y tener una exitosa carrera diplomática a la vez, o si, el tiempo de dedicación que requiere cada una de ellas excluye su compatibilidad. La profesión de escritor exige, amén del tiempo dedicado a la escritura, una buena conexión con el mundo editorial y una activa participación en redes sociales, lo que obligaría a los diplomáticos a sacrificar una u otra vocación, puesto que tampoco

²¹ GONZÁLEZ, E. (2017), «Cuando los diplomáticos se convierten en escritores», Diplomacia con historia, The Diplomat in Spain, (en línea: <https://thediplomatinspain.com/2017/08/cuando-los-diplomaticos-se-convierten-en-escritores/>).

²² A título de ejemplo, solamente en la colección *La Valija Diplomática*, el proyecto editorial impulsado por la Asociación de Diplomáticos Españoles, ADE, figuran sesenta y dos autores diplomáticos. Teniendo en cuenta que España cuenta actualmente con 989 diplomáticos, ello supondría aproximadamente un 6,2% de la Carrera.

la labor del diplomático puede realizarse a tiempo parcial. A modo de ejemplo, según el último extracto de las hojas de servicio del personal de la Carrera Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores de octubre de 2023, de los cuarenta diplomáticos que están o han estado en excedencia voluntaria por interés particular, cabría colegir que al menos seis de ellos podrían haber tomado esta decisión para dedicarse exclusivamente a la escritura. El caso más claro es quizá el del Embajador Carles Casajuana que, desde 2012 hasta su reciente reincorporación al servicio activo en 2022, se ha dedicado a escribir, a su faceta periodística y a promocionar sus obras.

5.2 La imagen del diplomático

La pertenencia a la Carrera Diplomática tampoco parece ayudar a prosperar como escritor entre el público lector, lo que se deriva, en gran medida, de la imagen que del diplomático se ha venido teniendo.

El diplomático ha sido para la literatura un personaje de interés y, en parte, ha sido la literatura la que ha moldeado la percepción que de él ha venido teniendo la sociedad. Esta imagen no siempre ha sido favorable para el diplomático, que ha sido caricaturizado a lo largo de la historia de la literatura, verbigracia, como elitista, mujeriego, holgazán, vanidoso, esnob, estúpido, pedante, mentiroso, pueril, amoral o cínico²³. El universo diplomático, imaginado como un mundo inaccesible para la mayoría de los mortales²⁴, ignora las características más ocultas de su labor, entre las que se encuentran la responsabilidad, la disciplina, el servicio permanente, los riesgos para su seguridad y para su salud, el desarraigo y la tensión que resulta de todo quehacer dialéctico²⁵. A pesar de ello, esta segunda realidad también se ha ido trasluciendo a través de los medios de comunicación y ha dado lugar a la aparición de una segunda imagen cliché del diplomático, la del funcionario que lleva una vida de oficina aparentemente aburrida y burocrática²⁶, pero que maneja informaciones que no están al alcance del ciudadano común, es decir, que goza de un acceso a los arcanos del poder e, incluso, del «gobierno mundial».

Con la globalización, la vida del diplomático ha ido perdiendo su aura exótica al tiempo que la literatura se ha encaminado a una suerte de *Weltliteratur*²⁷ que ya vaticinaba Johann Wolfgang von Goethe (1749-1832) en el siglo XIX²⁸.

²³ ESPADA, C. (2001), *Rubias, mentiras y caviar: la imagen del diplomático en la literatura*, Madrid.

²⁴ GÓMEZ DE VALENZUELA, M. (1983), *El tópico del diplomático en la literatura española*, Madrid.

²⁵ YTURRIAGA, J. A. (1980), *El diplomático, ese desconocido*, Madrid, Cambio-16.

²⁶ GIL, J. (1995), *La ambigüedad del tópico del diplomático en la prensa española*, Madrid, Cuadernos de la Escuela Diplomática.

²⁷ GOETHE, J.W. (1816-1832), *Ueber Kunst und Altertum (in den Rhein und Mayn Gegenden)*, Stuttgart, Cotta'sche Buchhandlung.

²⁸ REYES MATTA, F. (2012), «Literatura, Diplomacia y Globalización», revista chilena Diplomacia, n° 124, pp. 9-16.

Con todo, son muchas las novelas sobre diplomáticos, escritas o no por ellos, que los están convirtiendo en protagonistas de una especie de subgénero, como lo es también la del mundo de los espías. Entre las numerosas obras de este género encontramos una mayoría que no les dejan en buen lugar. Así, por ejemplo, la caída del cónsul británico alcoholizado *Geoffrey Firmin* en el México de *Bajo el volcán*²⁹ de Malcolm Lowry (1909-1957) o la crítica al funcionamiento de la Sociedad de Naciones y la clase burguesa que hace, a través de *Solal*, Albert Cohen (1895-1981) en *Bella del Señor*³⁰. También las hay que reivindican la labor silenciada de los diplomáticos, como es el caso de la reciente obra del periodista Diego Carcedo (Cangas de Onís, 1940) *Los dos cónsules*³¹ que, a ritmo de novela, narra cómo el cónsul portugués, Aristides de Sousa Mendes (1885-1954) y Eduardo Propper de Callejón (1895-1972), primer secretario de la embajada española, facilitaron la fuga de miles de judíos hacia Portugal a través de España durante la invasión alemana. Sobre la encomiable labor de Ángel Sanz Briz (1910-1980), Justo entre las Naciones, se han escrito varias obras de investigación, entre las cuales *En nombre de Franco*³² del periodista Arcadi Espada (Barcelona, 1957). La salvación de cerca de cinco mil judíos húngaros, haciéndolos pasar por sefardíes, del *Ángel de Budapest*, basada en la biografía escrita por Diego Carcedo³³, ha sido llevada a la televisión³⁴. Otras obras han contribuido a desmitificar la profesión del diplomático, por ejemplo, incidiendo en lo tediosas que pueden llegar a ser las recepciones diplomáticas, que se convierten en tiempo de sacrificio. Es el caso, pese al tono irónico y la mala imagen que también dan del diplomático, de *Les Ambassades*³⁵ de Roger Peyrefitte (1907-2000) o de *Una muchachita de Valladolid*³⁶ de Joaquín Calvo-Sotelo (1905-1993).

5.3 La endogamia diplomática

Aunque algunos autores diplomáticos contemporáneos han conseguido publicar en grandes sellos editoriales como Siruela, Debate, Espasa o Planeta, siguen siendo muchos los que recurren a pequeñas editoriales o incluso autopublican sus libros. Quizá también por las dificultades que entraña la carta de presentación como diplomático, han surgido iniciativas dentro del propio mundo diplomático para dar a conocer la literatura diplomática. Ya en los años ochenta surge la propuesta, hoy al parecer caída en el olvido, de crear una asociación de

²⁹ LOWRY, M (1997), *Bajo el volcán*, Barcelona, Tusquets.

³⁰ COHEN, A. (1987), *Bella del señor*, Barcelona, Anagrama.

³¹ CARCEDO, D. (2022), *Los dos cónsules*, Barcelona, Espasa.

³² ESPADA, A. (2013), *En nombre de Franco: los héroes de la Embajada de España*, Madrid, Espasa.

³³ CARCEDO, D. (2000), *Un español frente al holocausto: Así salvó Sanz Briz a 5000 judíos*, Barcelona, Booket.

³⁴ OLIVEROS, L. (2011), *El ángel de Budapest*, España, Dlo Producciones (en línea: <https://www.rtve.es/play/videos/el-angel-de-budapest/angel-budapest/3312678/>).

³⁵ PEYREFITTE, R. (1951), *Les Ambassades*, París, Flammarion.

³⁶ CALVO-SOTELO, J. (1958), *Teatro español: 1956-1957*, Madrid, Aguilar.

escritores diplomáticos Juan Valera³⁷, que contaba entre sus filas con Fernando Morán (1926-2020), Manuel Fraga (1922-2012), Ernesto Giménez Caballero (1899-1988), José María de Areilza (1909-1998) o Fernando Schwartz (Ginebra, 1937), y que iba a disponer de una publicación periódica y de una biblioteca especializada, subvencionada por el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Asuntos Exteriores. Posteriormente han surgido otros proyectos como la colección *La valija diplomática*³⁸ de la Asociación de Diplomáticos Españoles que busca favorecer la publicación de obras inéditas de diplomáticos y actuar de mediadora cultural, publicando primeras traducciones al español de obras que los diplomáticos hayan descubierto en sus estancias en el extranjero. A nivel institucional, el Ministerio de Asuntos Exteriores cuenta asimismo con la sección de publicaciones de la Secretaría General Técnica y con los Cuadernos de la Escuela Diplomática.

Aun siendo todas ellas iniciativas de gran valía para promocionar las obras escritas por diplomáticos e impulsar la diplomacia cultural española, pecan, en cierto modo, de tener un carácter un tanto endogámico. Los lectores de estas ediciones suelen pertenecer a la propia Carrera Diplomática, por lo que todo queda en casa y limita la proyección de los diplomáticos escritores que publican en estas colecciones.

5.4 Las trabas a la traducción

La difusión que pueda tener la literatura diplomática también se ve acotada por la dificultad que hoy tienen las obras escritas en español para penetrar otros mercados³⁹.

Pese a ser el español la tercera lengua del mundo, con 500 millones de hablantes, y España la quinta potencia editorial mundial, tercera en Europa⁴⁰, el porcentaje de obras traducidas del español y publicadas anualmente en otros países es muy escaso. En Francia, por ejemplo, el español es el quinto idioma en número de traducciones que, en porcentaje, no supone más del 3% de todas las obras traducidas, mientras que los libros traducidos del francés en España ascienden al 10% del total. En el mercado anglosajón este porcentaje se reduce a menos del 2% y en Estados Unidos al 0,7%. En Holanda, donde se publican cuarenta mil libros al año, solo cincuenta y ocho son traducciones del español, una cifra que no ha aumentado desde los años ochenta. A ello se suman las escasas ayudas a la traducción que se dan en España. En 2022 tan solo 135 títulos fueron benefi-

³⁷ LORENZO, E. (1987), «Los diplomáticos escritores crean una asociación», El País, (en línea: https://elpais.com/diario/1987/02/13/cultura/540169204_850215.html).

³⁸ Para más información ver <https://www.diplomaticos.org/la-valija-diplomatica>.

³⁹ GONZÁLEZ HARBOUR, B. (2022), «La mediocre posición de la literatura en español en Europa», El País, (en línea: <https://elpais.com/cultura/2022-09-29/la-mediocre-posicion-de-la-literatura-en-espanol-en-europa.html>).

⁴⁰ VV.AA. (2023), *Cien años de diplomacia cultural española: una aproximación histórica*, Madrid, Fundación Ramón Areces, p.151.

ciarios de ayudas por parte del Ministerio de Cultura, que se debe, en parte, a la complejidad en los trámites burocráticos para solicitar estas ayudas.

Según el Instituto Cervantes⁴¹ los autores de habla hispana más traducidos son americanos. En el caso de España encabezan las listas Miguel de Cervantes (1547-1616), Federico García Lorca (1898-1936), Josemaría Escrivá de Balaguer (1902-1975), Calderón de la Barca (1600-1681), San Juan de la Cruz (1542-1591), Bartolomé de las Casas (1484-1566) y Javier Cercas (Ibahernando, 1962).

Todo ello apunta a que falta una visión de la historia de la literatura española en su conjunto. Esta carencia de relato para crear un puente entre culturas podría construirse desde la diplomacia cultural española, por ejemplo, mediante el impulso de este relato en ferias internacionales de gran relevancia como la de Fráncfort, en la cual España fue el país invitado de honor en su edición de 2022.

Una vez analizadas las posibles razones que hacen que en el diplomático nazca la pulsión por escribir y los posibles escollos a los que se enfrenta la literatura diplomática para encontrar su reconocimiento en el panorama literario, cabe examinar de forma más detenida aquello que han escrito dentro de los diferentes géneros los diplomáticos escritores para obtener un cuadro más amplio de sus aportaciones al arte de la palabra escrita, así como las razones que explican la ausencia de escritores diplomáticos en España.

41 <https://mapadelatraduccion.cervantes.es/obras>.

Capítulo III

EL CASO ESPAÑOL: EL DIPLOMÁTICO ESCRITOR

En España, a diferencia de otros países y, especialmente, como se ha dicho, de la región iberoamericana, llama la atención el hecho de que la figura del diplomático de carrera escritor predomine sobre la del escritor que desempeña funciones diplomáticas.

1. Escritores que son diplomáticos

En el siglo XIX y principios del siglo XX todavía pueden encontrarse ejemplos de esta segunda categoría de escritor diplomático. El ingreso en la diplomacia en estos años dependía, en buena medida, de una posición social desahogada, por lo que figuras de reconocido prestigio y bien conectadas con los círculos políticos e intelectuales de la época eran los que accedían a un patronazgo que les abriese las puertas a una carrera política o diplomática.

El ejemplo más emblemático de escritor diplomático en España es el de Juan Valera (1824-1905). Valera formaba parte, por nacimiento, de esta minoría y sus buenas conexiones le permitirán ser destinado a Nápoles⁴² a las órdenes de otro literato del romanticismo español, el Duque de Rivas, Ángel de Saavedra (1791-1865), que también podría servir como ejemplo de escritor diplomático. Entre 1847 y 1896, con ciertas interrupciones para dedicarse a la política en España, Valera estuvo destinado en Nápoles (1847), Lisboa (1850), Río de Janeiro (1851), Dresde (1854), San Petersburgo (1856), Fráncfort (1865), otra vez Lisboa (1881), Washington (1883), Bruselas (1886) y Viena (1893).

⁴² VALERA, J. (1947), «Correspondencia», *Obras Completas*, Madrid, Aguilar, vol. III, p. 12, Carta a su padre de 14 de enero de 1847: «Ya por mis anteriores sabrá usted que don Javier Istúriz nos prometió doblemente, a mi tío y a mí, el que se me nombraría attaché a la Legación de Nápoles, y que, por consiguiente, a no faltar suciamente a su palabra, no puede dejar de hacer por mí tan pequeño obsequio, como es el destinar a un hombre ad honorem y sin sueldo alguno».

Pese a que su novela más conocida, *Pepita Jiménez*⁴³, que explora temas como el amor, la religión y la moralidad en un contexto doméstico y personal, parece estar lejos de la influencia que su carrera como diplomático hubiese podido ejercer sobre su obra, sus estancias en el extranjero reflejan su labor como mediador cultural e influyen en otras de sus obras. Así, su experiencia en Italia queda recogida en la introducción a la primera edición de sus *Estudios Críticos sobre literatura, política y costumbres de nuestros días*⁴⁴, en sus estancias en Lisboa se fraguará su novela *Morsamor*⁴⁵ y Río de Janeiro inspirará *Genio y Figura*⁴⁶.

Valera tuvo gran interés por integrarse en la sociedad de los países a los que fue destinado⁴⁷ y, unido a su labor literaria, ello le granjeó una buena acogida, que impulsará su labor como mediador cultural. Valera realizará viajes y excursiones durante sus destinos, se preocupará por estudiar el idioma y la literatura del lugar y participará activamente de la vida cultural. En Nápoles estudió griego e italiano, en Lisboa se convierte en claro defensor del iberismo cultural, cofundando la revista luso-española, *Revista Peninsular*⁴⁸, redactada en portugués y en castellano, y de Brasil traerá consigo novecientos siete libros. También acercó al público hispano obras extranjeras en su labor como traductor. Ejemplo de ello es su traducción del alemán de *Poesía y arte de los árabes en España y Sicilia*⁴⁹ de Adolf Friedrich von Schack (1815-1894). Dejará una amplia correspondencia⁵⁰ que luego ha sido de gran interés para otros diplomáticos. Como afirma el Embajador José Cuenca (Iznatoraf, 1935), «aunque estuvo en ese puesto sólo unos meses, fueron suficientes para dejarnos una correspondencia de valor excepcional, que contiene un inteligente, profundo y atinado análisis sobre la Rusia de mediados del siglo XIX. Nombrado embajador en Moscú, a finales de 1886, casi 130 años después de esas misivas, me fueron de gran utilidad para conocer las entretelas del puesto»⁵¹.

Destaca también la figura de Ernesto Giménez Caballero, el *D'Annunzio español*. Su actividad literaria, periodística y política le llevaron a ocupar las agregadurías culturales en las embajadas en Paraguay y Brasil y posteriormente la jefatura de misión en Paraguay en 1958, cargo en el que se mantuvo durante 14 años. Son varias las aportaciones de Giménez Caballero al pensamiento y a la cultura española. Fue uno de los promotores del movimiento falangista en

⁴³ VALERA, J. (1874), *Pepita Jiménez*, Madrid, Cátedra.

⁴⁴ VALERA, J. (1864), *Estudios críticos sobre literatura, política y costumbres de nuestros días*, Madrid, Librería de A. Durán.

⁴⁵ VALERA, J. (1899), *Morsamor*, Barcelona, Planeta.

⁴⁶ VALERA, J. (1897), *Genio y Figura*, Madrid, Cátedra.

⁴⁷ CASTELLÓ, E. (2009), *Juan Valera: diplomático*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid. *Revista Peninsular* fue una publicación periódica editada en Lisboa entre 1855 y 1856.

⁴⁹ VON SCHACK, A. F. (1881), *Poesía y arte de los árabes en España y Sicilia*, Sevilla, F. Álvarez.

⁵⁰ VALERA, J., *Op. cit.*

⁵¹ CUENCA, J., *Op. cit.*

España, plasmando sus ideas en textos como *Genio de España*⁵², *Roma madre*⁵³ o *Memorias de un dictador*⁵⁴. Perteneció a los movimientos vanguardistas, a los que contribuiría con obras como *Carteles*⁵⁵ o *Los toros, las castañuelas y la Virgen*⁵⁶ y con la fundación de la revista *La Gaceta literaria*⁵⁷, en la que publicaron, entre otros, Federico García Lorca y Salvador Dalí (1904-1989). Además, se le considera el creador de uno de los primeros cineclubes que hubo en España, en 1932, junto a Luis Buñuel (1900-1983). Por lo demás, su actividad literaria se centró especialmente en la historia de España, relatando en su primer libro *Notas marruecas de un soldado*⁵⁸ su experiencia en la guerra del Rif (1921-1926). Acerca de sus destinos también escribió en *Revelación del Paraguay*⁵⁹, *Bahía de todos os santos e de todos os demônios*⁶⁰ o en *Asunción, capital de América*⁶¹.

2. La profesionalización de la Carrera Diplomática

Una de las razones que podría sustentar la desaparición de la figura del escritor diplomático es la temprana profesionalización de la Carrera Diplomática en España.

La Carrera Diplomática es el cuerpo más antiguo de la Administración civil del Estado que se consolida como cuerpo profesional en el siglo XIX. Durante la década moderada, con Luis González Bravo como Ministro de Estado (1843-1844), el Real Decreto de 4 de marzo de 1844 organiza de modo unitario la Carrera Diplomática, de acuerdo con el modelo francés. Posteriormente, el Estatuto de Bravo Murillo de 1852 creará un auténtico cuerpo profesional basado en el mérito y la capacidad. La Ley Orgánica de las Carreras Diplomática, Consular y de Intérpretes y su Reglamento de desarrollo de 23 de julio de 1883 supondrán el verdadero comienzo de una organización moderna de la Carrera Diplomática, consecuencia del nuevo impulso que le dio el Ministro de Estado, Antonio Aguilar y Correa, Marqués De La Vega De Armijo (1881-1883), imponiendo el sistema de concurso público más o menos igualitario, a la manera del *grand concours* francés. El proceso de profesionalización se completará durante la dictadura de

⁵² GÍMENEZ, E. (1932), *Genio de España, Exaltaciones a una resurrección nacional y del mundo*, Madrid, Ediciones de La Gaceta Literaria.

⁵³ GÍMENEZ, E. (1939), *Roma madre*, Madrid, Ediciones Jerarquía.

⁵⁴ GÍMENEZ, E. (1979), *Memorias de un dictador*, Barcelona, Planeta.

⁵⁵ GÍMENEZ, E. (1927), *Carteles*, Madrid, Espasa Calpe.

⁵⁶ GÍMENEZ, E. (1927), *Los toros, las castañuelas y la Virgen*, Madrid, Caro Raggio.

⁵⁷ *La Gaceta Literaria* fue una revista cultural editada en Madrid entre 1927 y 1932. Fue la plataforma más importante del movimiento vanguardista español y de la generación del 27.

⁵⁸ GÍMENEZ, E. (1923), *Notas marruecas de un soldado*, Madrid, Imprenta E. Gímenes.

⁵⁹ GÍMENEZ, E. (1958), *Revelación del Paraguay*, Madrid, Espasa-Calpe.

⁶⁰ GÍMENEZ, E. (1958), *Bahía de todos os santos e de todos os demônios. Desenhos de Lenio*, Salvador de Bahía, Publicações da Universidade da Bahia.

⁶¹ GÍMENEZ, E. (1971), *Asunción, capital de América*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica.

Primo de Rivera (1923-1930), mediante el Decreto-Ley de 29 de septiembre de 1928, que lleva a cabo la unificación de la Carrera Diplomática y Consular⁶².

En la actualidad «*los cargos diplomáticos, serán desempeñados por funcionarios pertenecientes a la Carrera. El Gobierno, no obstante, podrá, proveer las Jefaturas de Misión en personas que no pertenezcan a la Carrera siempre que reúnan las especiales circunstancias requeridas para el cargo*»⁶³. Ello podría abrir la puerta a que los Gobiernos adoptasen una política cultural que favoreciese a reconocidos escritores del panorama literario español cercanos al Gobierno para ocupar ciertas jefaturas de misión en el exterior. A pesar de ello, no se han dado casos de nombramientos diplomáticos entre los literatos. Surge también la duda sobre la efectividad que una decisión en este sentido podría tener, teniendo en cuenta que actualmente no puede considerarse que el panorama literario español se encuentre en un periodo de apogeo. A modo de ejemplo, no parece que ningún escritor español figure en las quinielas para optar al Nobel de literatura⁶⁴.

3. La diplomacia cultural en España

Otro factor que explica que en España no haya ningún escritor diplomático y que abunden, cada vez más, los diplomáticos escritores, puede encontrarse en la evolución que ha seguido la diplomacia cultural española.

La diplomacia cultural, como parte de la diplomacia pública y de la acción exterior del Estado, puede entenderse como «*el intercambio de ideas, información, arte, y otros aspectos culturales entre naciones y personas con el fin de lograr un entendimiento mutuo*»⁶⁵. En el siglo XX, los Estados empezaron a desarrollar la diplomacia cultural como parte de su poder blando⁶⁶ para ejercer una influencia que no se podía lograr por otros medios, focalizándose en sectores estratégicos de la opinión pública extranjera. En España⁶⁷, la Unión Iberoamericana (1885), la Junta para la Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas (1907), la Oficina de Relaciones Culturales Españolas (1921) y la Junta de Relaciones Culturales (1926) representaron los primeros esfuerzos de establecer una política cultural exterior, liderados por destacadas personalidades de la sociedad civil. Se adoptó una diplomacia intelectual, eminentemente elitista, como eje

⁶² VALDIVIESO DEL REAL, R. (1996), «La Carrera Diplomática Española», Colección Biblioteca Diplomática Española. Estudios, nº 15, pp. 251-255.

⁶³ Artículo 3 párrafo 1 del Decreto de 15 de julio de 1955 por el que aprueba el Reglamento Orgánico de la Carrera Diplomática («BOE» núm. 205, de 24 de julio de 1955).

⁶⁴ Fallecido Javier Marías en 2022, entre los favoritos a la hora de optar por el galardón se barajan nombres como los de Enrique Vila-Matas y Antonio Muñoz Molina que, sin embargo, tienen menos difusión a nivel internacional que candidatos de otros países.

⁶⁵ CUMMINGS, M. (2003), *Cultural Diplomacy and the United States Government: A Survey*, Washington DC, Center for Arts and Culture, p. 4.

⁶⁶ NYE, J. (1990), *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Nueva York, Basic books.

⁶⁷ VV.AA., *Op. cit.*

central para proyectar la cultura y el pensamiento español. En lugar de incorporar a intelectuales a sus filas diplomáticas, estos llevaron a cabo labores paralelas. Algunos se integraron en el ámbito institucional, como Ramón Menéndez Pidal (1869-1968), Blas Cabrera (1878-1945) o Gregorio Marañón (1887-1960), mientras que otros buscaron influir en el extranjero. La JAE respaldó en 1910 los viajes a Hispanoamérica de Rafael Altamira (1866-1951) y Adolfo González Posada (1860-1944), y la generación del 14 empezó a establecer contactos con los círculos intelectuales latinoamericanos con los viajes de José Ortega y Gasset (1883-1955), que comenzaron en Argentina en 1916.

La relevancia de la labor cultural de los diplomáticos aumentó significativamente a partir de 1945 con la creación de la Dirección General de Relaciones Culturales y el Consejo de la Hispanidad (1940), posteriormente Instituto de Cultura Hispánica (1946), los cuales promovieron la apertura de centros culturales en el extranjero. Desde la creación del Ministerio de Cultura y Bienestar en 1978, surgió una tensión competencial con el Ministerio de Asuntos Exteriores⁶⁸, la cual se resolvió en el primer Plan de Acción Cultural Exterior de 2012, reconociendo a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional la coordinación de toda la acción cultural en el exterior. Asimismo, la red de Centros Culturales de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), establecida a partir de 1998 y la adscripción directa a la Agencia de la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas en 2001, debilitaron en cierto modo la capacidad unificada de proyección exterior de la diplomacia cultural, por lo que actualmente se contempla el retorno de la Dirección de Relaciones Culturales, ahora ubicada en la AECID, al Ministerio de Asuntos Exteriores. En 2001, también surgió la figura del Encargado de Asuntos Culturales en las embajadas, permitiendo una especialización de los diplomáticos en la gestión cultural, lo que, según el Embajador Jesús Silva (Sevilla, 1962), ha dado lugar a un aumento de los diplomáticos con vocación por la diplomacia cultural⁶⁹.

En España, los escritores contribuyeron a fortalecer la diplomacia cultural española en una primera etapa, perdiendo presencia a medida que se iba profesionalizado la actividad cultural de los diplomáticos. Ello explica la ausencia de escritores diplomáticos en la actualidad, así como el creciente interés de los diplomáticos por los temas culturales y el aumento de los diplomáticos escritores con un interés por formar parte activa del panorama literario.

⁶⁸ Hasta 1985, el Ministerio de Cultura carecía de competencias en asuntos exteriores, limitándose a la interacción con organismos internacionales en temas culturales. Con la creación de la Dirección General de Cooperación Cultural en dicho año, se incorpora la responsabilidad de difundir y proyectar la cultura española en el ámbito internacional, siempre en colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores.

⁶⁹ VV.AA., *Op. cit.*, p.130.

4. De la literatura diplomática al diplomático escritor

Gran parte de la literatura diplomática está estrechamente ligada a las experiencias y a los conocimientos que los diplomáticos viven y adquieren a lo largo de su carrera. A pesar de ello, puede observarse cómo, desde la década de los noventa, cada vez más diplomáticos buscan desligar su actividad profesional de su faceta de escritores, dando paso a otros géneros literarios, como la novela o la poesía, en los que el escritor se desvincula de su condición de funcionario. Es el caso del Embajador Miguel Albero, que sostiene que separa de forma radical profesión y afición, y no haber escrito nunca nada relacionado con su experiencia profesional, ni sobre los lugares en los que ha vivido. En parte, porque considera que en el ámbito literario no ayuda el presentarse como diplomático, que podría deberse a que hay muchos diplomáticos que escriben, pero no muchos los que son considerados literariamente.

Aun así, en muchas obras de narrativa o poéticas sigue existiendo una retroalimentación entre faceta profesional y literaria, incluso aunque sea de forma sutil, como es el caso de la poesía de *Afro*⁷⁰ de Guillermo López Gallego (Madrid, 1978), que no deja de estar marcada por sus vivencias en Liberia. En la mayoría de ocasiones esta retroalimentación se da de forma patente, ya que, como opina el Embajador Manuel Montobbio (Barcelona, 1962), el diplomático «*escribe como persona, porque es persona*», pero también «*escribe para el Estado, es sus ojos, sus oídos, su intuición en otro Estado, lo representa y negocia en su nombre*»⁷¹.

La prolífica producción literaria de los diplomáticos españoles engloba, por tanto, diferentes géneros y temáticas que separan en mayor o menor medida la faceta profesional de la dimensión creativa.

4.1 El diplomático historiador

La historia y la diplomacia han sido dos disciplinas íntimamente relacionadas a lo largo de los siglos. Ambas comparten el propósito de entender y contextualizar los acontecimientos mundiales, y es a menudo la pluma de los diplomáticos la que desentraña y narra estos hechos desde una óptica privilegiada. En el contexto español, varios diplomáticos han contribuido significativamente a la literatura histórica, aportando su experiencia al estudio de la diplomacia y las relaciones internacionales. Algunos ejemplos los encontramos en obras como *Historia de la Diplomacia Española*⁷² del Embajador Miguel Ángel Ochoa Brun, que traza una línea temporal que se extiende desde los primeros contactos diplomáticos de España hasta la actualidad, ofreciendo una visión detallada de los avatares históricos y las transformaciones que la diplomacia española ha experimentado;

⁷⁰ LÓPEZ GALLEGOS, G. (2016) *Afro*, Valencia, Pre-Textos.

⁷¹ GONZÁLEZ, E., *Op. cit.*

⁷² OCHOA, M. A., *Op. cit.*

*El día de Trafalgar*⁷³, en la cual el Embajador Julio Albi de la Cuesta (Burgos, 1948) ofrece una comprensión profunda de los factores políticos, militares y estratégicos que rodearon la batalla de Trafalgar en 1805 y que influyeron en las relaciones internacionales de la época; *España, una Historia global*⁷⁴ y *La gran aventura de la diplomacia española*⁷⁵, de Luis Martínez Montes, que reivindican la impronta que España y su diplomacia han dejado en la historia universal; o *Humanitas: la era de los descubrimientos y la creación de una civilización global*⁷⁶ de Luis Zaballa (1965-2022), que describe el proceso histórico que desemboca en la actual globalización.

4.2 El diplomático internacionalista

Muy relacionado con la historia, también abundan las obras de diplomáticos sobre geopolítica, relaciones internacionales y política exterior.

Las vicisitudes de los conflictos armados son abordadas en la trilogía de ensayos de Gonzalo de Salazar (Madrid, 1963) *Guerra, paz y civilización*⁷⁷, *Crimen y conflicto armado*⁷⁸ y *Los retos de la Alianza*⁷⁹, donde ahonda en la relación entre las sociedades humanas y la guerra, las formas emergentes de la guerra, los nuevos actores y espacios de confrontación a nivel global, así como en los retos de defensa y seguridad que se le presentan a la Alianza Euroatlántica y a la Unión Europea. Una aproximación a la Guerra Fría, con ciertos elementos de ficción, la encontramos en algunas de las obras del Embajador Jorge Fuentes (Castellón de la Plana, 1940) como *La línea de la distensión*⁸⁰ y *El círculo de Helsinki*⁸¹. La actual pugna de poder entre China y Estados Unidos y los retos a los que se enfrenta Europa para ser considerada un actor global de relevancia son analizadas por el Embajador Fidel Sendagorta (Madrid, 1956) en *Estrategias de poder*⁸². En cuanto

⁷³ ALBI, J. (2005), *El día de Trafalgar*, Barcelona, Seix Barral.

⁷⁴ MARTÍNEZ MONTES, L. (2018), *España, una historia global*, Madrid, Biblioteca Diplomática Española.

⁷⁵ MARTÍNEZ MONTES, L. (2020), *La gran aventura de la diplomacia española*, Madrid, Biblioteca Diplomática Española.

⁷⁶ ZABALLA, L. (2020), *Humanitas: La era de los descubrimientos y la creación de una civilización global*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

⁷⁷ SALAZAR, G. (2016), *Guerra, paz y civilización*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

⁷⁸ SALAZAR, G. (2019), *Crimen y conflicto armado*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

⁷⁹ SALAZAR, G. (2023), *Los retos de la Alianza: las estrategias de seguridad ante las formas emergentes de la guerra*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

⁸⁰ FUENTES, J. (1980), *La línea de la distensión*, Madrid.

⁸¹ FUENTES, J. (1988), *El círculo de Helsinki*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

⁸² SENDAGORTA, F. (2020), *Estrategias de poder: China, Estados Unidos y Europa en la era de la gran rivalidad*, Barcelona, Deusto.

a la política exterior española, *La transición exterior de España*⁸³ del Embajador Francisco Villar (Salamanca, 1945), narra la evolución en política exterior desde 1976 hasta 1996 y cómo se llega a pasar del aislamiento a una relativa influencia internacional; y *Una pica en Flandes*⁸⁴ del Embajador Javier Elorza (Madrid, 1945) relata, a modo de crónica personal, su experiencia en Bruselas en el periodo que abarca desde 1986 hasta 2004, y los retos a los que se ha enfrentado España para dejar su impronta en el seno de la Unión Europea.

4.3 El diplomático ensayista

Aparte de los muchos ensayos históricos y referentes a la política exterior, las relaciones internacionales y la geopolítica global, los diplomáticos han mostrado también su interés por otras ramas del pensamiento. En el ámbito de la filosofía encontramos la obra del Embajador Gonzalo Fernández de la Mora (1924-2002), que aborda temas que van desde la antropología filosófica en *El hombre en desazón*⁸⁵ al alegato que hace a favor de la ética política en *El crepúsculo de las ideologías*⁸⁶. En el campo de la lengua puede nombrarse el ensayo *El guirigay nacional*⁸⁷ del Embajador Santiago de Mora-Figueroa (Jerez de la Frontera, 1941), que reflexiona acerca de cómo la lengua española y sus hablantes han cambiado con el tiempo y cómo esta metamorfosis en el habla influye en el comportamiento de las sociedades. La egiptología se convertiría en el tema predilecto para el Embajador Pablo de Jevenois (Madrid, 1948), que se adentró en la *Biblioteca de Alejandría*⁸⁸. Otros ejemplos dentro de la gran variedad de temáticas tratadas por autores diplomáticos la encontramos en *Los diplomáticos y el cine*⁸⁹ del Embajador Amador Martínez Morcillo (Valencia, 1932), que estudia la relación entre ambas disciplinas, evocando la figura del cineasta y también escritor Edgar Neville (1899-1967), y en *Defensa de la creación*⁹⁰ del Embajador José Antonio de Ory (Madrid, 1965), que respalda el papel primordial e imprescindible de la pulsión creativa.

4.4 El diplomático técnico

Seguramente el género más extendido entre los diplomáticos sea el de las contribuciones técnicas, puesto que supone un complemento a su actividad pro-

⁸³ VILLAR, F. (2016), *La transición exterior de España: del aislamiento a la influencia (1976-1996)*, Madrid, Marcial Pons.

⁸⁴ ELORZA, J. (2023), *Una pica en Flandes: la huella de España en la Unión Europea*, Madrid, Debate.

⁸⁵ FERNÁNDEZ DE LA MORA, G. (1997), *El hombre en desazón*, Madrid, Nobel.

⁸⁶ FERNÁNDEZ DE LA MORA, G. (1965), *El crepúsculo de las ideologías*, Barcelona, Espasa.

⁸⁷ DE MORA-FIGUEROA, S. (2005), *El guirigay nacional. Ensayos sobre el habla de hoy*, Barcelona, Áltera.

⁸⁸ DE JEVENOIS, P. (2009), *Biblioteca de Alejandría: el enigma desvelado*, Lisboa, Esquilo.

⁸⁹ MARTÍNEZ, A. (2015), *Los diplomáticos y el cine*, Madrid Ibersaf.

⁹⁰ DE ORY, J. A. (2018), *Defensa de la creación*, Madrid, Ediciones Asimétricas.

fesional. A lo largo de la carrera muchos diplomáticos llegan a especializarse en determinados temas y plasman su conocimiento en obras de carácter más técnico, lejos del elemento creativo que distingue a la literatura, pero de gran relevancia para quien busca un análisis más pormenorizado de ciertos asuntos. Es el caso de *El arte de invitar: su protocolo*⁹¹ del Embajador José Antonio de Urbina (1926-2014), que aborda cuestiones de etiqueta y protocolo en el contexto diplomático. Diplomáticos juristas como el Embajador Juan Antonio Yáñez-Barnuevo (Coria del Río, 1942) o el Embajador José Antonio de Yturriaga contribuyen al estudio de cuestiones como la justicia penal internacional⁹² o el Derecho del Mar⁹³. Abundan también las contribuciones a obras colectivas, especialmente en publicaciones del propio Ministerio de Asuntos Exteriores que, como *La diplomacia española ante el reto digital*⁹⁴, *El Brexit y Gibraltar*⁹⁵ o *La puerta de Clavijo: Asia Central y España una nueva conectividad*⁹⁶, buscan dar una visión detallada de temas actuales de interés.

4.5 Los recuerdos diplomáticos

Las memorias y crónicas autobiográficas, para las cuales el mundo anglosajón es el principal referente, reflejan la idea que comparten muchos diplomáticos, acerca del deber que de alguna manera uno tiene de dejar su punto de vista de sus funciones públicas. Con anterioridad a la democratización en el acceso a la información, las memorias eran de gran utilidad, ya que los diplomáticos eran protagonistas o habían presenciado hechos y, por tanto, tenían información de primera mano, para que el público general pudiese conocer los entresijos de momentos históricos de relevancia. Es el caso, por ejemplo, de *¡Saber quién puso fuego ahí!*⁹⁷, en la que el Embajador Máximo Cajal (1935-2014) relata la crónica del asalto a la Embajada de España en Guatemala que tuvo lugar en 1980 o *Memoria de Washington*⁹⁸ del Embajador Javier Rupérez (Madrid, 1941), que brinda una perspectiva de su tiempo como embajador en Estados Unidos⁹⁹. Hoy el género

⁹¹ URBINA, J. A. (2002), *El arte de invitar: su protocolo*, Barcelona, Temas de hoy.

⁹² YÁÑEZ-BARNUEVO, J. A. (2001), *La justicia penal internacional. Una perspectiva iberoamericana*, Madrid, Consorcio Casa de América.

⁹³ YTURRIAGA, J. A. (2022), *La Conferencia sobre el Derecho del Mar vista desde dentro por un delegado español*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

⁹⁴ VV.AA. (2016), *La diplomacia española ante el reto digital*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

⁹⁵ VV.AA. (2017), *El Brexit y Gibraltar: un reto con oportunidades conjuntas*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Colección Escuela Diplomática.

⁹⁶ VV.AA. (2021), *La puerta de Clavijo: Asia Central y España una nueva conectividad*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

⁹⁷ CAJAL, M. (1999), *¡Saber quién puso el fuego ahí!: Masacre en la Embajada de España*, Madrid, Siddharth Mehta Ediciones.

⁹⁸ RUPÉREZ, J. (2010), *Memoria de Washington: Embajador de España en la capital del Imperio*, Madrid, La esfera de los libros.

⁹⁹ Rupérez es autor prolífico de, entre otras obras, *El precio de una sombra*, una novela de intriga inspirada en su destino en la Varsovia comunista de Władysław Gomułka (1956-1970).

de las memorias, en cierta medida, se ha convertido en una reliquia como fuente de información. A pesar de ello, muchos aspectos de la labor diplomática siguen teniendo lugar a puerta cerrada, lejos del ojo público, requieren de una gran discreción y reserva, pero también de testigos que escriban crónicas que enriquezcan los estudios históricos. Por ello, las autobiografías ofrecen una valiosa ventana a ese mundo, revelando los desafíos, las estrategias y las experiencias que conforman la labor de un diplomático y siguen siendo de gran interés, especialmente si se trata de personas que han desempeñado cargos de relevancia o que son conocidas por la opinión pública, como demuestra la reciente publicación de *Una vida con suerte: memorias*¹⁰⁰ del Embajador Fernando Schwartz, prolífico escritor de novelas, ganador del Premio Planeta en 1995 por *El desencuentro*¹⁰¹, colaborador del Grupo Prisa y presentador de televisión en Canal+.

4.6 El viaje literario de la diplomacia

Los libros de viajes, que han servido como puente entre culturas y que abren una ventana hacia lo desconocido, tienen un origen muy lejano en el tiempo. Ya en 1406, en época de Enrique III de Castilla, Ruy González de Clavijo (ca. 1350-1412) publicaba *Vida y Hazañas del Gran Tamerlán, con la descripción de las tierras de su Imperio y Señorío*¹⁰², que narra su embajada ante la corte del gran Tamerlán en Asia Central. Clavijo no solo describió sus experiencias, sino que también proporcionó valiosas observaciones sobre la geografía, la política y la cultura de la región. Más recientemente encontramos contribuciones literarias a este género con viajeros como el Embajador Alfonso de la Serna (1922-2006) con *Imágenes de Túnez*¹⁰³, la Embajadora Anunciada Fernández de Córdova con *El vuelo de los días*¹⁰⁴, una mezcla de libro de viajes y de libro de memorias de su época como embajadora en misión especial para las Cumbres Iberoamericanas y Asuntos Multilaterales de Iberoamérica, Juan Claudio de Ramón con *Canadiana*¹⁰⁵ y *Roma desordenada*¹⁰⁶, Enrique Criado (Madrid, 1981) con *Cosas que no caben en una maleta*¹⁰⁷ y *El paraguas balcánico*¹⁰⁸, así como obras colectivas que, como *Muchas vidas y un destino. Experiencias diplomáticas*¹⁰⁹, buscan dar a conocer al público general la faceta menos agradecida de la labor del diplomático.

¹⁰⁰ SCHWARTZ, F. (2022), *Una vida con suerte: memorias*, Madrid, The Galobart Books.

¹⁰¹ SCHWARTZ, F. (1995), *El desencuentro*, Barcelona, Planeta.

¹⁰² GONZÁLEZ DE CLAVIJO, R. (2016), *Embajada a Tamerlán*, Madrid, Miraguano.

¹⁰³ DE LA SERNA, A. (1990), *Imágenes de Túnez*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica.

¹⁰⁴ FERNÁNDEZ DE CORDOVA, A. (2010), *El vuelo de los días*, Madrid, Irreverentes.

¹⁰⁵ DE RAMÓN, J. C. (2018), *Canadiana: viaje al país de las segundas oportunidades*, Madrid, Debate.

¹⁰⁶ DE RAMÓN, J. C., *Op. cit.*

¹⁰⁷ CRIADO, E. (2016), *Cosas que no caben en una maleta: Vivencias de un diplomático novato en el Congo*, Madrid, Aguilar.

¹⁰⁸ CRIADO, E. (2019), *El paraguas balcánico: un paseo sin protocolos*, Madrid, Aguilar.

¹⁰⁹ VV.AA. (2020), *Muchas vidas y un destino. Experiencias diplomáticas*, Madrid, Pigmalion Edypro.

4.7 La novela diplomática

Como se ha venido diciendo, el diplomático se ha convertido en muchas ocasiones en un personaje de ficción. En ocasiones es también el propio diplomático el que crea personajes de ficción. En el panorama actual encontramos una gran variedad de ejemplos. El Embajador Jorge Dezcallar (Palma de Mallorca, 1945) dará vida a *Asís*, que se convertirá en *Espía accidental*¹¹⁰ y tendrá que evitar un nuevo conflicto entre Argelia y Marruecos en *Operación falsa bandera*¹¹¹. Juan López-Herrera narrará *Las aventuras del ingenioso detective Frank Stein*¹¹² en una suerte de novela negra bética y se inspirará en sus destinos en Perú, Cuba y Brasil para desentrañar el misterio de *La insula inefable*¹¹³. Helena Cosano trasladará al *Cándido* de Voltaire (1694-1778) al mundo diplomático en *Cándida diplomática*¹¹⁴; el Embajador Fernando Riquelme (Orihuela, 1947) propone un paseo por escenarios de Europa y Oriente Medio, dentro del mundo de las organizaciones internacionales y de los proyectos de desarrollo en *Victoria, Eros y Eolo*¹¹⁵; y el Embajador Carles Casajuana se inspirará en los destinos que ha tenido para *Kuala Lumpur*¹¹⁶ y *Domingo de tentación*¹¹⁷.

Más recientemente, el diplomático se va adentrando también en mundos nuevos, como pueden ser el de la novela gráfica y el guión. En su colaboración con el historietista Paco Roca (Valencia, 1969) en *El Tesoro del Cisne Negro*¹¹⁸, el Embajador Guillermo Corral (Portugalete, 1971) relata su experiencia como joven diplomático en el proceso en torno a la recuperación de la carga de la fragata española Nuestra Señora de las Mercedes, que tuvo lugar entre 2007 y 2011, y que, posteriormente, fue llevada a la pantalla en una miniserie¹¹⁹ dirigida por Alejandro Amenábar (Santiago de Chile, 1972).

4.8 La poesía diplomática

A primera vista podría parecer que, pese al arte del diálogo y de la palabra que caracteriza a los diplomáticos, su conexión con la lírica poética es más bien sutil. Sin embargo, poetas y diplomáticos viven, en cierto modo, preocupados ambos con ideas abstractas y entelequias. El nexo entre diplomacia y poesía queda patente si se tiene en cuenta que tres premios Nobel de literatura del siglo XX eran poetas y diplomáticos de carrera. Se trata del francés Saint-John Perse

¹¹⁰ DEZCALLAR, J. (2021), *Espía accidental*, Madrid, La esfera de los libros.

¹¹¹ DEZCALLAR, J. (2023), *Operación falsa bandera*, Madrid, La esfera de los libros.

¹¹² LÓPEZ-HERRERA, J. (2020), *Las aventuras del ingenioso detective Frank Stein*, Madrid, Funambulista.

¹¹³ LÓPEZ-HERRERA, J. (2017), *La insula inefable*, Madrid, Funambulista.

¹¹⁴ COSANO, H. (2011), *Cándida diplomática*, Madrid, Algaida.

¹¹⁵ RIQUELME, F. (2010), *Victoria, Eros y Eolo*, Madrid, Verbum.

¹¹⁶ CASAJUANA, C. (2022), *Kuala Lumpur*, Barcelona, Edicions Proa.

¹¹⁷ CASAJUANA, C. (2004), *Domingo de tentación*, Barcelona, Seix Barral.

¹¹⁸ VV.AA. (2021), *El tesoro del Cisne Negro*, Bilbao, Atisberri.

¹¹⁹ AMENÁBAR, A. (2021), *La fortuna*, España, Movistar+ (en línea: <https://lafortuna.movistarplus.es>).

(1887-1975), galardonado con el Nobel en 1960 y que escribió bajo seudónimo porque no era bien visto que un diplomático escribiese ficción, el griego Yorgos Seferis (1900-1971), quien recibió el premio Nobel en 1963 y el chileno Pablo Neruda, Nobel en 1977.

En España los poetas diplomáticos son legión. La mayoría lo hace por juego o afición, pero existen unos cuantos *poetas de luces*, que diría Gerardo Diego (1896-1987). En el prólogo a la *Antología de Poetas Diplomáticos*¹²⁰ el poeta Aquilino Duque (1931-2021) señala que los diplomáticos que están a la cabeza del escalafón de la poesía serían Josep Carner (1884-1970), Ramón de Basterra (1888-1928), Agustín de Foxá y Aurelio Valls (1917-1983).

De entre los poetas que lo hacen por juego pueden mencionarse algunos ejemplos al margen de los autores recogidos en las antologías poéticas de poetas diplomáticos de La Valija Diplomática¹²¹. Los poemarios del Embajador Manuel Montobbio beben de su experiencia como diplomático. Es autor de *Mundo. Una geografía poética*¹²², *Guía poética de Albania*¹²³ o, el más reciente, *Masquilishuats en flor*¹²⁴, que conmemora el trigésimo aniversario de los Acuerdos de paz de Chapultepec de 1992, que pusieron fin al conflicto en El Salvador. Ignacio Cartagena (Alicante, 1977) en su poemario *Las cartas de Nelson*¹²⁵, retratan a Arturo, funcionario de un organismo internacional. El Embajador Alfonso Lucini (Madrid, 1959) en su último poemario, el quinto, *Nunca se sabe*¹²⁶ recorre a ritmo de soneto los lugares en los que ha vivido, desde Pekín a Jerusalén y el embajador Ramón Ansoaín Garraza (Pamplona, 1940) recoge en verso sus *Vivencias Diplomáticas*¹²⁷.

Cabe hacer hincapié, asimismo, en el valor de la labor de los diplomáticos traductores de poesía como mediadores culturales. Destacan en este ámbito Juan Ortega Costa (1901-1966), especialmente por sus traducciones del francés¹²⁸; el Embajador Manuel Aguirre de Cárcer (1882-1969), que realizaría la traducción

¹²⁰ VV.AA. (2004), *Rimas en claro: Primera Antología de Poetas Diplomáticos (s. XX)*, Madrid, Dosssoles; VV.AA. (2008), *Rimas Cifradas: Segunda Antología de Poetas Diplomáticos (s. XX y XXI)*, Madrid, Dosssoles.

¹²¹ Estos son, por orden de aparición: Francisco García Lorca; Luis Tobío; Pedro Rodríguez-Ponga; Pedro Antonio Cuyás; Juan Francisco Cuadrón; Rafael Gómez-Jordana; Julián Ayesta; Francisco Utray; José Antonio Vaca de Osma; Agustín Cano; Mariano Baselga; Juan Durán-Loriga; Fernando Morán; José María García-Agulló; Antonio Serrano de Haro; Alonso Álvarez de Toledo; Mariano Ucelay; Jesús Riosalido; Javier Sangro; José Antonio Martínez de Villareal; Jesús M. Rodríguez-Andía; Anunciada Fernández de Córdova; Ignacio Sánchez de Lerín; Montserrat González; Luis de la Torre; Luis Gómez; Eduardo de Quesada; José Leandro Consarnau; Marcos Rodríguez; Luis María Marina; y Paloma Serra.

¹²² MONTOBBIO, M. (2013), *Mundo. Una geografía poética*, Barcelona, Icaria.

¹²³ MONTOBBIO, M. (2011), *Guía poética de Albania*, Barcelona, Icaria.

¹²⁴ MONTOBBIO, M. (2022), *Masquilishuats en flor*, El Salvador, UNIVO.

¹²⁵ CARTAGENA, I. (2021), *Las cartas de Nelson*, Madrid, Ars poética.

¹²⁶ LUCINI, A. (2022), *Nunca se sabe*, Madrid, Turpin.

¹²⁷ ANSOAÍN, R. (2022), *Vivencias Diplomáticas*, Madrid, Sapere Aude.

¹²⁸ RUÍZ CASANOVA, J. F. (2003), «Voces de la razón muda. Dos traductores en el exilio: Agustí Bartra y Juan Ortega Costa», Madrid, Vasos Comunicantes, n° 27, pp. 51-59.

antológica *Poesía francesa en verso castellano*¹²⁹ que recoge una selección de poemas desde François Villon (ca. 1431-1463) hasta Jean Cocteau (1889-1963); el Embajador Mariano Ucelay (1936-2015), cuya traducción al castellano de 1995 del poema *If* de Rudyard Kipling (1865-1936) es una de las más alabadas¹³⁰; o el Embajador Francisco Utray (Zarauz, 1921) que promovió la publicación de poesía sefardí. En la actualidad siguen abundando los mediadores culturales en el ámbito de la poesía. Un ejemplo sería el del diplomático y poeta Luis Marina (Cáceres, 1978) con sus estudios de poesía portuguesa¹³¹.

4.9 El teatro diplomático

Menos abundante es la figura del diplomático dramaturgo, siendo el caso más resaltado el de Enrique Llovet (1917-2010). Llovet fue un reconocido crítico y teórico teatral durante los años cincuenta y sesenta y pese a ser el autor teatral de obras como *Tururururú* (1960), destaca sobre todo por la adaptación que hizo de obras clásicas de Tirso de Molina, Shakespeare o Molière al teatro, así como por sus guiones cinematográficos para películas como *Los últimos de Filipinas*¹³² o *El Cid*¹³³, dirigida por Anthony Mann. En la actualidad siguen siendo pocos los diplomáticos autores teatrales. El caso con mayor repercusión es el de Iñigo Ramírez de Haro (Zarauz, 1954) con obras como *Tu arma contra la celulitis rebelde*, *Historia de un triunfador*, *Negro contra blanca*¹³⁴, *Hoy no puedo ir a trabajar*, *porque estoy enamorado*¹³⁵ o la controvertida *Trágala, trágala* (2015).

5. Escritores que son diplomáticos

Junto al diplomático escritor, figura en quien la actividad profesional predomina sobre la accesorio, podría establecerse la categoría del diplomático en el que la vocación, la escritura, predomina sobre su faceta de diplomático. Pese a la prolífica actividad literaria de los diplomáticos escritores, aquellos que pertenecen a

¹²⁹ AGUIRRE DE CÁRCER, M. (2012), *Poesía francesa en verso castellano*, Madrid, Dosssoles.

¹³⁰ DE MORA-FIGUEROA, S. (2015), «Mariano Ucelay de Montero» (en línea: <http://marquesdetamaron.blogspot.com/2015/10/mariano-ucelay-de-montero.html>).

¹³¹ MARINA, L. (2017), *De la epopeya a la melancolía: estudios de poesía portuguesa del siglo XX*, Zaragoza, Prensa de la Universidad de Zaragoza.

¹³² ROMÁN, A. (1945), *Los últimos de Filipinas*, España, Enrique Cerezo PC/13 TV/CIPi Cinematográfica S.A./ICAA (en línea https://www.primevideo.com/dp/amzn1.dv.gti.48bc25d5-8bce-5caa-ea16-93fa-493ca749?autoplay=0&ref_=atv_cf_strg_wb).

¹³³ MANN, A. (1961), *El Cid*, Estados Unidos e Italia, Samuel Bronston Productions (en línea: <https://www.primevideo.com/-/es/detail/EI-Cid/0O72HTF9FM1WWORWWSRLSZHAP6#:~:text=Prime%20Video%3A%20EI%20Cid>).

¹³⁴ RAMÍREZ, I. (2005), *Tu arma contra la celulitis rebelde*, *Historia de un triunfador*, *Negro contra blanca* (tres obras de teatro), Madrid, UNED.

¹³⁵ RAMÍREZ, I. (2000), *Hoy no puedo ir a trabajar; porque estoy enamorado*, Guadalajara, Universidad de Zaragoza.

esta última categoría son *rara avis* en España, sobresaliendo los casos de Ángel Ganivet, Josep Carner y Agustín de Foxá.

Ángel Ganivet (1865-1898), precursor de la Generación del 98, aprueba las oposiciones al cuerpo consular en 1892 y estuvo destinado en Amberes, Helsingfors, actual Helsinki, y ante el Imperio Ruso en Riga, donde se arrojó al río Dvina a la edad de treinta y tres años. Ganivet dejó una importante contribución literaria y filosófica que se nutre, en parte, de sus vivencias como cónsul. Durante su tiempo en Helsinki, escribiría *Cartas finlandesas*¹³⁶, donde reflexiona acerca de la cultura finlandesa en relación con su preocupación más general por la pérdida de identidad cultural en España. En dichas cartas expresó su admiración por la resistencia del pueblo finlandés ante las influencias extranjeras. Actuó también como mediador cultural con *Hombres del Norte*¹³⁷, trayendo a España una semblanza crítica de intelectuales escandinavos como Henrik Ibsen (1828-1906), Jonas Lie (1833-1908) o Bjørnstjerne Bjørnson (1832-1910). La distancia que le otorgó su profesión diplomática influiría en sus reflexiones sobre el ser de España, repercutiendo en su visión sobre la diversidad cultural y las tensiones entre naciones. Su obra más conocida, el ensayo *Idearium español*¹³⁸, reflexiona sobre la identidad nacional española, individualista y anárquica, pero tendente a la acción y a la necesaria reconstrucción espiritual del país. Su contribución literaria entre diferentes culturas se plasma también en el cancionero¹³⁹ que se compone de poemas en francés y español, cuyo valor radica, sobre todo, en la adaptación al francés de estrofas como la soleá o la copla de pie quebrado.

Josep Carner (1884-1970), el *príncipe de los poetas catalanes*, perteneció al movimiento modernista y desarrolló una carrera diplomática en paralelo a su labor literaria. En 1920, ya consagrado como escritor, ingresa en la Carrera Diplomática. Ejerció diferentes cargos en Génova, San José de Costa Rica, El Havre, Hendaia, Beirut, Bruselas y París, donde publica su obra más conocida, *Nabí*¹⁴⁰, antes de exiliarse en el México de Lázaro Cárdenas (1934-1940). Ya en el exilio realizó una amplia labor cultural en diversas instituciones mexicanas como La Junta de Cultura Española, La Casa de España en México o El Colegio de México, del cual fue fundador, donde impartió cursos de Historia de la Cultura e Historia de la Cultura Española¹⁴¹. Fundó la revista cultural *Orbe* y mantuvo una estrecha relación con los intelectuales eminentes del país, entre ellos, Alfonso

¹³⁶ GANIVET, Á. (1898), *Cartas finlandesas; Hombres del Norte*, Madrid, Nórdica.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ GANIVET, Á. (1869), *Idearium español*, Madrid, Espasa.

¹³⁹ GANIVET, Á. (2014), *Cancionero a Mascha Diakovsky*, París, Point Lunettes.

¹⁴⁰ CARNER, J. (1941), *Nabí*, Barcelona, Labutxaca.

¹⁴¹ SOLER, M. (2015), *La casa del éxodo: los exiliados y su obra en la casa de España y el Colegio de México*, México D.F., El Colegio de México.

Reyes (1889-1955) y Octavio Paz, cuya obra *Piedra de sol*¹⁴² estará notablemente influida por el poema épico religioso *Nabí* de Carner¹⁴³.

Agustín de Foxá, miembro de la generación del 36, ingresa en la Carrera Diplomática en 1930. Ocupó destinos en las embajadas en Bucarest, Sofía, Budapest, Roma, Helsinki, Montevideo, Buenos Aires, La Habana y Manila. De él dijo Francisco Umbral (1932-2007) que era un escritor «*rápido, brillante, preciso y precioso para el detalle, valiente para el adjetivo, valleinclanescos en la sintaxis*»¹⁴⁴. Foxá fue un escritor comprometido con la política de su tiempo, con una obra literaria que abarcó diferentes géneros, incluyendo la poesía, la novela, el teatro y el ensayo. Su paso por sus diferentes destinos como diplomático retroalimentaron su faceta de escritor de forma notable. Así, su obra maestra, *Madrid de Corte a Checa*¹⁴⁵, tiene su continuación en *Misión en Bucarest*¹⁴⁶, alusiva a su «doble juego» en Bucarest al comienzo de la Guerra Civil. En Italia escribiría *Poemas a Italia*¹⁴⁷ y en Finlandia publicará poemas en la prensa finlandesa y se convirtió en uno de los personajes de la novela autobiográfica *Kaputt*¹⁴⁸ del diplomático y escritor italiano Curzio Malaparte (1898-1957). Ya en Iberoamérica escribió una serie de artículos recogidos en *Por la otra orilla*¹⁴⁹, que congrega sus sensaciones de ese *polo excéntrico de Occidente* con un análisis premonitorio en ciertos casos sobre el devenir de la política en la región. A modo de ejemplo, en su artículo *El peso de la púrpura*¹⁵⁰, subraya la responsabilidad que asumiría Estados Unidos al convertirse en un imperio sin vocación verdadera de serlo. Su obra tuvo un éxito irregular, siendo abucheado junto a Luis Rosales (1910-1992), Leopoldo Panero (1909-1962) y Antonio de Zubiaurre (1916-2004) en la gira que hicieron por Hispanoamérica, pero con una gran acogida de su obra dramática y poética en Cuba, donde fue elogiado por el mismo general Batista¹⁵¹. Pese a ser elegido académico en la Real Academia Española en 1955, quizá no obtuvo el prestigio literario merecido, ya que, como opina el escritor Andrés Trapiello (Manzaneda de Torío, 1953), a los ganadores de la guerra se les privó del prestigio literario frente a quienes, por perder la guerra, se trataba de premiar con la razón poética¹⁵². A la Carrera Diplomática, que *eligió por poeta*, alzó el siguiente *Brindis*¹⁵³:

¹⁴² PAZ, O. (1957), *Piedra de sol*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.

¹⁴³ SERRA, M. (2019), «La influencia del poema Nabí de Carner en Juan Ramón, Chumacero y Paz», *Mundos del hispanismo: una cartografía para el siglo XXI*, Jerusalén, AIH Jerusalén.

¹⁴⁴ UMBRAL, F. (1991), *Leyenda del César Visionario*, Barcelona, Seix Barral, p. 154.

¹⁴⁵ FOXÁ, A. (1934), *Madrid de Corte a checa*, Barcelona, Planeta.

¹⁴⁶ FOXÁ, A. (1965), *Misión en Bucarest y otras narraciones*, Madrid, Prensa Española.

¹⁴⁷ FOXÁ, A. (1941), *Poemas a Italia*, Madrid, Escelicer.

¹⁴⁸ MALAPARTE, C. (1969), *Kaputt*, Barcelona, Ediciones G. P., p. 214.

¹⁴⁹ FOXÁ, A. (1961), *Por la otra orilla*, Madrid, Afrodisio Aguado.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ FOXÁ, A. (1963), *Obras Completas*, Madrid, Editorial Prensa Española, Tomo III, p. 295.

¹⁵² TRAPIELLO, A. (2010), *Las armas y las letras: literatura y guerra civil (1936-1939)*, Barcelona, Destino.

¹⁵³ FOXÁ, A. (2010), *Agustín de Foxá: Nostalgia, intimidad y aristocracia*, Madrid, Fundación Banco Santander.

*«Amigos que en lejanas latitudes,
Representáis de España las virtudes,
del pino sueco al tropical palmar,
norte y sur a distancias infinitas,
pagodas, rascacielos y mezquitas.
¡Toda la tierra en vuestra emigración!
y del bello salón de la Embajada
al Consulado en playa desolada
y la patria en vuestro corazón.
Yo elegí por poeta esta carrera.
¡Qué bello es cultivar una bandera,
árbol que en otra tierra ha de crecer
y tener una clave que, en cifrados,
guarde naranjas, vinos y tratados,
salude a un Papa y felicite a un Rey!»*

A su figura rinde homenaje el Embajador Antonio Serrano de Haro (1921-2019) en *Un plato de cangrejos*¹⁵⁴, que reza así:

*«Te conocí, Agustín, años más tarde.
Pero quiero evocarte, hoy en el norte,
adonde ahora vivo.
Llegaste aquí en precoz apoteosis
De aciertos y de errores.
Cui Ping Sing y Madrid de Corte a Checa.
Por otro lado, tu desafío al Duce;
Tus despistes en el escalafón.
Muy joven todavía, ya entrado en carnes;
sonriente;
con un semblante episcopal,
en que el humor disimulaba su aguijón
y hasta alguna que otra blasfemia de mentirijillas.
Fuimos afortunados de que Malaparte
se tropezara contigo en el norte
y transcribiera, asombrado o celoso, tu crónica,
que fundió para siempre biografía y leyenda.
Tus estampas de guerra: «No le dispere, que hoy
es Viernes Santo»,
Viihuri destruida; Leningrado ardiendo,
no velaban la presencia eterna del norte:*

¹⁵⁴ VV.AA., *Op. cit.*, pp. 152-153.

*el alcance moribundo, en alta noche, ante la Presidencia;
 Ainoo, el sueño de la esquiadora desnuda.
 Y, en letras más pequeñas, pero bien queridas,
 las huellas de Ganivet:
 «La nieve oxidaba el escudo:
 Consulado de España, Helsingfors»
 y el poema a la lectora de español, Elena Talavera.
 Nieve y noche fueron un telón,
 antes de comenzar el otro acto:
 el de Hispanoamérica, y la tercera de ABC,
 y la Real Academia,
 e innumerables crisis de salud;
 con tanto sufrimiento, purpurina y gloria confundidos.
 Pero lo que recuerdo ahora es, Agustín,
 que te prometías volver a Estocolmo
 en la estación de los cangrejos.
 Cada verano siento esa nostalgia tuya;
 subo a la colina del Skansen,
 y pido un plato de los que soñabas,
 para un festín de tu imaginación.
 Y, en silencio, lo ofrezco a tu memoria.
 Por el viaje que nunca realizaste.»*

Aparte de los casos citados, también podrían ser incluidos otros nombres en esta categoría. Así, Camilo Bargiela (1864-1910), joven representante menor de la generación del 98, que fue cónsul en Manila, Hong Kong y Casablanca, pero con una vocación claramente literaria, publicaría *Luciérnagas*¹⁵⁵, un extraño libro que contiene relatos de corte maligno y un análisis de los escritores modernistas de su generación; Julián Ayesta (1909-1992), autor de *Helena o el mar del verano*¹⁵⁶, obra recuperada por la editorial Acantilado y que ha llegado a los lectores con gran éxito gracias a su difusión por redes sociales en los últimos años; el Embajador Salvador García de Pruneda (1912-1996), autor de *La soledad de Alcuneza*¹⁵⁷ y *La encrucijada de Carabanchel*¹⁵⁸, novelas notables que se desarrollan en la Guerra Civil; el Embajador Alfonso de la Serna que, proviniendo de una familia de reconocidos escritores que se remonta a Concha Espina (1869-1955), aparece en las páginas de resultados de los buscadores de Internet antes como escritor que como diplomático, lo que también ocurre con Ramón de Bastera; y

¹⁵⁵ BARGIELA, C. (2007), *Luciérnagas*, Sevilla, Renacimiento.

¹⁵⁶ AYESTA, J. (1952), *Helena o el mar del verano*, Madrid, Acantilado.

¹⁵⁷ GARCÍA DE PRUNEDA, S. (2013), *La soledad de Alcuneza (historia de espuela y de espada)*, Sevilla, Espuela de Plata.

¹⁵⁸ GARCÍA DE PRUNEDA, S. (1969), *La encrucijada de Carabanchel*, Barcelona, Círculo de Lectores.

Fernando Schwartz cuya obra, como se ha expuesto con anterioridad, ha tenido gran difusión por su actividad en diversos medios de comunicación y por haber sido galardonado con el premio Planeta.

El amplio catálogo de diplomáticos escritores y sus obras refleja un interés por parte de los autores diplomáticos por contribuir al canon de la literatura española con el valor añadido que aportan su particular visión del mundo y su experiencia profesional, que han permitido que unos pocos de ellos se inserten en la historia de la literatura. Esto contrasta con el caso iberoamericano, donde escritores consagrados han sido designados como diplomáticos para fortalecer la proyección de la imagen de sus países en el extranjero.

Capítulo IV

EL CASO IBEROAMERICANO: EL ESCRITOR DIPLOMÁTICO

La figura del escritor diplomático no es un fenómeno que aparece exclusivamente en Iberoamérica. A lo largo de la historia existen numerosos ejemplos desde Chateaubriand, Stendhal (1783-1842) o Washington Irving (1783-1859), pasando por Paul Claudel (1868-1955), hasta Lawrence Durrell, Romain Gary (1914-1980) o Nizar Qabbani (1923-1998). Sin embargo, llama la atención que, especialmente en la segunda mitad del siglo XX, los países iberoamericanos hayan acostumbrado a tener a escritores consagrados entre sus filas diplomáticas. Visto desde una perspectiva actual, esta práctica puede parecer una realidad de otro tiempo. Pese a que sigue habiendo escritores que son nombrados para ejercer funciones diplomáticas, ya no se trata de grandes figuras literarias que gozan de un amplio reconocimiento internacional. Esto puede deberse a diversos factores.

En primer lugar, a la profesionalización de la carrera diplomática en algunos países, especialmente en los casos de México y Brasil, que encorseta en mayor medida el nombramiento para ciertos puestos de personas que no ostenten la condición de funcionario.

En segundo lugar, a una remodelación en la política intelectual y cultural con la democratización de estos países, que lleva a una dilución de la práctica de los gobiernos de nombrar a intelectuales afines, o cuyas voces quisieran alejar, como enviados diplomáticos.

Por último, a un cambio dentro del panorama literario iberoamericano de un tiempo a esta parte, ya que, desde el Nobel otorgado a Octavio Paz en 1990, el único hispanohablante laureado con el Nobel de literatura ha sido Mario Vargas Llosa en el año 2010. No obstante, esto podría cambiar de cara al futuro, puesto que actualmente se está dando en la región un nuevo boom de jóvenes escritores, sobre todo mujeres, cuyas obras están suscitando un gran interés en los lectores y en las editoriales a nivel internacional¹⁵⁹.

¹⁵⁹ Ejemplos del boom actual serían Mariana Enríquez, Nona Fernández, Leila Guerriero, Fernanda Melchor, Mónica Ojeda, Samanta Schweblin o Fernanda Trias, entre otras.

1. La profesionalización de la Carrera Diplomática

La profesionalización de la carrera diplomática involucra una variedad de factores, incluyendo aquellos relacionados con el proceso de ingreso a la carrera diplomática, como los requisitos de admisión, el proceso de selección y la cuestión de los nombramientos políticos. Además, abarca aspectos vinculados al desarrollo interno, como los criterios de permanencia, promoción y movilidad. En la región iberoamericana la mayoría de países ha ido emprendiendo una serie de reformas desde los procesos de democratización en la segunda mitad del siglo XX para hacer de la carrera diplomática un cuerpo funcional profesionalizado. Si comparamos las prácticas seguidas en algunos países de la región¹⁶⁰, por lo general, se ha procedido a un fortalecimiento de sus respectivos servicios exteriores, buscando una disminución de los nombramientos políticos, característicos de la etapa anterior. Aun así, en varios países, como por ejemplo en Centroamérica, muchos puestos diplomáticos siguen siendo asignados a personas próximas al gobierno que no pertenecen a la carrera diplomática.

En cuanto a las condiciones de ingreso en la carrera diplomática, al igual que en España, ser nacional del Estado en cuestión y la obtención de una titulación universitaria son requisitos obligatorios, aunque países como Costa Rica requieren una titulación específica en Derecho, Economía o Relaciones Internacionales. Algunos países, como Argentina, Brasil, México o Perú imponen una edad máxima para acceder al servicio exterior. En Argentina, la edad máxima para el ingreso es de treinta y cinco años, en Brasil está fijada a los cincuenta y un años, y tanto México como Perú establecen un límite a los treinta años. Únicamente ciertos países requieren el dominio de idiomas extranjeros, como es el caso de Argentina o México.

En lo referente al procedimiento de acceso, este tiene lugar bien mediante un concurso para el ingreso en la academia diplomática del país, así en Argentina, Chile o México, o bien mediante la superación de una serie de pruebas, como es el caso en Costa Rica o Uruguay.

En cuanto a los nombramientos políticos, por lo general, en todos los países sigue existiendo un amplio margen para designar a personas no pertenecientes a la carrera diplomática. La mayor garantía se da en aquellos países en los que, como en México y Brasil, todo nombramiento político debe contar con la aprobación del poder legislativo. Este doble control ha reducido sensiblemente el número de puestos diplomáticos ocupados por personas no pertenecientes a la carrera diplomática, que en Brasil se ha reducido al 10% del total. Pese a ello, en otros países, la práctica es bien distinta. En el caso de Chile, es necesario renunciar a la condición de diplomático de carrera para asumir el cargo de embajador, ya

¹⁶⁰ VV.AA. (2022), *Seminario Profesionalización del Servicio Exterior en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay*, Heredia, Universidad Nacional de Costa Rica.

que este se considera una posición de confianza designada por el presidente de la República.

Todo ello explica que, a día de hoy, haya disminuido la práctica de nombrar a literatos como representantes en el exterior, cuestión que también está relacionada con el cambio de la diplomacia intelectual y cultural en la región.

2. La diplomacia cultural en Iberoamérica: el caso de México

La transformación en la diplomacia cultural a lo largo del siglo XX, que sigue un patrón similar en los países de la región, puede ilustrarse tomando como ejemplo el caso de México¹⁶¹.

Tras la revolución mexicana (1910-1917) se implementaron una serie de políticas nacionalistas para estabilizar y renovar la imagen internacional del país. José Vasconcelos jugó un papel fundamental como Secretario de Educación Pública (1914-1915), liderando la reforma educativa y forjando estrechos lazos con intelectuales, literatos y artistas. Su objetivo era obtener el respaldo de estos sectores para los proyectos culturales gubernamentales que contribuirían a consolidar la estrategia de nacionalismo cultural. Siguiendo esta estela, bajo la presidencia de Álvaro Obregón (1920-1924) la promoción de la cultura mexicana se convirtió en un eje central de su política exterior de prestigio.

El Partido Revolucionario Institucional daría continuidad a esta política y buscaría, además, un pacto tácito con aquellas voces críticas que surgían entre los intelectuales del país. A cambio de su no activismo, recibían beneficios en forma de becas y se promovió la designación de literatos destacados para representar al país en el extranjero y posicionar así a México como referente en diferentes foros y organismos internacionales en materia cultural. Algunos ejemplos de grandes literatos que representaron a su país en el exterior durante estos años fueron Alfonso García Robles (1911-1991), Amalia Castillo Ledón (1898-1986), Carlos Fuentes (1928-2012), Jaime Torres Bodet (1902-1974), Octavio Paz o Rosario Castellanos (1925-1974).

En la segunda mitad del siglo XX también se procedió a la institucionalización de la política cultural a raíz de la creación de la Subsecretaría de Cultura, desde 2015 Secretaría de Cultura, dentro de la Secretaría de Educación Pública. Sin embargo, tras la masacre de Tlatelolco en 1968 y la década perdida de los ochenta, la política cultural perdió relevancia hasta que fue revitalizada por el presidente Vicente Fox (2000-2006) con la reestructuración de la Dirección General para Asuntos Culturales, que pasaría a depender directamente de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Este cambio también aumentaría las funciones

¹⁶¹ ORTÍZ, M. (2011), *La Diplomacia Cultural de México: Antecedentes, Situación Actual y retos futuros*, Ciudad de México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

culturales de los diplomáticos, reduciendo la participación de intelectuales ajenos a la carrera en este cometido.

En paralelo surgieron iniciativas desde los círculos intelectuales. En 1909 Alfonso Reyes y otros representantes de la generación de 1915 fundarían el Ateneo de Juventud como asociación cultural para la organización de reuniones y debates. Los contactos con la intelectualidad en España estimularían la aspiración compartida con José Ortega y Gasset de llevar el saber occidental al mundo de habla hispana. Así, el escritor y diplomático Daniel Cosío Villegas (1898-1976) impulsó la creación del Fondo de Cultura Mexicano (1934) y, posteriormente, junto a Alfonso Reyes, de La Casa de España en México (1938), que daría acogida a los intelectuales españoles exiliados en México y que después se transformaría en centro de estudios bajo el nombre de El Colegio de México (1940).

Por consiguiente, al establecerse la cultura como eje central de la política exterior para mejorar la imagen de los países iberoamericanos en el exterior, se consolida y generaliza la práctica de nombrar a literatos como representantes diplomáticos y consulares en el exterior, dando pie a un género en sí mismo, el del escritor diplomático.

3. Escritores diplomáticos

La gran diferencia entre diplomático escritor y escritor diplomático radica, quizá, en que el segundo es diplomático por casualidad y no por vocación, por lo que, en ocasiones, las costuras del traje diplomático le vienen estrechas como escritor. Su faceta de escritor tiene interés para la diplomacia puesto que aportan una visión propia al ejercicio de las funciones diplomáticas, comparable a lo que hoy buscan ciertas grandes empresas, que cuentan con la participación de expertos de otras ramas, como filósofos, entre sus filas, que pueden aportar un valor añadido al proporcionar una perspectiva diferente.

Así, en los diferentes países iberoamericanos, son muchos los escritores que han compaginado diplomacia y letras, enriqueciendo una y otra disciplina desde su experiencia compartida, de los que se dará algunos ejemplos ilustrativos.

3.1 México

En México, Alfonso Reyes, de quien Jorge Luis Borges (899-1986) dijo que era el «*mejor prosista español de cualquier época*»¹⁶², dejó su huella tanto en escritores posteriores, como Octavio Paz o Carlos Fuentes, cuanto en la diplomacia cultural mexicana. Aparte de su papel en la fundación del Ateneo de la Juventud,

¹⁶² RODRÍGUEZ, C. (2021), *Borges y Cunqueiro, creadores de laberintos*, Concello de Mondoñedo, Casa-Museo Álvaro Cunqueiro.

la Casa de España en México y el Instituto Francés de América Latina, también ejerció diferentes cargos como diplomático en el exterior. Exiliado en España desde 1914 por la participación de su padre en el golpe de Estado contra el presidente Francisco Madero (1911-1913), fue nombrado secretario de embajada en Madrid en 1920. Más adelante, estuvo destinado en Francia (1924-1927) y fue embajador en Argentina (1927-1930 y 1936-1937) y en Brasil (1930-1936). Las observaciones que realizó en sus destinos sobre el lugar, su historia y sus gentes, quedaron plasmadas en obras como *Cartones de Madrid*¹⁶³, *Palabras sobre la nación argentina*¹⁶⁴ o *El Brasil en una castaña*¹⁶⁵. Defendió activamente la cultura mexicana, promoviendo el ingreso de México en el Instituto de Cooperación Intelectual de la Sociedad de Naciones, antecedente de la UNESCO, y en 1928 concluyó la firma del Tratado de Propiedad Literaria Científica y Artística entre México y Argentina.

Octavio Paz ejerció diferentes puestos diplomáticos entre 1944 y 1968 cuando renunció al servicio diplomático como respuesta a la masacre de Tlatelolco. Durante estos años estuvo destinado en Nueva York, San Francisco, Ginebra, París y Tokio y desempeñó el cargo de embajador para la India, Afganistán y Ceilán, actual Sri Lanka. Su estancia en París, donde tuvo contacto con el movimiento surrealista, influiría en sus obras *Libertad bajo palabra*¹⁶⁶, *El laberinto de la soledad*¹⁶⁷ y *¿Águila o sol?*¹⁶⁸. En la India y en Japón desempeñó un papel fundamental en la negociación de los primeros Tratados bilaterales de Paz y Comercio y reflejará sus impresiones de esta región en su poesía en *Ladera Este*, *Hacia el comienzo*, *Blanco* o *El mono gramático*¹⁶⁹. Además de su labor como mediador cultural ya comentada, traduciendo a autores como Fernando Pessoa para llevarlos al público hispanohablante, su experiencia como diplomático también permeará su escritura. Con los años su estilo «se templó y solidificó en el ejercicio de una informada prosa diplomática en la que la precisión y reticencia van necesariamente de la mano»¹⁷⁰. De su vida diplomática escribió en *Itinerante* «[a] grosso modo, estuve casi siempre de acuerdo con nuestra política internacional, pude viajar, conocer países y ciudades, tratar con gente de diversos oficios, lenguas, razas, condiciones y, en fin, escribir [...] Mi insignificancia me impedía tener la menor influencia en nuestra política exterior; en cambio me daba libertad»¹⁷¹.

¹⁶³ REYES, A. (1988), *Cartones de Madrid*, Madrid, Hiperion.

¹⁶⁴ REYES, A. (1930), *Palabras sobre la nación argentina*, México, Fondo de Cultura Económica.

¹⁶⁵ REYES, A. (1942), *El Brasil en una castaña*, México, Fondo de Cultura Económica.

¹⁶⁶ PAZ, O. (1949), *Libertad bajo palabra*, México, Fondo de Cultura Económica.

¹⁶⁷ PAZ, O. (1950), *El laberinto de la soledad*, México, Fondo de Cultura Económica.

¹⁶⁸ PAZ, O. (1951), *¿Águila o sol?*, México, Fondo de Cultura Económica.

¹⁶⁹ PAZ, O. (2014), *Obra poética (1935-1998)*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.

¹⁷⁰ ASIAIN, A. (2014), «Octavio Paz: Diplomático en Japón», *Revista Mexicana de Política Exterior*, número especial, p.56 (en línea: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/ne2014/asiain.pdf>).

¹⁷¹ VV.AA. (2017), «Octavio Paz y su legado a la diplomacia mexicana», Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, (en línea: https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NI_010217_Octavio_Paz.pdf).

A Carlos Fuentes la vida cosmopolita del servicio exterior no le era ajena, puesto que su padre era diplomático, lo que le llevó a vivir gran parte de su infancia en otros países iberoamericanos. Estas circunstancias le llevarían a interesarse por la historia de su propio país en *La muerte de Artemio Cruz*¹⁷² y en *Terra Nostra*¹⁷³, y por el lugar que México y su cultura debían ocupar en el mundo moderno, cuestiones acerca de las que reflexiona en *La región más transparente*¹⁷⁴. Pese a largas estancias en el extranjero, no sería hasta 1975 que se incorporó al servicio diplomático, siendo nombrado jefe de misión en Francia (1975-1977). Como embajador contribuyó al restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre México y España, al convertirse París, como capital neutra, en el escenario de las negociaciones¹⁷⁵.

Sergio Pitó (1933-2018) afirmaba que fue gracias a la literatura polaca que llegó a ser diplomático profesional¹⁷⁶. Estuvo encargado de los temas culturales en Varsovia (1972-1975), donde residió en el lujoso y señero hotel Bristol, París (1975-1976), Budapest (1977-1978) y Moscú (1979-1981), y concluyó su carrera como embajador en Praga (1983-1988). Su labor como traductor permitió la introducción al mundo de habla hispana de autores centroeuropeos como Jerzy Andrzejewski (1909-1983), Kazimierz Brandys (1916-2000), Antón Chéjov (1860-1904), Tibor Déry (1894-1977), Witold Gombrowicz (1904-1969) o Boris Pilniak (1894-1938). También actuó de mediador cultural en el otro sentido, llevando la obra de Juan Rulfo (1917-1986) a la entonces Checoslovaquia¹⁷⁷.

En las últimas décadas, otros escritores han seguido dando lustre al cuerpo diplomático mexicano. Jorge F. Hernández (Ciudad de México, 1962) estuvo destinado en Madrid, donde posteriormente dirigió el Instituto Cultural de México. Actualmente se encuentra al frente de la librería más antigua de Madrid, la librería Pégamo, que rescató tras su cierre. Hugo Hiriart (Ciudad de México, 1942) fue encargado de asuntos culturales en Nueva York; José María Pérez Gay (1944-2013), que destaca por sus traducciones de autores del alemán al español, lo fue en Alemania, Austria y Francia y, posteriormente, sería nombrado embajador en Portugal; Ignacio Padilla (1968-2016) fue agregado cultural en Londres (2001-2003), Jordi Soler (Veracruz, 1963) lo fue en Dublín (2000-2003), Juan Villoro

¹⁷² FUENTES, C. (1962), *La muerte de Artemio Cruz*, México, Fondo de Cultura Económica.

¹⁷³ FUENTES, C. (1975), *Terra Nostra*, Barcelona, Seix Barral.

¹⁷⁴ FUENTES, C. (1958), *La región más transparente*, México, Fondo de Cultura Económica.

¹⁷⁵ VV.AA. (2017), «Carlos Fuentes y su contribución a las relaciones francomexicanas», Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, (en línea: https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NI_020617_Carlos_Fuentes.pdf).

¹⁷⁶ WASILEWSKI, W. (2020), «Escritor y diplomático: Sergio Pitó, embajador de la cultura polaca», México, Revista de la Universidad de México (en línea: <https://www.revistadelauniversidad.mx/articles/8424d7f7-986d-4bab-ac8b-f5a08cb1dc42/escritor-y-diplomatico-sergio-pito-embajador-de-la-cultura-polaca>).

¹⁷⁷ VV.AA. (2018), «Sergio Pitó: escritor, viajero, diplomático y promotor de las lenguas eslavas», Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, (en línea: <https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/diplomacia/relatorias/ni-sergio-pito-260418/viewdocument>).

(Ciudad de México, 1956) en Berlín oriental (1981-1984) y Jorge Volpi estuvo al frente del Instituto de México en París. Llama la atención que los cargos desempeñados por estos escritores están hoy muy unidos a la afinidad que tienen con los gobiernos de sus países, produciéndose nombramientos y renunciaciones intermitentes por razones políticas. A modo de ejemplo, Jorge Volpi fue retirado como consejero cultural en Roma, puesto que iba a asumir en 2011, por sus opiniones sobre la situación política de México y sus críticas a figuras públicas¹⁷⁸.

3.2 Guatemala

En Centroamérica encontramos a otros dos premios Nobel que han contribuido de manera significativa a la proyección y al prestigio cultural de sus países a nivel internacional.

La carrera diplomática del premio Nobel guatemalteco Miguel Ángel Asturias (1899-1974) estuvo muy ligada a su activismo político. Su interés por la cultura indígena y su estilo literario, que inspiraría a la generación del boom latinoamericano, nacieron durante su etapa de estudiante en París. Allí conoció a André Breton (1896-1966), que le introduciría en los círculos surrealistas de la época, y asistió a clases sobre religión maya en la Sorbona, que servirían de base para *Leyendas de Guatemala*¹⁷⁹ y su obra cumbre *Hombre de maíz*¹⁸⁰. Durante estos años colaboró también en el periódico español *El Imparcial*¹⁸¹, contribuyendo con artículos que abordaban la problemática social guatemalteca, y publicó *El Señor Presidente*¹⁸², una crítica a la dictadura de Manuel Estrada Cabrera (1898-1920). Su contacto con el mundo diplomático se debe a la mediación de Pablo Neruda que logrará su nombramiento como agregado cultural en México en 1946. Posteriormente sería destinado a Buenos Aires en 1947 y a París en 1952. Su afinidad con los respectivos gobiernos guatemaltecos daría lugar a varias interrupciones en su carrera. Así, tras el derrocamiento del presidente Jacobo Árbenz (1951-1954), Asturias renunció a su cargo y vivió en el exilio hasta su rehabilitación, volviendo a París en 1966 como embajador, puesto al que volvería a renunciar cuando Julio César Méndez Montenegro (1966-1970) abandona la presidencia. Durante su estancia en París promovió activamente la cultura indígena, organizando exposiciones como la exhibición sobre cultura maya de Guatemala que organizó junto al escritor francés André Malraux (1901-1976).

¹⁷⁸ <https://expansion.mx/nacional/2011/06/25/el-escritor-jorge-volpi-acusa-intolerancia-en-retiro-de-cargo-diplomatico>.

¹⁷⁹ ASTURIAS, M.A. (1930), *Leyendas de Guatemala*, Madrid, Ediciones Oriente.

¹⁸⁰ ASTURIAS, M.A. (1949), *Hombres de maíz*, Buenos Aires, Losada.

¹⁸¹ *El Imparcial* fue un diario español de ideología liberal editado entre 1867 y 1933.

¹⁸² ASTURIAS, M.A. (1946), *El señor presidente*, México, Costa-Amic.

3.3 Nicaragua

La diplomacia fue para el poeta modernista Rubén Darío (1867-1916) una suerte de vocación secundaria. Umbral lo retrata como «indio con entorchados (casi se le adivinan los pies descalzos por debajo del uniforme diplomático) [...] impar como una ruina, precolombino y único, parisiense, madrileño, poeta solo de la noche occidental, como un Baudelaire más nuevo, más triste y más bueno»¹⁸³. A la edad de dieciséis años publicó en el periódico *La Voz de Occidente* un artículo titulado *La Diplomacia*¹⁸⁴. Su andadura como diplomático da comienzo en 1892 cuando es designado como Jefe de la Comisión que representaría a Nicaragua en España con ocasión de la conmemoración de IV Centenario del descubrimiento de América. Posteriormente ocupará los cargos de cónsul en Colombia (1893-1895) y en Nicaragua (1903), embajador en España (1907-1909) y cónsul de Paraguay en Francia (1912). En España buscará el favor del Rey Alfonso XIII (1886-1931), que actuaba como mediador en la cuestión de límites entre Nicaragua y Honduras, y publicará su crónica *España contemporánea*¹⁸⁵, que recoge sus impresiones de España en las postrimerías del desastre de 1898. Además de su extensa labor cultural, también contribuyó con sus reflexiones a la modernización del servicio exterior iberoamericano. Consideraba que los nombramientos políticos impedían la instauración de un verdadero cuerpo de Estado. A este respecto escribió que «la diplomacia de carrera no existe; y sin diplomacia de carrera, sin escuela preparatoria, sin escalafón, sin orden en los ascensos y promociones, no puede esa rama del gobierno sino llevar una vida precaria y casi siempre dañosa para el mismo tronco sustentante. El nepotismo encuentra muy ancho espacio en que empollar; los diplomáticos ocasionales son, por lo común, hechura de un partido, servidores de un gobernante y no de la patria»¹⁸⁶. También abogó por un servicio exterior iberoamericano para una mejor defensa de sus intereses comunes en una suerte de premonición de lo que llegarían a ser las Cumbres Iberoamericanas: «Era ya tiempo de que las naciones americanas de habla española se conociesen, se estimasen, se relacionasen y uniesen más entre sí y que éste vínculo se extendiese, con positivo interés, hasta la tierra española»¹⁸⁷.

3.4 Chile

En el Cono Sur, Chile también ha tenido a destacados escritores entre sus diplomáticos. En la primera mitad del siglo XX destacan figuras como las del *padre de la novela chilena* Alberto Blest Gana (1830-1920), Julio Barrenechea (1910-

¹⁸³ UMBRAL, F. (1994), *Las palabras de la tribu*, Barcelona, Planeta.

¹⁸⁴ DARÍO, R. (1893), «La diplomacia», *La voz de Occidente*.

¹⁸⁵ DARÍO, R. (1901), *España contemporánea*, París, Librería de la Vda. De Ch. Bouret.

¹⁸⁶ DARÍO, R. (1900), «El Cuerpo Diplomático Hispanoamericano», Madrid.

¹⁸⁷ *Ibid.*

1979), Carlos Morla Lynch (1914-2009), cuyos *Diarios españoles*¹⁸⁸ tienen un interés sobresaliente para el estudio de la historia de España desde la dictadura de Primo de Rivera hasta el final de la Guerra Civil, o Gonzalo Rojas (1916-2011), siendo, por su condición de premios Nobel, los casos más conocidos los de Gabriela Mistral (1889-1957) y Pablo Neruda.

Gabriela Mistral se convirtió en 1932 en la tercera mujer, después de Olga de la Barra Bordalí e Inés Ortúzar Bulnes (1875-1956), en ostentar el cargo de cónsul en Chile. En un principio nombrada en Nápoles, es trasladada a Madrid (1933-1935) tras la victoria de Benito Mussolini (1922-1945). Pese a que su faceta literaria no quedó marcada por su actividad diplomática, Mistral se mostró siempre comprometida con sus funciones representativas. A su benefactor, el luego presidente Pedro Aguirre Cerda (1938-1941), escribiría «yo comprendo que tengo el deber de servir a Chile; pero tengo certidumbre de que le sirvo tanto o más, fuera que dentro del país. No hay una nación sudamericana que haga menos por su propaganda en el exterior. [...] Así, pues, mi conciencia me dice que yo no faltó en Chile con permanecer lejos algunos años»¹⁸⁹. Sufragaría en parte el mantenimiento del consulado en Madrid, lo que le llevó a una situación de precariedad económica por la que casi tiene que renunciar al cargo. Fue gracias a sus amigos escritores europeos, entre ellos Miguel de Unamuno y Romain Rolland (1866-1944), que enviaron un telegrama al presidente de Chile, Arturo Alessandri (1920-1925 y 1932-1938), solicitando que se le concediera mejor jerarquía y sueldo, ascendiendo de cónsul honorario a cónsul de carrera, que superó esta situación. Tras unas opiniones desafortunadas relativas al proceso de conquista español, fue destinada a Lisboa (1935-1939) y, más adelante, a otros consulados en Iberoamérica.

Pablo Neruda iniciaría su carrera diplomática en 1927, después de que la publicación de sus primeros libros de poesía, *Crepusculario*¹⁹⁰ y *Veinte poemas de amor y una canción desesperada*¹⁹¹, le proporcionara cierto prestigio que le abriría las puertas del servicio exterior. Su itinerario diplomático, que le llevaría a Birmania, Singapur, la Isla de Java, China, Argentina, España, México y París, queda recogido en sus memorias *Confieso que he vivido*¹⁹². En sus primeros puestos en Oriente la carga de trabajo del cónsul fue escasa, limitada a la legalización de documentos de embarques comerciales transportados desde la India a Chile, lo que le llevaría a afirmar que «no creo, pues, que mi poesía de entonces haya reflejado otra cosa que la soledad de un forastero trasplantado a un mundo

¹⁸⁸ MORLA LYNCH, C. (2020), *Diarios españoles: Volumen I, 1928-1936 - Volumen II, 1937-1939*, Sevilla, Renacimiento.

¹⁸⁹ SCARPA, R. (1977), *Una mujer nada tonta*, Santiago, Andrés Bello, p. 182.

¹⁹⁰ NERUDA, P. (1923), *Crepusculario*, Santiago, Ediciones Claridad.

¹⁹¹ NERUDA, P. (1924), *Veinte poemas de amor y una canción desesperada*, Santiago, Editorial Nascimento.

¹⁹² NERUDA, P. (1974), *Confieso que he vivido*, Barcelona, Seix Barral.

violento y extraño»¹⁹³. En España sería cónsul primero en Barcelona y luego en Madrid, sustituyendo a Gabriela Mistral. Establecería contacto con representantes de la generación del 27 y, tras el asesinato de su amigo Federico García Lorca, tomaría partido a favor de la República, lo que provocaría su destitución en 1936. A su vuelta a Chile, publicó *España en el corazón*¹⁹⁴ e inició una serie de acciones en apoyo a los republicanos españoles, que continuó como cónsul para la emigración española en París a partir de 1939, organizando el viaje del Winnipeg que llevó a Chile a refugiados españoles. En 1971 fue nombrado embajador en Francia para representar al Gobierno de Salvador Allende (1970-1973), con otro escritor, Jorge Edwards, como consejero de embajada.

Jorge Edwards puede considerarse tanto diplomático escritor, ya que era funcionario de carrera, como escritor diplomático, por formar parte del elenco de prosistas iberoamericanos de mayor relevancia. Mientras estuvo en activo (1957-1973) ocupó diversos puestos en París, Lima, La Habana y fue embajador ante la UNESCO. En Cuba, como encargado de negocios con la misión de reanudar las relaciones bilaterales entre la isla y Chile, fue declarado *Persona non grata*¹⁹⁵ por Fidel Castro, al vincularlo con sectores intelectuales opositores del gobierno. La obra que relata este episodio fue censurada tanto en Cuba como en Chile. En ella desgrena también sus reflexiones acerca las contradicciones internas del diplomático que quiere dedicarse a la escritura a tiempo completo y del escritor que se ve obligado a ejercer de diplomático para asegurar un ingreso económico estable.

Roberto Ampuero (Valparaíso, 1953), conocido principalmente por sus novelas policíacas, ha sido embajador en México (2012-2014) y en España (2019-2022) y Ministro de Relaciones Exteriores (2018-2019) durante la segunda presidencia de Sebastián Piñera (2018-2022). Ampuero se considera ante todo escritor. La escritura es para él «una actividad solitaria y absorbente, atenta a lo estético, que [le] resulta en extremo placentera y sin la cual no sería quien [es]»¹⁹⁶. Sobre la relación entre diplomacia y literatura afirma que «En ambas la palabra y las formas son importantes. En ambas es más lo que se sugiere que lo que se dice, y en ambas interactúan el verbo y los silencios, las referencias y las metáforas, y desde ambas se observa la realidad como testigo privilegiado y desde un sitio singular. La diplomacia necesita de las letras para dejar memoria expresada estéticamente, y las letras se nutren de la contemplación de la realidad desde distintas perspectivas»¹⁹⁷.

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ NERUDA, P. (1937), *España en el corazón. Himno a las glorias del pueblo en la guerra: (1936-1937)*, Santiago, Ediciones Ercilla.

¹⁹⁵ EDWARDS, J. (1973), *Persona non grata*, Madrid, Cátedra.

¹⁹⁶ CERVERA, J. (2022), «Roberto Ampuero: En la diplomacia y en la literatura lo que se sugiere es más de lo que se dice», Madrid, Revista Centinela (en línea: <https://revistacentinela.es/roberto-ampuero-en-la-diplomacia-y-en-la-literatura-lo-que-se-sugiere-es-mas-de-lo-que-se-dice/>).

¹⁹⁷ *Ibid.*

Otros ejemplos de escritores diplomáticos chilenos contemporáneos son el dramaturgo Marco Antonio de la Parra (Santiago de Chile, 1952), que fue agregado cultural en Madrid (1991-1993); Antonio Skármeta (Antofagasta, 1940), que ocupó el cargo de embajador en Berlín (2000-2003); o Carlos Franz (Ginebra, 1959), que también fue agregado cultural en Madrid (2006-2010).

3.5 Brasil

En el mundo de habla portuguesa, junto a João Guimarães Rosa (1908-1967) y Alberto da Costa e Silva, destaca Vinicius de Moraes (1913-1980) que, además de diplomático de carrera, fue uno de los principales exponentes de la bossa nova y de la poesía brasileñas. Su trayectoria diplomática le llevaría a Los Ángeles, París, Roma, la UNESCO y Montevideo. Tras el golpe militar en Brasil en 1964 fue forzado a retirarse de la carrera en 1969, siendo reintegrado de manera póstuma en 2006. La distancia de sus destinos le da perspectiva para reflexionar sobre Brasil y la *brasilidad*, llegando a presentarle al presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) un plan para modernizar el país. Su estancia en París también supuso una inflexión en su carrera como artista. Su obra musical *Orfeo negro*¹⁹⁸, fue llevada a la pantalla por Marcel Camus (1912-1982), obteniendo la Palma de Oro en el Festival Internacional de Cine de Cannes, el Globo de Oro y el Óscar a la mejor película extranjera. La sociedad musical que conformaría con Tom Jobim (1927-1994) le haría mundialmente famoso y le consolidaría como referente de la música brasileña. Esta condición hizo que su obra intelectual sea hoy considerada como patrimonio nacional brasileño y que su faceta diplomática haya permanecido en segundo plano. Estuvo siempre buscando un equilibrio entre su vocación diplomática y artística y reflejó sus contradicciones internas de alma independiente sometida a un oficio burocrático y jerarquizado en su poema *Balada de las Archivistas*¹⁹⁹.

A lo largo de los siglos XIX y XX, los literatos latinoamericanos han desempeñado roles destacados como representantes diplomáticos, contribuyendo de manera significativa a la proyección y al prestigio cultural de sus naciones a nivel internacional. Su participación en la diplomacia se ha centrado principalmente en la idea de que, al ser portadores de la alta cultura de sus países, contribuirían a mejorar la imagen de estos en el extranjero. En numerosos casos, los escritores

¹⁹⁸ CAMUS, M. (1959), *Orfeo negro*, Brasil, Francia e Italia, Warner Bros. (en línea: <https://www.filmin.es/pelicula/orfeo-negro>).

¹⁹⁹ MORAES, V. (2013), *Antología sustancial de poemas y canciones*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo Editora.

diplomáticos han demostrado un compromiso profundo con su labor diplomática, sirviendo como enlaces culturales entre sus países de destino y su región de origen. Actualmente, sigue siendo común la designación de escritores como representantes en el extranjero, lo que es achacable al margen existente para nombramientos de índole política dentro de aquellas carreras diplomáticas. Sin embargo, dicha práctica puede generar cierta inestabilidad y falta de continuidad al estar vinculada a la afinidad que los intelectuales puedan tener con el gobierno de turno.

Capítulo V

CONCLUSIÓN

La interdependencia entre diplomacia y literatura, que se da porque ambas disciplinas están relacionadas con el arte de la palabra, ha dado origen a las figuras del diplomático escritor y del escritor diplomático. Ambos han contribuido a la diplomacia de sus países, a la vez que su faceta diplomática ha influido en sus obras. Mientras que aquello que escriben los diplomáticos escritores suele estar directamente relacionado con sus vivencias diplomáticas, las obras de los escritores diplomáticos solo beben indirectamente de su actividad como diplomáticos.

En España predomina la figura del diplomático de carrera que se quiere escritor. La temprana profesionalización de la Carrera Diplomática en España y un modelo de diplomacia cultural en el que los propios diplomáticos se especializan en la gestión y promoción cultural en el exterior han contribuido a este fenómeno, aunque en el pasado han existido casos de escritores diplomáticos, siendo el más emblemático el de Juan Valera.

El diplomático escribe motivado por diversas razones, pero por lo general se observa una inclinación natural hacia la escritura en muchos diplomáticos, que queda reflejada en todo el abanico de géneros literarios desde el ensayo y la narrativa, a la poesía y el teatro. Dado que la diplomacia es una profesión muy absorbente, es común que las experiencias y los paisajes de los destinos de los diplomáticos queden plasmados en sus obras.

Pese al creciente número de diplomáticos escritores, que se puede deber a una cada vez mayor interés por la diplomacia cultural entre los diplomáticos, el éxito literario de los autores diplomáticos es escaso. La dificultad a la hora de compatibilizar la escritura con una carrera profesional exigente, la imagen estereotipada del diplomático, que no ayuda a prosperar en el mundo editorial, el gran número de publicaciones en plataformas del propio Ministerio de Asuntos Exteriores y una insuficiente traducción a otros idiomas, afecta a la visibilidad de la literatura diplomática. La diplomacia cultural cobra así especial relevancia para superar estas barreras y promover obras escritas por diplomáticos a nivel internacional.

La excepción a esta regla se da en una categoría específica de escritores diplomáticos, donde la vocación literaria se vincula más fuertemente a la persona que su faceta de diplomático, siendo los casos más evidentes los de Ángel Ganivet, Josep Carner y Agustín de Foxá.

El fenómeno de escritores que ejercen roles diplomáticos es una constante en la historia y no es exclusivo de Iberoamérica. No obstante, en el siglo XX los países iberoamericanos frecuentemente han contado con escritores consagrados como representantes diplomáticos. Muchos de estos escritores demostraron un compromiso profundo con su labor diplomática.

La extensión de la figura del escritor diplomático en la región iberoamericana se debe a una incompleta profesionalización de la carrera diplomática en estos países, que deja un amplio margen para nombramientos políticos, y a una política cultural e intelectual en la que la cultura constituye un eje central a la hora de promocionar la imagen del país en el exterior. Los esfuerzos por profesionalizar la carrera diplomática, una diplomacia cultural ya institucionalizada que ha perdido, en cierto modo, la centralidad que tenía y la ausencia de grandes referentes internacionales en el panorama literario iberoamericano desde la concesión del Nobel de literatura a Octavio Paz, ha disminuido el hábito de contar con literatos entre las filas diplomáticas, aunque sigue siendo una práctica que persiste en casi todos los países de la región.

Este trabajo es un mero apunte sobre un territorio tan vasto que desborda el tiempo que he podido dedicarle y el espacio en el que he debido acotarlo. Si, con todo, he logrado abrir algún horizonte o dar pistas de lectura a quienes recorran estas páginas, las doy por buenas, reiterando mi agradecimiento a la dirección de la Escuela Diplomática por su benévola acogida.

BIBLIOGRAFÍA

OBRAS

- AGUIRRE DE CÁRCER, M.** (2012), *Poesía francesa en verso castellano*, Madrid, Dossoles..
- ALBI, J.** (2005), *El día de Trafalgar*, Barcelona, Seix Barral..
- ANSOÁIN, R.** (2022), *Vivencias Diplomáticas*, Madrid, Sapere Aude.
- ASTURIAS, M. A.** (1930), *Leyendas de Guatemala*, Madrid, Ediciones Oriente.
- ASTURIAS, M. A.** (1946), *El señor presidente*, México, Costa-Amic.
- ASTURIAS, M. A.** (1949), *Hombres de maíz*, Buenos Aires, Losada.
- AYESTA, J.** (1952), *Helena o el mar del verano*, Madrid, Acantilado.
- BARGIELA, C.** (2007), *Luciérnagas*, Sevilla, Renacimiento.
- BURNS, W.** (2019), *The Back Channel: A Memoir of American Diplomacy and the Case for Its Renewal*, Nueva York, Random House.
- CAJAL, M.** (1999), *¡Saber quién puso el fuego ahí!: Masacre en la Embajada de España*, Madrid, Siddharth Mehta Ediciones.
- CALVO-SOTELO, J.** (1958), *Teatro español: 1956-1957*, Madrid, Aguilar.
- CARCEDO, D.** (2000), *Un español frente al holocausto: Así salvó Sanz Briz a 5000 judíos*, Barcelona, Booket.
- CARCEDO, D.** (2022), *Los dos cónsules*, Barcelona, Espasa.
- CARNER, J.** (1941), *Nabí*, Barcelona, Labutxaca.
- CARTAGENA, I.** (2021), *Las cartas de Nelson*, Madrid, Ars poética.
- CASAJUANA, C.** (2004), *Domingo de tentación*, Barcelona, Seix Barral.
- CASAJUANA, C.** (2022), *Kuala Lumpur*, Barcelona, Edicions Proa.
- CASTELLÓ, E.** (2009), *Juan Valera: diplomático*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- CERVANTES, M.** (2004), *Don Quijote de La Mancha*, Madrid, Alfaguara.
- COHEN, A.** (1987), *Bella del señor*, Barcelona, Anagrama.
- COSANO, H.** (2011), *Cándida diplomática*, Madrid, Algaida.

- CRIADO, E.** (2016), *Cosas que no caben en una maleta: Vivencias de un diplomático novato en el Congo*, Madrid, Aguilar.
- CRIADO, E.** (2019), *El paraguas balcánico: un paseo sin protocolos*, Madrid, Aguilar.
- CUMMINGS, M.** (2003), *Cultural Diplomacy and the United States Government: A Survey*, Washington DC, Center for Arts and Culture.
- DA COSTA E SILVA, A.** (2007), *Invenção do Desenho: ficções da memória*, Río de Janeiro, Nova Fronteira.
- DARÍO, R.** (1893), «La diplomacia», *La voz de Occidente*.
- DARÍO, R.** (1900), «El Cuerpo Diplomático Hispanoamericano», Madrid.
- DARÍO, R.** (1901), *España contemporánea*, París, Librería de la Vda. De Ch. Bouret.
- DE GAULLE, C.** (1970), *Mémoires d'espoir*, Francia, PLON.
- DE JEVENOIS, P.** (2009), *Biblioteca de Alejandria: el enigma desvelado*, Lisboa, Esquilo.
- DE LA SERNA, A.** (1990), *Imágenes de Túnez*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica.
- DE MORA-FIGUEROA, S.** (2005), *El guirigay nacional. Ensayos sobre el habla de hoy*, Barcelona, Áltera.
- DE ORY, J. A.** (2018), *Defensa de la creación*, Madrid, Ediciones Asimétricas.
- DE RAMÓN, J. C.** (2018), *Canadiana: viaje al país de las segundas oportunidades*, Madrid, Debate.
- DE RAMÓN, J. C.** (2022), *Roma desordenada: la ciudad y lo demás*, Madrid, Si-ruela.
- DEZCALLAR, J.** (2021), *Espía accidental*, Madrid, La esfera de los libros.
- DEZCALLAR, J.** (2023), *Operación falsa bandera*, Madrid, La esfera de los libros.
- DURRELL, L.** (2017), *Antrobus*, Barcelona, Tusquets.
- EDWARDS, J.** (1973), *Persona non grata*, Madrid, Cátedra.
- ELORZA, J.** (2023), *Una pica en Flandes: la huella de España en la Unión Europea*, Madrid, Debate.
- ESPADA, A.** (2013), *En nombre de Franco: los héroes de la Embajada de España*, Madrid, Espasa.
- ESPADA, C.** (2001), *Rubias, mentiras y caviar: la imagen del diplomático en la literatura*, Madrid.

- FERNÁNDEZ DE CÓRDOVA, A.** (2010), *El vuelo de los días*, Madrid, Irreverentes.
- FERNÁNDEZ DE LA MORA, G.** (1965), *El crepúsculo de las ideologías*, Barcelona, Espasa.
- FERNÁNDEZ DE LA MORA, G.** (1997), *El hombre en desazón*, Madrid, Nobel.
- FOXÁ, A.** (1934), *Madrid de Corte a checa*, Barcelona, Planeta.
- FOXÁ, A.** (1941), *Poemas a Italia*, Madrid, Escelicer.
- FOXÁ, A.** (1961), *Por la otra orilla*, Madrid, Afrodisio Aguado.
- FOXÁ, A.** (1963), *Obras Completas*, Madrid, Editorial Prensa Española, Tomo III.
- FOXÁ, A.** (1965), *Misión en Bucarest y otras narraciones*, Madrid, Prensa Española.
- FOXÁ, A.** (2010), *Agustín de Foxá: Nostalgia, intimidad y aristocracia*, Madrid, Fundación Banco Santander.
- FUENTES, C.** (1958), *La región más transparente*, México, Fondo de Cultura Económica.
- FUENTES, C.** (1962), *La muerte de Artemio Cruz*, México, Fondo de Cultura Económica.
- FUENTES, C.** (1975), *Terra Nostra*, Barcelona, Seix Barral.
- FUENTES, J.** (1980), *La línea de la distensión*, Madrid.
- FUENTES, J.** (1988), *El círculo de Helsinki*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.
- GANIVET, Á.** (1869), *Idearium español*, Madrid, Espasa.
- GANIVET, Á.** (1898), *Cartas finlandesas; Hombres del Norte*, Madrid, Nórdica.
- GANIVET, Á.** (2014), *Cancionero a Mascha Diakovsky*, París, Point Lunettes.
- GARCÍA DE PRUNEDA, S.** (2013), *La soledad de Alcuneza (historia de espuela y de espada)*, Sevilla, Espuela de Plata.
- GARCÍA DE PRUNEDA, S.** (1969), *La encrucijada de Carabanchel*, Barcelona, Círculo de Lectores.
- GIL, J.** (1995), *La ambigüedad del tópico del diplomático en la prensa española*, Madrid, Cuadernos de la Escuela Diplomática.
- GÍMEZ, E.** (1923), *Notas marruecas de un soldado*, Madrid, Imprenta E. Gímez.
- GÍMEZ, E.** (1927), *Carteles*, Madrid, Espasa Calpe.

- GÍMEZ, E.** (1927), *Los toros, las castañuelas y la Virgen*, Madrid, Caro Raggio.
- GÍMEZ, E.** (1932), *Genio de España, Exaltaciones a una resurrección nacional y del mundo*, Madrid, Ediciones de La Gaceta Literaria.
- GÍMEZ, E.** (1939), *Roma madre*, Madrid, Ediciones Jerarquía.
- GÍMEZ, E.** (1958), *Bahía de todos os santos e de todos os demônios. Desenhos de Lenio*, Salvador de Bahía, Publicações da Universidade da Bahia.
- GÍMEZ, E.** (1958), *Revelación del Paraguay*, Madrid, Espasa-Calpe.
- GÍMEZ, E.** (1971), *Asunción, capital de América*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica.
- GÍMEZ, E.** (1979), *Memorias de un dictador*, Barcelona, Planeta.
- GOETHE, J. W.** (1816-1832), *Ueber Kunst und Altertum (in den Rhein und Mayn Gegenden)*, Stuttgart, Cotta'sche Buchhandlung.
- GÓMEZ DE VALENZUELA, M.** (1983), *El tópico del diplomático en la literatura española*, Madrid.
- GONZÁLEZ DE CLAVIJO, R.** (2016), *Embajada a Tamerlán*, Madrid, Miraguano.
- KENNAN, G.** (1989), *Sketches from a Life*, Nueva York, Pantheon Books.
- KENNAN, G.** (2012), *American diplomacy*, Chicago, University of Chicago Press.
- LÓPEZ GALLEGÓ, G.** (2016) *Afro*, Valencia, Pre-Textos.
- LÓPEZ-HERRERA, J.** (2017), *La ínsula inefable*, Madrid, Funambulista.
- LÓPEZ-HERRERA, J.** (2020), *Las aventuras del ingenioso detective Frank Stein*, Madrid, Funambulista.
- LOWRY, M.** (1997), *Bajo el volcán*, Barcelona, Tusquets.
- LUCINI, A.** (2022), *Nunca se sabe*, Madrid, Turpin.
- MALAPARTE, C.** (1969), *Kaputt*, Barcelona, Ediciones G.P.
- MARINA, L.** (2017), *De la epopeya a la melancolía: estudios de poesía portuguesa del siglo XX*, Zaragoza, Prensa de la Universidad de Zaragoza.
- MARTÍNEZ MONTES, L.** (2018), *España, una historia global*, Madrid, Biblioteca Diplomática Española.
- MARTÍNEZ MONTES, L.** (2020), *La gran aventura de la diplomacia española*, Madrid, Biblioteca Diplomática Española.
- MARTÍNEZ, A.** (2015), *Los diplomáticos y el cine*, Madrid Ibersaf.

- MIRALLES, S.** (2000), *La tierra ligera*, Madrid, Ediciones de la Discreta.
- MONTORIO, M.** (2011), *Guía poética de Albania*, Barcelona, Icaria.
- MONTORIO, M.** (2013), *Mundo. Una geografía poética*, Barcelona, Icaria.
- MONTORIO, M.** (2022), *Masquilishuats en flor*, El Salvador, UNIVO.
- MORAES, V.** (2013), *Antología sustancial de poemas y canciones*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo Editora.
- MORLA LYNCH, C.** (2020), *Diarios españoles: Volumen I, 1928-1936 - Volumen II, 1937-1939*, Sevilla, Renacimiento.
- NERUDA, P.** (1923), *Crepusculario*, Santiago, Ediciones Claridad.
- NERUDA, P.** (1924), *Veinte poemas de amor y una canción desesperada*, Santiago, Editorial Nascimento.
- NERUDA, P.** (1937), *España en el corazón. Himno a las glorias del pueblo en la guerra: (1936-1937)*, Santiago, Ediciones Ercilla.
- NERUDA, P.** (1974), *Confieso que he vivido*, Barcelona, Seix Barral.
- NYE, J.** (1990), *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Nueva York, Basic books.
- OCHOA BRUN, M.A.** (1991), *Historia de la Diplomacia Española*, Madrid, Biblioteca Diplomática Española.
- ORTÍZ, M.** (2011), *La Diplomacia Cultural de México: Antecedentes, Situación Actual y retos futuros*, Ciudad de México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- PAZ, O.** (1949), *Libertad bajo palabra*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PAZ, O.** (1950), *El laberinto de la soledad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PAZ, O.** (1951), *¿Águila o sol?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PAZ, O.** (1957), *Piedra de sol*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- PAZ, O.** (1962), *Antología de Fernando Pessoa*, México, UNAM.
- PAZ, O.** (1983), *Tiempo nublado*, Barcelona, Seix Barral.
- PAZ, O.** (2014), *Obra poética (1935-1998)*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- PEYREFITTE, R.** (1951), *Les Ambassades*, París, Flammarion.
- RAMÍREZ, I.** (2000), *Hoy no puedo ir a trabajar, porque estoy enamorado*, Guadalajara, Universidad de Zaragoza.

- RAMÍREZ, I.** (2005), *Tu arma contra la celulitis rebelde, Historia de un triunfador, Negro contra blanca (tres obras de teatro)*, Madrid, UNED.
- REYES, A.** (1930), *Palabras sobre la nación argentina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- REYES, A.** (1942), *El Brasil en una castaña*, México, Fondo de Cultura Económica.
- REYES, A.** (1988), *Cartones de Madrid*, Madrid, Hiperion.
- RIQUELME, F.** (2010), *Victoria, Eros y Eolo*, Madrid, Verbum.
- RODRÍGUEZ, C.** (2021), *Borges y Cunqueiro, creadores de laberintos*, Concello de Mondoñedo, Casa-Museo Álvaro Cunqueiro.
- RUPÉREZ, J.** (2005), *El precio de una sombra*, Barcelona, Destino.
- RUPÉREZ, J.** (2010), *Memoria de Washington: Embajador de España en la capital del Imperio*, Madrid, La esfera de los libros.
- SALAZAR, G.** (2016), *Guerra, paz y civilización*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.
- SALAZAR, G.** (2019), *Crimen y conflicto armado*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.
- SALAZAR, G.** (2023), *Los retos de la Alianza: las estrategias de seguridad ante las formas emergentes de la guerra*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.
- SCARPA, R.** (1977), *Una mujer nada tonta*, Santiago, Andrés Bello.
- SCHWARTZ, F.** (1995), *El desencuentro*, Barcelona, Planeta.
- SCHWARTZ, F.** (2022), *Una vida con suerte: memorias*, Madrid, The Galobart Books.
- SENDAGORTA, F.** (2020), *Estrategias de poder: China, Estados Unidos y Europa en la era de la gran rivalidad*, Barcelona, Deusto.
- SOLER, M.** (2015), *La casa del éxodo: los exiliados y su obra en la casa de España y el Colegio de México*, México D.F., El Colegio de México.
- TRAPIELLO, A.** (2010), *Las armas y las letras: literatura y guerra civil (1936-1939)*, Barcelona, Destino.
- UMBRAL, F.** (1991), *Leyenda del César Visionario*, Barcelona, Seix Barral.
- UMBRAL, F.** (1994), *Las palabras de la tribu*, Barcelona, Planeta.
- URBINA, J. A.** (2002), *El arte de invitar: su protocolo*, Barcelona, Temas de hoy.

VALERA, J. (1864), *Estudios críticos sobre literatura, política y costumbres de nuestros días*, Madrid, Librería de A. Durán.

VALERA, J. (1874), *Pepita Jiménez*, Madrid, Cátedra.

VALERA, J. (1897), *Genio y Figura*, Madrid, Cátedra.

VALERA, J. (1899), *Morsamor*, Barcelona, Planeta.

VALERA, J. (1947), *Correspondencia, Obras Completas*, Madrid, Aguilar, vol. III, .

VILLAR, F. (2016), *La transición exterior de España: del aislamiento a la influencia (1976-1996)*, Madrid, Marcial Pons.

VON SCHACK, A.F. (1881), *Poesía y arte de los árabes en España y Sicilia*, Sevilla, F. Álvarez.

VV.AA. (2004), *Rimas en claro: Primera Antología de Poetas Diplomáticos (s. XX)*, Madrid, Dossoles.

VV.AA. (2008), *Rimas Cifradas: Segunda Antología de Poetas Diplomáticos (s. XX y XXI)*, Madrid, Dossoles.

VV.AA. (2016), *La diplomacia española ante el reto digital*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

VV.AA. (2017), *El Brexit y Gibraltar: un reto con oportunidades conjuntas*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Colección Escuela Diplomática.

VV.AA. (2020), *Muchas vidas y un destino. Experiencias diplomáticas*, Madrid, Pigmalion Edypro.

VV.AA. (2021), *El tesoro del Cisne Negro*, Bilbao, Atisberri.

VV.AA. (2021), *La puerta de Clavijo: Asia Central y España una nueva conectividad*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

VV.AA. (2022), *Seminario Profesionalización del Servicio Exterior en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay*, Heredia, Universidad Nacional de Costa Rica.

VV.AA. (2023), *Cien años de diplomacia cultural española: una aproximación histórica*, Madrid, Fundación Ramón Areces.

YÁÑEZ-BARNUEVO, J. A. (2001), *La justicia penal internacional. Una perspectiva iberoamericana*, Madrid, Consorcio Casa de América.

YTURRIAGA, J. A. (1980), *El diplomático, ese desconocido*, Madrid, Cambio-16.

YTURRIAGA, J. A. (2022), *La Conferencia sobre el Derecho del Mar vista desde dentro por un delegado español*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

ZABALLA, L. (2020), *Humanitas: La era de los descubrimientos y la creación de una civilización global*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

ARTÍCULOS

ASIAIN, A. (2014), «Octavio Paz: Diplomático en Japón», *Revista Mexicana de Política Exterior*, número especial, (en línea: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/ne2014/asiain.pdf>).

CERVERA, J. (2022), «Roberto Ampuero: En la diplomacia y en la literatura lo que se sugiere es más de lo que se dice», Madrid, *Revista Centinela* (en línea: <https://revistacentinela.es/roberto-ampuero-en-la-diplomacia-y-en-la-literatura-lo-que-se-sugiere-es-mas-de-lo-que-se-dice/>).

CUENCA, J. (2023), «Diplomacia y Literatura», *Revista de Ciencias y Humanidades de la Fundación Ramón Areces*, nº 28.

DE MORA-FIGUEROA, S. (2015), Mariano Ucelay de Montero, (en línea: <http://marquesdetamaron.blogspot.com/2015/10/mariano-ucelay-de-montero.html>).

GONZÁLEZ HARBOUR, B. (2022), «La mediocre posición de la literatura en español en Europa», *El País*, (en línea: <https://elpais.com/cultura/2022-09-29/la-mediocre-posicion-de-la-literatura-en-espanol-en-europa.html>).

GONZÁLEZ, E. (2017), «Cuando los diplomáticos se convierten en escritores», *Diplomacia con historia, The Diplomat in Spain*, (en línea: <https://thediplotainspain.com/2017/08/cuando-los-diplomaticos-se-convierten-en-escritores/>).

LORENZO, E. (1987), «Los diplomáticos escritores crean una asociación», *El País*, (en línea: https://elpais.com/diario/1987/02/13/cultura/540169204_850215.html).

REYES MATTA, F. (2012), «Literatura, Diplomacia y Globalización», *revista chilena Diplomacia*, nº 124.

RUÍZ CASANOVA, J.F. (2003), «Voces de la razón muda. Dos traductores en el exilio: Agustí Bartra y Juan Ortega Costa», Madrid, *Vasos Comunicantes*, nº 27.

SERRA, M. (2019), «La influencia del poema Nabí de Carner en Juan Ramón, Chumacero y Paz», *Mundos del hispanismo: una cartografía para el siglo XXI*, Jerusalén, AIH Jerusalén.

VALDIVIESO DEL REAL, R. (1996), «La Carrera Diplomática Española», Colección Biblioteca Diplomática Española. Estudios, nº 15.

VV.AA. (2017), «Carlos Fuentes y su contribución a las relaciones franco-mexicanas», Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, (en línea: https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NI_020617_Carlos_Fuentes.pdf).

VV.AA. (2017), «Octavio Paz y su legado a la diplomacia mexicana», Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, (en línea: https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NI_010217_Octavio_Paz.pdf).

VV.AA. (2018), «Sergio Pitól: escritor, viajero, diplomático y promotor de las lenguas eslavas», Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, (en línea: <https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/diplomacia/relatorias/ni-sergio-pitol-260418/viewdocument>).

WASILEWSKI, W. (2020), «Escritor y diplomático: Sergio Pitól, embajador de la cultura polaca», México, Revista de la Universidad de México (en línea: <https://www.revistadelauniversidad.mx/articles/8424d7f7-986d-4bab-ac8b-f5a08cb-1dc42/escritor-y-diplomatico-sergio-pitol-embajador-de-la-cultura-polaca>).

LEGISLACIÓN

CONVENIO sobre Relaciones Diplomáticas firmado en Viena el día 18 de abril de 1961.

LEY 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales («BOE» núm. 84, de 6 de abril de 1968).

DECRETO DE 15 DE JULIO DE 1955, por el que aprueba el Reglamento Orgánico de la Carrera Diplomática («BOE» núm. 205, de 24 de julio de 1955).

RESOLUCIÓN DE 28 DE DICIEMBRE DE 2022, de la Subsecretaría, por la que se convoca proceso selectivo para ingreso, por el sistema general de acceso libre, en la Carrera Diplomática («BOE» núm. 314, de 31 de diciembre de 2022).

SITIOS WEB

HTTPS://www.diplomaticos.org/la-valija-diplomatica

HTTPS://mapadelatraduccion.cervantes.es/obras

HTTPS://expansion.mx/nacional/2011/06/25/el-escritor-jorge-volpi-acusa-intolerancia-en-retiro-de-cargo-diplomatico

FUENTES AUDIOVISUALES

AMENÁBAR, A. (2021), *La fortuna*, España, Movistar+ (en línea: <https://lafortuna.movistarplus.es>).

CAMUS, M. (1959), *Orfeo negro*, Brasil, Francia e Italia, Warner Bros. (en línea: <https://www.filmin.es/pelicula/orfeo-negro>).

FARRÉ VALLEJO, H. (2022), *Una pregunta, literal*, Acepresa (en línea: <https://open.spotify.com/episode/1u68hzyatkt4AdUeK1Avzi?si=ojTxKTDmSyi2FS-vUIyCe9g>).

MANN, A. (1961), *El Cid*, Estados Unidos e Italia, Samuel Bronston Productions (en línea: <https://www.primevideo.com/-/es/detail/El-Cid/0O72HTF9F-M1WWORWWSRLSZHAP6#:~:text=Prime%20Video%3A%20El%20Cid>).

OLIVEROS, L. (2011), *El ángel de Budapest*, España, Dlo Producciones (en línea: <https://www.rtve.es/play/videos/el-angel-de-budapest/angel-budapest/3312678/>).

ROMÁN, A. (1945), *Los últimos de Filipinas*, España, Enrique Cerezo PC/13 TV/ CIPI Cinematográfica S.A./ICAA (en línea https://www.primevideo.com/dp/amzn1.dv.gti.48bc25d5-8bce-5caa-ea16-93fa493ca749?autoplay=0&ref_=atv_cf_strg_wb).

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**La política exterior feminista española: avances
desde su adopción y perspectivas futuras**

Marcos Sebares Jiménez-Blanco

Madrid, diciembre 2023

DEDICATORIA

*A mi madre, a las diplomáticas españolas y a todas las mujeres que,
luchando cada día por ser más libres, nos hacen más libres a todos.*

AGRADECIMIENTOS

Quisiera agradecer el tiempo invertido por las siguientes personas, a lo largo de varias entrevistas, para que este trabajo sea de interés dentro y fuera del Ministerio.

- **María Jesús Conde**, actual Embajadora en Misión Especial para la Política Exterior Feminista, MAEUEC
- **Clara Cabrera**, anterior Embajadora en Misión Especial para la Igualdad de Género en la Política Exterior 2020-2021 y actual Directora Adjunta del Gabinete del Ministro, MAEUEC
- **Miriam Ciscar**, Jefa del Departamento de Cooperación Sectorial de la AECID
- **Laura Oroz**, Directora de Cooperación con América Latina y el Caribe de la AECID
- **Coronel Juan José Lucero**, Jefe de la Secretaría Permanente del Observatorio Militar para la Igualdad de Mujeres y Hombres en las Fuerzas Armadas
- **Hugo Alcalá**, Jefe de Área de Asuntos Internacionales de Seguridad, antes asistente de la EME para la Política Exterior Feminista, MAEUEC
- **María García Cimadevila**, Jefa de Servicio en la Dirección General de Naciones Unidas, Organismos Internacionales y Derechos Humanos, MAEUEC
- **Ana Alonso**, Consejera de Género, Infancia, LGTBI, y Agua y saneamiento en la Representación Permanente de España ante las Naciones Unidas en Nueva York
- **Teresa Hergueta**, actual Coordinadora para la Violencia contra la Mujer, Menores y Asistencia Social en la Subdirección Gral. de Protección y Asistencia Consular
- **Tada Bastida**, antigua Coordinadora para la Violencia contra la Mujer y Menores en el Exterior, actual Consejera Cultural y Científica en la Embajada ante Bélgica

- **Covadonga Fernández**, Secretaria de la AMDE, y Jefa de Área en la Subdirección General de Asia Meridional y Oriental
- **Marta Pajarín**, investigadora en políticas de género y desarrollo en la Universidad Complutense de Madrid
- **María Solanas**, directora de Programas del Real Instituto Elcano y especialista en política exterior y género
- **Alba Gavaliugov**, consultora de asuntos globales especializada en igualdad de género y multilateralismo, GWL Voices for Change and Inclusion
- **Todo el personal de la Escuela Diplomática de España, y en especial, sus directores y sus bibliotecarias**

RESUMEN

El feminismo, consistente en siglos de lucha por la igualdad, ha tenido logros significativos en derechos como la herencia, el voto o la contracepción. A pesar de los avances, el feminismo enfrenta, desde siempre, cuestionamientos y resistencias, también en la política exterior. Aunque España ha liderado y lidera la lucha contra la desigualdad de género, el combate global persiste y recientes retrocesos obligan a redoblar los esfuerzos. La política exterior feminista (PEF) busca exportar estos logros y convertir a España en un ejemplo activo. El trabajo aborda la necesidad y relevancia de la PEF, centrándose en el enfoque de los derechos, la participación y el liderazgo de las mujeres; la valiosa aportación de las mujeres en ámbitos como la economía o la seguridad y la defensa; y la protección de mujeres españolas víctimas de violencia de género en el exterior. Se propone, asimismo, una PEF transformadora que desafíe las estructuras patriarcales globales. Adoptar e implementar la PEF implica integrar la perspectiva de género en todas las acciones de la política exterior, transformar instituciones y culturas organizativas internas y contribuir a reformar un sistema internacional históricamente patriarcal. Se destaca la importancia de la PEF como política de Estado, indudablemente necesaria, y que requiere, por tanto, más recursos, voluntad, y acción.



Capítulo I

INTRODUCCIÓN

«Además de temporal, la función de la maternidad es adventicia: todas las mujeres conciben ideas, pero no todas conciben hijos. El ser humano no es un árbol frutal que sólo se cultive por la cosecha».

Emilia Pardo Bazán, *«La mujer española»* (1890)

«Pocas doctrinas han sido tan combatidas y tan mal comprendidas. Se hizo caer sobre el feminismo el descrédito que solo merecía la conducta de algunas mujeres que no entendieron su significado, y las campañas de hombres y de mujeres que ridiculizaron a las que luchaban por la liberación de una parte de la humanidad.»

Carmen Burgos, *«La mujer moderna y sus derechos»* (1927)

El feminismo encuentra sus raíces en varios siglos de lucha por la igualdad entre mujeres y hombres. Desde Christine de Pisan, Olympe de Gouges, Mary Wollstonecraft, Concepción Arenal, o Virginia Woolf, hasta Clara Campoamor, Eleanor Roosevelt, Simone de Beauvoir, Gloria Steinem, Judith Butler o Chimamanda Ngozi Adichie, no son pocas las mujeres que han luchado para ser tratadas como iguales y dejar atrás el relato del «segundo sexo». Detrás de los nombres que todos conocemos se encuentran cientos de miles de mujeres que defendieron sus derechos en la sombra y nunca obtendrán reconocimiento por ello. El derecho a la herencia, al voto, al trabajo y a la independencia financiera, son algunos de los principales hitos del feminismo en el mundo occidental. Y aún lejos de haber conseguido la tan anhelada igualdad, el progreso conseguido por dicho movimiento es, cuanto menos, un éxito que debería ser celebrado por todos, mujeres y hombres. Sin excepción.

Y sin embargo, hoy más que nunca, se cuestionan sus motivaciones y su utilidad. Tras la crisis financiera, el auge de nuevos movimientos feministas en el marco de una cuarta ola ligada, por otro lado, a la corrección política y a la

cultura de la cancelación, ha reabierto viejas heridas y ha encontrado resistencias que parecían olvidadas. Hoy, no son pocos los que asocian el feminismo a un bando ideológico y político concreto, y la mayoría de los avances propuestos y llevados a la práctica mediante políticas públicas hacen frente, desde hace una década (sino siempre), a una crítica férrea, en el mejor de los casos, y a burla y desdén en el peor de ellos.

En el ámbito de las relaciones internacionales, hablar de política exterior feminista sigue siendo transgresor. Se señalan los intereses del que lo invoca, se reprochan sus sesgos. En el caso de ellas, sus reivindicaciones se consideran a menudo pura ideología desprovista de contenido, palabras vacías, un tema menor. En el caso de ellos, y siendo insuficiente el número de hombres que defienden la causa, se cuestiona incluso su masculinidad. Es para muchos, aún en 2023, un tema tabú, un peligroso cóctel de insinuaciones, ficción e intereses ocultos. Un tema de conversación incómodo, porque cuestiona las estructuras patriarcales globales sobre las cuales se ha concebido y ejecutado la política exterior.

La política exterior feminista (de ahora en adelante, PEF) no busca, sin embargo, otro objetivo que conseguir la igualdad entre mujeres y hombres también en el exterior. Los avances conseguidos por las valerosas feministas españolas pueden y han de ser exportados más allá de nuestras fronteras, o así lo creen los diversos gobiernos que, intencionadamente o *de facto*, y desde hace décadas, incluyen la perspectiva de género en las políticas de cooperación, de seguridad internacional, etc. Y es que España, con todas sus luces y sus sombras en cuanto al avance de los derechos de la mujer, es y ha sido líder en la consecución de dicha igualdad: ya en 1936, España se convirtió en el país del mundo con más mujeres parlamentarias. Desde entonces, el camino azaroso recorrido por el movimiento feminista ha conseguido para las más de 24.517.444 mujeres que habitan hoy en España aumentar considerablemente su tasa de actividad o su esperanza de vida, reducir la brecha salarial o el analfabetismo, y conseguir derechos como el divorcio, y presencia en los poderes públicos. Aún queda lucha, pero lo logrado puede y debe servir de ejemplo para cambiar la suerte de aquellas que viven otras realidades. La PEF, como eje vertebrador de la política exterior española y no un mero elemento adicional, propone que España se convierta en ejemplo activo, no sólo dejándose imitar, sino contribuyendo esforzadamente al avance de la consecución de la igualdad de género en el mundo.

¿Quién entonces puede cuestionar la necesidad de tal política? ¿Acaso alguien pondría en duda la imperiosa necesidad de conseguir la igualdad entre mujeres y hombres en todas las esferas, incluida la internacional? Los derechos de las mujeres son derechos humanos, y en palabras de Gloria Steinem, «una persona feminista es cualquiera que reconozca la igualdad y la plena humanidad en mujeres y hombres», o cualquiera que respete el artículo 14 de la Constitución española. Y si el contenido de base suscita, por lo general, el consenso de los grupos políticos más importantes del país, como atestigua el *Pacto de Estado contra*

la *Violencia de Género* de 2017, la etiqueta en sí no ha de frenar los avances de una política que beneficia, como se mostrará más adelante, no ya al 50% de la humanidad, sino a su totalidad.

Lejos de los debates sobre si se trata de una lucha por la «igualdad de género» o en pro de los «derechos de las mujeres», términos que se usarán intercambiablemente, y en general, lejos de la división actual del movimiento feminista, este trabajo se centrará principalmente en los aspectos más relevantes de la política exterior feminista. Se seguirá el enfoque basado en derechos, representatividad y participación, seguido del enfoque más instrumental, para abordar también la necesaria protección de mujeres y niñas españolas en el exterior. Finalmente, se abordará el debate sobre las reformas estructurales del sistema económico y político internacional (y de la asignatura académica que lo estudia), todo ello con el objetivo de ofrecer una visión de conjunto de la PEF española, presente y futura. Se pretende demostrar con este trabajo que la política exterior feminista es relevante, erradicando los estereotipos sobre ésta y ofreciendo soluciones feministas a problemas globales, mostrando así que la perspectiva de género no sólo aporta, sino que, además, es a menudo el mejor instrumento disponible, además de un valioso elemento de nuestra diplomacia pública y marca país. Se analizará, asimismo, qué tipo de política exterior feminista es la más apropiada para España.

Adoptar e implementar una política exterior feminista para España significa, por tanto, incorporar la perspectiva de género a toda acción desarrollada en el ámbito de la política exterior, sobre todo en ámbitos como la seguridad y la defensa o la justicia económica, proteger a las mujeres españolas que viven más allá de nuestras fronteras, transformar la cultura interna de las instituciones que se dedican a la elaboración, dirección, ejecución y control de la política exterior española, incluido el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAEUEC), y finalmente, contribuir a repensar y reformar, de manera más amplia, un sistema económico, político y social internacional cuya base intrínsecamente patriarcal ha excluido, históricamente, a las mujeres.

Capítulo II

AVANCES LEGISLATIVOS Y POLÍTICOS, (FALTA DE) IGUALDAD DE GÉNERO A NIVEL GLOBAL, Y LA ADOPCIÓN DE UNA POLÍTICA EXTERIOR FEMINISTA: DEBER Y PODER

«Cuando el hombre cumple un deber difícil, recibe aplauso por su virtud; los de las mujeres se ignoran: sin más impulso que el corazón, sin más aplauso que el de la conciencia, se quedan en el hogar, donde el mundo no penetra más que para infamar».

Concepción Arenal

«La feminización de la pobreza es un hecho. La falta de oportunidades de empleo acordes con la formación, otro. El acoso y, cuando cabe, la violencia, otro más. Todo ello para un colectivo cuyo único defecto visible parece ser el no haber tenido la previsión de nacer con otro sexo.»

Amelia Valcárcel

1. Situación de los derechos de la mujer a nivel global y desarrollo del derecho internacional en la materia

La Organización de Naciones Unidas (ONU o NNUU) declaró 1975 el «Año Internacional de la Mujer», y a nivel académico, el feminismo y las relaciones internacionales entraron en contacto en los años 80 para redefinir el enfoque con el cual se estudiaba el desarrollo a nivel internacional, las interacciones entre las naciones, o el progreso social, político y económico experimentado por sus ciudadanos y ciudadanas, todo ello con el añadido de la perspectiva de género.

No obstante, la igualdad de género fue adoptada como principio u objetivo mucho antes en distintos instrumentos jurídicos y políticos internacionales. La

propia *Carta de Naciones Unidas* de 1945 consagró la no discriminación por razón de sexo como propósito de la organización. También lo hicieron el artículo 2 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948, el *Convenio sobre los derechos políticos de la mujer* de 1952, o los *Pactos Internacionales de Derechos* de 1966. Así, se iniciaba el largo camino hacia la igualdad jurídica, que encontraría el summum en 1979 con la adopción de la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)*, por sus siglas en inglés). A esta Convención, aún hoy piedra angular en la lucha internacional contra la desigualdad de género, se le sumaron las Conferencias monográficas sobre la mujer celebradas en México, Copenhague, Nairobi y Pekín (y, con ellas, la adopción, entre otras, de la *Agenda «Mujeres, Paz y Seguridad»* en el año 2000). Las primeras décadas del siglo XXI sirvieron para unir las agendas de lucha por la igualdad, desarrollo sostenible, y construcción de la paz: así, en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 5 de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (2015) quedaba plasmada la meta de la igualdad de género. En 2010, se constituyó el organismo ONU Mujeres.

Otras organizaciones, fuera del marco de NNUU, desarrollaron instrumentos, grupos y estrategias cuyo objetivo último es la igualdad de género. Cabe destacar la Red del CAD sobre Igualdad de Género (GenderNet) de la OCDE, o la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de la CEPAL. A nivel europeo, tanto intra- como extra-Unión Europea (UE), resultan de especial importancia el *Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica* (o *Convenio de Estambul*, en vigor desde 2014, y aún hoy piedra angular de esta lucha), la *Estrategia de Género 2020-2025 de la Comisión Europea*, el tercer *Plan de Acción para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres en la Acción Exterior 2021-2025 (GAP III)*, o el *Plan de Acción de la UE de implementación del Enfoque Estratégico hacia Mujeres, Paz y Seguridad 2019-2024*.

Cabe mencionar que España ha tenido y tiene un rol activo en todos los organismos mencionados, los instrumentos y los grupos especializados en cuestiones de género.

Pero a pesar de los avances, observamos un retroceso global desde hace más de una década, que además se ha acentuado en los últimos años con la propagación de una pandemia (de COVID-19) y la subsiguiente crisis económica, política, y social. El auge del discurso anti-género en el marco de regímenes autoritarios, pero también en democracias, es cuanto menos preocupante. En 2022, el Tribunal Supremo estadounidense anuló el caso *Roe contra Wade* y eliminó el derecho federal al aborto, el presidente tunecino, Kais Said, modificó unilateralmente la ley que garantizaba la igualdad de representación entre hombres y mujeres en las asambleas electas de Túnez, y en Polonia aumentaron las dificultades para acceder a la anticoncepción. Según el informe del Banco Mundial *«La*

Mujer, la Empresa y el Derecho» 2022, unas 2.400 millones de mujeres en edad laboral enfrentan desigualdad de oportunidades económicas, mientras que en 178 países persisten barreras legales que les impiden una participación plena en la economía¹. Asimismo, en 2022, 614 millones de mujeres y niñas viven en zonas de conflicto armado, un 50% más que en 2017².

Se constatan además situaciones especialmente alarmantes, como el crecientemente denominado «apartheid de género» en Afganistán (con la promulgación por los talibán de más de 50 edictos para suprimir los derechos de las mujeres y niñas), la violación de los derechos de las mujeres en Irán, o la violencia sexual generalizada que aterrorizó a las mujeres y niñas de Darfur tras el estallido de la guerra en abril de 2023. En Ucrania, el número de víctimas de violencia sexual perpetrada por los soldados rusos sigue en alza.

En datos, en 2018, el Índice de Instituciones Sociales y Género (SIGI) de la OCDE se convirtió en una de las fuentes oficiales para monitorear el cumplimiento del ODS 5, labor que realiza junto con ONU Mujeres y la asociación Women Business and the Law del Grupo del Banco Mundial. El *SIGI de 2023*³ destaca:

- A nivel global, el 40% de las mujeres y niñas viven en países donde los niveles de discriminación en las instituciones sociales son altos o muy altos. Desde la cuarta edición del SIGI en 2019, muchos países han promulgado reformas legales que protegen los derechos de las mujeres y les otorgan igualdad de oportunidades, en particular para abordar de manera integral la violencia de género, prevenir el matrimonio infantil y aumentar la representación política de las mujeres. Sin embargo, el progreso y los desafíos no son homogéneos: los cambios en las normas sociales pintan un panorama mixto y prácticas como el matrimonio infantil, los desequilibrios en el cuidado y el trabajo doméstico no remunerados o la violencia de pareja se han reducido, pero a un ritmo insuficiente.
- Según el mismo índice, la discriminación es mayor en el ámbito familiar. Las expectativas sociales que limitan a las mujeres a roles reproductivos y de asistencia resultan en que las mujeres destinan 2,6 veces más tiempo que los hombres a labores domésticas y cuidados no remunerados. Además, casi una de cada tres mujeres ha experimentado violencia doméstica al menos una vez en su vida.
- En términos de salud sexual y reproductiva, sólo el 34% de los países del mundo imparten educación sexual integral de forma obligatoria en el plan

¹ BANCO MUNDIAL (2003), *La Mujer, la Empresa y el Derecho*, (en línea: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/f7d662fb-c988-4a65-ad91-b905a1c68f76/content>).

² NACIONES UNIDAS (2023), *Las mujeres y la paz y la seguridad – Informe del Secretario General (S/2023/725)*, (en línea: <https://reliefweb.int/report/world/las-mujeres-y-la-paz-y-la-seguridad-informe-del-secretario-general-s2023725>).

³ OCDE (2023), *SIGI 2023 Global Report: Gender Equality in Times of Crisis*, (en línea: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/4607b7c7-en/index.html?itemId=/content/publication/4607b7c7-en>).

de estudios escolar nacional. Asimismo, menos del 40% de las mujeres en edad reproductiva en todo el mundo pueden tener un aborto legal en todas las circunstancias esenciales como recomienda la CEDAW.

Retomando el marco de los ODS 5, las tendencias actuales muestran que el mundo no está en camino de lograr la igualdad de género para 2030. Las consecuencias socioeconómicas de las crisis recientes, incluidas la pandemia de COVID-19 y la crisis alimentaria mundial, han exacerbado las desigualdades de género existentes y, en algunos países, han incluso empeorado.⁴ Asimismo, en 2022, un análisis de «Equal Measures 2030»⁵ realizado a través de 56 indicadores relacionados con el género, que abarcan 14 de los 17 ODS, reveló que solo alrededor del 68 % de las metas de género se habían logrado en 2020. Si las tendencias actuales continúan, solo se alcanzaría el 71% para 2030. El análisis destacó que, entre 2015 y 2020, alrededor de dos tercios de los países con datos históricos comparables lograron avances hacia una mayor igualdad de género, y un tercio no mostró avances o incluso avanzó en la dirección opuesta, incrementándose así la desigualdad de género.

Por todo ello, los países que han avanzado más en este ámbito tienen el imperativo moral (*deben*) de adoptar una política exterior feminista que permita universalizar el progreso y conseguir la igualdad para todas. Los países que han llevado a cabo tales políticas incluyen a Suecia, Canadá, España, Chile, Alemania, Francia o México.

2. El desarrollo legislativo y estratégico de la política exterior feminista española hasta hoy: la Guía de 2021, el Plan de Acción 2023-2024, y tareas pendientes

La igualdad de género y los derechos de las mujeres en España llevan décadas de progreso innegable. Sin embargo, según la última infografía de 2023 del Instituto de las Mujeres⁶, aún queda mucho por hacer: la tasa de actividad femenina sigue siendo 10 puntos inferior a la de los hombres, la brecha salarial es de más de €5200 anuales, siete de cada diez puestos a jornada parcial están ocupados por mujeres, sólo un 37% del alumnado STEM son mujeres, y ni una sola ha sido presidenta del gobierno.

No obstante, la democracia española y el movimiento feminista tienen de qué estar orgullosos: recientemente, España subió posiciones en el *Índice Eu-*

⁴ NACIONES UNIDAS (2022), Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2022, (en línea: https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2022_Spanish.pdf).

⁵ EQUAL MEASURES 2030 (2022), SDG Gender Index 2022, (en línea: https://www.equalmeasures2030.org/wp-content/uploads/2022/03/SDG-index_report_FINAL_EN.pdf).

⁶ INSTITUTO DE LAS MUJERES (2023), *Infografía 40 Aniversario*, Madrid (en línea: <https://www.inmujeres.gob.es/MujerCifras/Infografia/Docs/2023/40aniversario2023WEB.pdf>).

ropeo de Igualdad de Género publicado en noviembre de 2023, hasta el cuarto puesto, detrás de Suecia, Países Bajos, y Dinamarca⁷. Somos un país ejemplar en cuanto a lucha contra la violencia de género. Así, algunas de las cifras hablan por sí solas: el 56% del alumnado universitario español son mujeres, el número de mujeres que tienen más de 65 años se ha duplicado, y el 52,2% de los miembros del gobierno son hoy mujeres⁸. El aborto, el divorcio, o la baja laboral por menstruación son hoy derechos reconocidos y protegidos por la ley. Y el progreso se debe, en gran medida, al avance legislativo y político impulsado por los distintos gobiernos de la democracia. Son especialmente reseñables la *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género*, la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, la *Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva* (y su reciente reforma en 2023), o el *Pacto de Estado contra la violencia de género de 2017*. Hoy, entre otros, guían los pasos a seguir en la consecución de la igualdad de género el *IIIº Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres & Hombres (PEIEM) de 2022-2025* y la *Estrategia Estatal para Combatir las Violencias Machistas de 2022-2025*.

Es por todo ello por lo que España *puede* liderar con el ejemplo, cumpliendo así con las condiciones que Aggestam y True consideran necesarias para dicho liderazgo⁹.

En octubre de 2014, la entonces ministra de asuntos exteriores sueca, Margot Wallström, anunció que Suecia incorporaría la perspectiva feminista a su política exterior, con tres ejes: recursos, representación y derechos. Pocos años más tarde, en 2021, bajo el impulso de su homóloga española, la ministra Arancha González Laya, el MAEUEC adoptó la *Guía de Política Exterior Feminista*¹⁰, tomando como marco los compromisos de la *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*, inspirándose en la experiencia de la Cooperación Española (que desde 2007 cuenta con una *Estrategia de Género*), e instaurando un nuevo capítulo en la historia de la lucha por la igualdad entre mujeres y hombres. La Guía se adoptó en el marco del aniversario de y por necesidad de rendir cuentas con la *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, en un contexto convulso de claro retroceso en la lucha global contra la desigualdad de género, y tras el estallido y desproporcionado impacto de la pandemia de COVID-19 en mujeres y niñas.

⁷ EUROPEAN INSTITUTE FOR GENDER EQUALITY (2023), *Índice Europeo de Igualdad de Género* (en línea: https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/Index%202023%20Press%20Release_FIN_ES.pdf).

⁸ INSTITUTO DE LAS MUJERES (2023), *Infografía 40 Aniversario*.

⁹ AGGESTAM, K & TRUE, J. (2020), *Gendering Foreign Policy: A Comparative Framework for Analysis*, en FOREIGN POLICY ANALYSIS, Volume 16, Issue 2, April 2020, Pages 143–162.

¹⁰ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2021), *Guía de Política Exterior Feminista*, Madrid (en línea: https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Documents/2021_02_POLITICA%20EXTERIOR%20FEMINISTA.pdf).

Ahora bien, cabe mencionar que, ya un año antes, en 2020, el MAEUEC retomó la figura de la Embajadora en Misión Especial (EME) para la Igualdad de Género en la Política Exterior, creada en 2007 y vacante desde 2011. Hoy denominada «EME para la Política Exterior Feminista», es la principal figura de coordinación en el proceso de transversalización de la perspectiva de género.

La *Guía de Política Exterior Feminista*, a menudo considerada más pragmática o menos teórica que la de otros países, cuenta con una serie de principios rectores que incluyen un enfoque transformativo (busca una transformación profunda y estructural en las metodologías de trabajo y la cultura institucional), un liderazgo comprometido (priorizando la igualdad y dirigiendo los recursos humanos, materiales y financieros), la apropiación (en todo el Servicio Exterior, con especial énfasis en la responsabilidad de los líderes para promover la igualdad de género), la participación inclusiva y el tejido de alianzas (con otros ministerios, especialmente con el de Igualdad, y con sectores privados, centros de pensamiento, organizaciones de la sociedad civil y las Cortes Generales, entre otros, como la Fundación Carolina y su programa de mujeres líderes), y la búsqueda de la interseccionalidad y la diversidad (uniendo la discriminación de género a otras discriminaciones en base al origen étnico o racial, la orientación sexual, la identidad de género, el estatus económico, la creencia religiosa, la discapacidad o el lugar de origen). Asimismo, la *Guía* se vale de una serie de instrumentos para llevar a cabo sus pretendidos objetivos: la transversalización del enfoque de género, la diplomacia bilateral y regional (incluidas la Unión Africana o la Organización de Estados Americanos), los avances en el marco de la UE, la diplomacia multilateral (principalmente en el marco de NNUU, mediante «puntos focales de género» en las REPERes españolas, que son personas encargadas de representar a España en los «core groups» centrados en la igualdad de género), la cooperación internacional, la protección consular, la diplomacia pública, y las políticas de igualdad en el Servicio Exterior. La piedra angular sigue siendo el objetivo de la transversalización del enfoque de género, pero la *Guía* también fija metas concretas como pasar del 21% al 25% de mujeres en jefaturas de misión diplomática, o el 15% en países miembros del G-20 antes del final de legislatura, objetivo ya conseguido.

En cuanto a la rendición de cuentas y al seguimiento de los objetivos marcados, proceso impulsado sobre todo a lo largo de los dos últimos años, la *Guía* promovió la constitución de un Grupo Asesor de Alto Nivel, integrado por representantes gubernamentales, de la sociedad civil, del mundo empresarial y del académico, que asesora, informa y da seguimiento a la PEF. Por otro lado, se monitorea el impacto de género de los Presupuestos Generales del Estado: según el informe de 2023-2024, el 62,5 % de las líneas del MAEUEC tienen como objetivo la igualdad de género¹¹. También se da seguimiento a las acciones emprendidas

¹¹ EMBAJADORA EN MISIÓN ESPECIAL PARA LA POLÍTICA EXTERIOR FEMINISTA, (2023) documento interno del MAEUEC, Madrid.

por las Embajadas españolas: en 2022, el 63% de las Embajadas promovieron acciones de apoyo a alguna de las 5 prioridades de la PEF¹².

España forma hoy parte de una red más amplia basada en los memorándums de entendimiento (MoUs) que ha firmado el MAEUEC con Chile, México y Argentina para compartir buenas prácticas, y el apoyo prestado al Foro Generación Igualdad Beijing+25 y a la creación del Grupo de PEF+ para reforzar la coordinación con otros actores políticos, académicos, organizaciones de la sociedad civil y redes internacionales de igualdad de género. Por tanto, más allá del Grupo de Países con Política Exterior Feminista del que España es miembro, hoy apoyamos también al Grupo de PEF+, que incluye a países y actores que no han adoptado una estrategia concreta, pero en la práctica despliegan una política exterior feminista.

La ministra González Laya hablaba de una brújula que nos asegure que todas nuestras acciones están alineadas con este Polo Norte que es la igualdad. Sin embargo, y a pesar de todos los esfuerzos, la realidad sigue siendo otra. De entre las principales resistencias que ha encontrado la PEF desde la adopción de la *Guía*, autoridades del MAEUEC destacan la falta de recursos y la rigidez administrativa, particularmente evidente a la hora de contratar asesores en materia de género, por ejemplo, o de incrementar los recursos humanos (tanto de funcionarios como personal laboral) de apoyo a la EME. Además, la formación y sensibilización para todos los miembros del Servicio Exterior no es aún de carácter obligatorio, siendo esencial redoblar los esfuerzos para que se internalice que la PEF no es simplemente una opción, sino una nueva forma de abordar la política exterior. Otra dificultad radica en la ausencia de guías sobre la transversalización de género que sean accesibles y visualmente estimulantes, para ser utilizadas por todas las unidades del MAEC. Asimismo, la necesidad de un cambio de cultura organizativa dentro del Ministerio persiste, y a pesar de los avances, se observa aún una falta de liderazgo y visión femenina. Por otro lado, se señala la falta de recursos para la colaboración con el ámbito académico para la investigación y publicación de documentos orientativos, por ejemplo, sobre la transversalización de género en cuestiones como el cambio climático o las relaciones comerciales, áreas en las que España podría liderar iniciativas.

Por último, en términos generales, es crucial que la PEF sea adoptada como una política de Estado y no solo de gobierno, subrayando la importancia de su arraigo a nivel nacional.

No obstante, la PEF continúa por la senda del progreso, como atestiguan los casos de éxito mencionados en los siguientes capítulos. Y a nivel normativo también se avanza: aunque la *Guía de Política Exterior Feminista* es un documento pragmático de por sí, recientemente se aprobó el *Plan de Acción para el periodo*

¹² Ibid.

2023-2024¹³ con el objetivo de aterrizar algunos de los compromisos que aparecen en la *Guía*. El *Plan* dispone una concepción dual de la PEF, continuando con la transversalización de la perspectiva de género, e implementando, al mismo tiempo, acciones concretas centradas en las cinco áreas prioritarias de España, véase mujeres, paz y seguridad; derechos humanos; erradicación de la violencia contra mujeres y niñas; fomento de la participación; y promoción del empoderamiento económico de las mujeres. Y aunque investigadoras como María Solanas aplauden el contenido del *Plan*, también han surgido voces críticas que señalan la desproporción entre los primeros tres ejes, con cerca de 90 medidas sustantivas, y el eje de rendición de cuentas, fundamental al establecer un plan de política pública, que alcanza tres medidas poco concretas, referidas fundamentalmente a la elaboración de informes y recopilación de datos. Asimismo, el apartado de Recursos, gobernanza y vigencia del *Plan* aclara que éste no cuenta con un presupuesto acordado de antemano, y por tanto, se encuentra a expensas de lo que se acuerde por la mayoría parlamentaria de cada ejercicio en la elaboración de los PGE. No obstante, esto se debe, en parte, a que se ha priorizado la transversalización del enfoque de género en todas las acciones de política exterior por encima de la centralización de todo lo relacionado con el género en un departamento sectorial especializado, y de ahí la creación de una figura de coordinación como la EME para la Política Exterior Feminista. Tampoco se mencionan plazos temporales, lo que lleva a suponer que se aplicará sólo en el periodo 2023-2024, considerado por algunos como demasiado corto para su efectiva implementación.

Finalmente, cabe resaltar lo obvio: la *Guía* sola no nos convierte en un país con política exterior feminista. El camino es largo y la meta parece clara, pero no hay que olvidar que se trata de una política en construcción, y que ello lleva tiempo y necesita ingentes recursos humanos y económicos para desarrollar su pleno potencial. Por otro lado, esto también implica que es aún demasiado pronto para evaluar el verdadero impacto de la adopción de la perspectiva de género como un eje transversal de la política exterior española: no está completa ni en su concepción, menos aún en su ejecución.

Transversalizar, educar, invertir, actuar.

¹³ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2023), *Plan de Acción de la Política Exterior Feminista 2023-24*, Madrid.

Capítulo III

ENFOQUE BASADO EN DERECHOS, PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN

«La virtud y el vicio suponen la libertad de elegir entre el bien y el mal; pero ¿cuál puede ser la moral de una mujer que ni siquiera es dueña de sí misma, que no tiene nada propio y que toda su vida ha sido entrenada para librarse de lo arbitrario mediante artimañas, de la coacción utilizando sus encantos? Mientras esté sujeta al yugo del hombre o a los prejuicios, mientras no reciba educación profesional, mientras esté privada de sus derechos civiles, no puede haber ley moral para ella.»

Flora Tristán, «Peregrinaciones de una paria»

«Cuando en ocasiones me preguntan cuándo habrá suficientes (mujeres magistradas en la Corte Suprema de Estados Unidos) y yo digo «cuando haya 9», la gente se sorprende. Pero ha habido 9 hombres y nunca nadie lo ha cuestionado».

Ruth Bader Ginsburg

Cuando hablamos de feminismo, es importante recordar que, ante todo, los derechos de las mujeres son derechos humanos, y que la lucha contra la desigualdad de género ha de tener como objetivo principal liberar, visibilizar, y empoderar a las mujeres. Si bien el enfoque instrumental de la política exterior feminista, que busca valorar lo que aportan o aportarían las mujeres a todos los ámbitos y el beneficio que ello tendría para el resto de la sociedad, es hoy un eje central de la agenda feminista, no hemos de olvidar que el fundamento de esta lucha ha de seguir siendo la ampliación de los derechos, la participación, y la representación de las mujeres en todas las esferas de la vida económica, política y social. Aquí nos enfocamos en la diplomacia y la política internacional.

1. #FaltanEllas

Cuando en 1933 Margarita Salaverría se convirtió en la primera diplomática de carrera española, eran pocas las mujeres que participaban en política (interna o exterior) y en las relaciones internacionales. Sólo 4 de los 850 delegados que firmaron la *Carta de las Naciones Unidas* en 1945 fueron mujeres. La mujer era considerada poco discreta, impulsiva, frívola. Ninguna de las escasas parlamentarias de entonces, por ejemplo, era «santo de la devoción» del presidente de la República, Manuel Azaña. Tampoco «la más antipática»¹⁴, Clara Campoamor. Esta, no obstante, también era «la más lista», según Azaña, y supo exponer con convicción la capacidad de las mujeres para realizar la función de representación de España en el exterior: «lo que (la diplomacia) en verdad necesita, son cerebros muy claros, y espíritus muy perspicaces y una extraordinaria finura, casi intuitiva, todo ello dentro del ropaje de una cultura amplia y especial y del molde de una educación muy mundana doblada con el arte extraordinario de poseerse a sí mismo. ¿Es todo ello extraño o imposible a la mujer? (...) Los países comienzan a afirmar lo contrario (...)»¹⁵. De hecho, Campoamor expuso también algunos de los atributos que podían hacer de la mujer la mejor de entre todos los diplomáticos: «la diplomacia necesita de ese sexto sentido que, su necesidad de defenderse y parapetarse tras la posición secundaria que la vida le ofrecía, hizo desarrollarse en la mujer, y con una fuerza muy superior a la que, por no necesitarlo, se desarrolló en el hombre»¹⁶.

Isabel Oyarzábal fue la primera Embajadora de España durante la República, pero tras ésta, no sería hasta 1962, aun en plena dictadura, cuando se levantaría la prohibición que impedía el acceso de las mujeres a la Carrera Diplomática (CD). La primera en ingresar fue María Rosa Boceta, en 1971, quien aseguraba haber oído las siguientes palabras de la boca de uno de los miembros del tribunal que la examinó: «¡mientras yo esté en este tribunal no habrá en España una mujer diplomática!». Sí la hubo, por suerte, o como diría Campoamor, «que se trata de un principio de convencimiento y no de un ensayo galante, lo dice la calidad de la elegida»¹⁷. En 1985, Mercedes Rico, tercera mujer en acceder a la carrera desde el levantamiento de la prohibición, se convertiría en la primera Embajadora de España de la democracia. Se iniciaba entonces el recorrido del largo camino para lograr la igualdad. En 1975, las mujeres representaban tan solo el 0,22% del total de la CD. Entre 1985 y 2019 se realizaron 33 convocatorias para el acceso a la CD, y sólo en 9 de las convocatorias, las mujeres que superaron el proceso

¹⁴ AZAÑA, M. (1997), *Diarios, 1932-1933: «Los cuadernos robados»*, Barcelona, Crítica.

¹⁵ CAMPOAMOR, C. (2022), *La Mujer en la Diplomacia y Otros Artículos*, Sevilla, Editorial Renacimiento.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

selectivo representaron más del 40% del total de personas aprobadas¹⁸. Y aunque el número de mujeres en las nuevas promociones de la CD haya ascendido a alrededor del 60% en 2022 y 2023, tras la primera promoción paritaria en 2021, aún queda mucho por hacer.

Hoy, a finales de 2023, las mujeres representan el 34% del total de la CD, con 318 mujeres frente a 670 hombres¹⁹, según los datos de la Asociación de Mujeres Diplomáticas Españolas (AMDE), que se constituyó formalmente a principios de 2019.

Según los datos de la AMDE y la investigación de las diplomáticas Alejandra del Río y Sofía Ruiz del Árbol en su artículo «*Mujeres y diplomacia en España*»²⁰, existe una clara inclinación hacia la asignación de los roles de liderazgo a los hombres, tanto en sede como en el exterior. Las direcciones generales de mayor relevancia rara vez cuentan con mujeres al frente, aunque se han registrado algunos avances. Por primera vez, mujeres han sido designadas para encabezar las Direcciones Generales de Oriente Próximo, América del Norte o Europa. Si se amplía el foco al conjunto de los «órganos directivos», incluyendo las Subdirecciones Generales, el porcentaje de órganos superiores y directivos ocupados por mujeres ascendería a un 31%. Por otra parte, la disparidad se agudiza al observar las jefaturas de misión, donde la proporción de embajadoras es notablemente baja. Actualmente, España cuenta con 33 embajadoras de un total de 128 embajadas, contando con los últimos cinco nombramientos de 2023. Aunque se ha cumplido el objetivo de alcanzar un 15% de embajadoras en los países del G20 bajo la perspectiva de política exterior feminista, la presencia de embajadoras ante estos países es mínima. Ejemplos puntuales incluyen las Jefaturas de Misión en Brasil (desde 2020), Argentina (2022), Australia (2020), y ahora Estados Unidos (2023), y siendo la primera vez que una mujer las encabeza en cada uno de estos casos. Además, no se nombran mujeres al frente de las representaciones permanentes ante la Unión Europea en Bruselas (aunque sí en el COPS) ni ante la de Naciones Unidas en Nueva York (aunque sí en Ginebra). Asimismo, las diferencias entre hombres y mujeres en la diplomacia «no son solo cuestión de números». A esto se suma, según del Río y Ruiz del Árbol, que es frecuente encontrarse en las cancillerías europeas con un cierto «reparto de tareas». Hay más diplomáticas «a cargo de asuntos transversales, como gestión administrativa o protocolo, pero también cooperación para el desarrollo, igualdad de género o derechos humanos. En cambio, suele haber más hombres en los departamentos dedicados a la política exterior y la seguridad»²¹.

¹⁸ ASOCIACIÓN DE MUJERES DIPLOMÁTICAS ESPAÑOLAS (2023), *Diplomáticas en Cifras* (en línea: <https://www.mujeresdiplomaticasamde.es/diplomaticas-en-cifras>).

¹⁹ Ibid.

²⁰ DEL RÍO, A. & RUIZ DEL ÁRBOL, S. (2019), *Mujeres y diplomacia en España*, Política exterior, ISSN 0213-6856, Vol. 33, N° 190, 2019, págs. 144-153.

²¹ Ibid.

Para fomentar las medidas internas que aseguren la igualdad de hombres y mujeres en la diplomacia española, y en consonancia con el art. 77 de la *Ley Orgánica 3/2007*, se creó en 2013 una Unidad de Igualdad integrada en la Subdirección General de Personal. No obstante, según el *informe del Tribunal de Cuentas sobre la igualdad entre mujeres y hombres en el desarrollo de la carrera profesional del MAEUEC*, durante el ejercicio 2017-2019 «no ha existido un plan sistemático de actuación de la UI, ni ha emitido los informes anuales de actividades, (...) ni ha existido (en general) de forma efectiva y sostenida en el tiempo una UI que haya desempeñado las funciones que establece el art. 77»²². Sin embargo, en los últimos cuatro años el impulso ha sido mayor, redoblando esfuerzos para atraer a más mujeres a las carreras del Servicio Exterior y promover el acceso de las mujeres a los puestos de decisión, jefaturas de embajadas y representaciones, en consonancia con el *III Plan para la Igualdad de Género en la Administración General del Estado*. Además, el informe del Tribunal de Cuentas también señalaba que «la brecha salarial no ajustada es del 37% para el conjunto del MAEUEC. La brecha salarial no ajustada para las mujeres destinada en el interior es del 8,8% y del 25,8% para las destinadas en el exterior»²³. También apuntaba que «el 39% del personal del MAUC desconoce las medidas de conciliación disponibles y el 62% no las ha solicitado, y que el 93% de las mujeres diplomáticas y el 75% de las que no lo son y que se han acogido a medidas de conciliación considera que el disfrute de estas no es neutro para el desarrollo profesional»²⁴. Aún queda mucho por hacer.

A nivel internacional, cabe resaltar, según el *SIGI 2023 de la OCDE*, que a día de hoy sólo el 27% de los parlamentarios son mujeres, y al ritmo actual, se necesitarán al menos 40 años para alcanzar la paridad en los parlamentos nacionales²⁵. En un informe publicado por ONU Mujeres en el «Día Internacional de las Mujeres en la Diplomacia» (24 de junio) de 2023 se afirma que aún hoy las mujeres sólo ocupan el cargo de Jefas de Estado y/o de Gobierno en 28 países, y que la cartera ministerial de las relaciones exteriores sigue estando desproporcionadamente dominada por hombres, con sólo el 25% de las ministras a nivel mundial siendo ministras de asuntos exteriores²⁶. Las fotografías de los representantes de los países del G7 y del G20 siguen estando dominadas por hombres y los paneles exclusivamente masculinos siguen siendo la norma. Asimismo, según la

²² TRIBUNAL DE CUENTAS (2021), *Informe de Fiscalización operativa de la igualdad entre mujeres y hombres en el desarrollo de la carrera profesional del personal del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, ejercicios 2017 a 2019*, (en línea: <https://www.tcu.es/repositorio/ef0b-c46b-005e-4d48-8d28-b94743e161a9/11441.pdf>).

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ OCDE (2023), *SIGI 2023 Global Report: Gender Equality in Times of Crisis*, (en línea: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/4607b7c7-en/index.html?itemId=/content/publication/4607b7c7-en>).

²⁶ ONU MUJERES (2023), *Hechos y cifras: Liderazgo y participación política de las mujeres* (en línea: https://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures#_edn1).

Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de NNUU, las políticas, así como las votantes, candidatas y administradoras electorales, se enfrentan a menudo a violencia selectiva de género en las elecciones, cuyo objetivo es impedir que las mujeres accedan al poder y limitar sus perspectivas en la formulación de políticas.

Finalmente, y aunque en este capítulo no se prioriza el enfoque instrumental de la política exterior feminista, cabe hacer una breve mención a los beneficios de la participación y del liderazgo femeninos. Tal y como apuntan los numerosos ejemplos de distintos sectores de interés en el siguiente capítulo, la incorporación de las mujeres a las instancias de liderazgo nos beneficia a todos. Y aunque los liderazgos de mujeres no son homogéneos ni tienen un modo de hacer «femenino»²⁷, las negociaciones relativas a la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, los procesos de paz de Liberia e Irlanda, o la reconstrucción y el «nation building» de Ruanda son claros ejemplos del papel fundamental que han desempeñado las mujeres en la política y las relaciones internacionales. Y sin embargo, en el ámbito de la seguridad y defensa, por ejemplo, sólo el 16% de las delegaciones involucradas en procesos de paz liderados o codirigidos por la ONU en 2022 estaban compuestas por mujeres. Se trata de una disminución con respecto a 2021 (19%) y una caída significativa con respecto a 2020 (23%)²⁸. Esto ha sido reiteradamente criticado por organizaciones como GWL Voices for Change and Inclusion. No obstante, esto no es más que un reflejo de los retrocesos aparentes en la lucha contra la desigualdad de género a nivel global.

Para tener una política exterior feminista, hay que liderar con el ejemplo. Por ello, para desarrollar una PEF española que sea coherente, es necesario transformar la cultura organizativa del MAEUEC e impulsar la participación de mujeres en la diplomacia, la política, y, en general, las posiciones de liderazgo.

2. «Capacity building» y educación

El enfoque de las capacidades promovido por Martha Nussbaum o Amartya Sen se traduce aquí en la necesidad de invertir en el pleno desarrollo de las capacidades de las mujeres para alejarlas de la pobreza²⁹. Para ello, la educación es el mejor de entre todos los instrumentos disponibles. En palabras de la afgana y Premio Nobel de la Paz, Malala Yousafzai, «los extremistas temen los libros y los bolígrafos, el poder de la educación les asusta. Le tienen miedo a las mujeres

²⁷ SOLANAS, M. (2020), *Liderazgos (y género) en tiempos de COVID-19*, Real Instituto Elcano, (en línea: <https://www.realinstitutoelcano.org/blog/liderazgos-y-genero-en-tiempos-de-covid-19/>).

²⁸ NACIONES UNIDAS (2023), *Women and peace and security: Report of the Secretary-General (S/2023/725)*, (en línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N23/279/08/PDF/N2327908.pdf?OpenElement>).

²⁹ NUSSBAUM, M. (2009), *Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice*, en *From Employability Towards Capability*, INTER-ACTIONS, Luxemburgo.

educadas»³⁰. La formación de las mujeres ha de ser uno de los ejes centrales de nuestra PEF. Cabe destacar la labor que ya realizan la FIIAPP, la Fundación Carolina y la AECID en este ámbito, con programas de formación superior o el taller ACERCA. Además, según el Observatorio militar para la igualdad entre mujeres y hombres en las Fuerzas Armadas, España es líder en formación de género en las fuerzas armadas y nuestro ejemplo es seguido por el resto de socios europeos y del Atlántico Norte³¹. Pero España aún puede hacer más en los ámbitos de la educación para la mediación y prevención de conflictos, la prevención y respuesta a la violencia sexual, o la formación para el empoderamiento de las mujeres en entornos organizacionales.

Asimismo, para divulgar por el mundo el poder de la educación como parte de nuestra política exterior feminista, es necesario, aquí también, liderar con el ejemplo. Y sin embargo, según el antes mencionado informe del Tribunal de Cuentas, y aunque éste se refería al ejercicio de 2017-2019 y se ha avanzado en la materia desde entonces, el grado de conocimiento de las medidas de apoyo a las víctimas de violencia, por ejemplo, es tan solo del 61% entre todo el personal del MAUC. Además, se evidencian notables desequilibrios³². Por ejemplo, existe un nivel elevado de conocimiento entre los individuos que forman parte de la Carrera Diplomática (81 % de conocimiento), a diferencia de aquellos que no pertenecen a dicha Carrera, cuyo nivel de conocimiento se sitúa en el 47 %. También se registran disparidades entre aquellos destinados en el extranjero (71 %) y los asignados en el ámbito nacional (47 %). «Las campañas institucionales del ministerio son la principal vía de acceso a la información, aunque el 29 % de las mujeres diplomáticas declara que han accedido a la información a través de otras vías»³³. Es necesario, tal y como reclama la EME para la Política Exterior Feminista, más programas de formación que permitan empoderar a las mujeres de la Carrera Diplomática y al mismo tiempo educar a todo el personal del MAEUEC, laboral y funcionarial, hombres y mujeres, sobre los sesgos de género y sobre buenas prácticas para lidiar con víctimas de violencia de género, mujeres indígenas, refugiadas, etc.

³⁰ YOUSAFZAI, M. (2013), *16th birthday speech at the United Nations*, (en línea: <https://malala.org/newsroom/malala-un-speech#:~:text=The%20extremists%20are%20afraid%20of,voice%20of%20women%20frightens%20them.>).

³¹ OBSERVATORIO MILITAR PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN LAS FUERZAS ARMADAS (2022), *Informe 2022 de evolución de la mujer y el hombre en las Fuerzas Armadas*, (en línea: https://www.defensa.gob.es/Galerias/ministerio/organigramadocs/omi/20230331-informe-evolucion-mujer-fas-2022_.pdf).

³² TRIBUNAL DE CUENTAS (2021), *Informe de Fiscalización operativa de la igualdad entre mujeres y hombres en el desarrollo de la carrera profesional del personal del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, ejercicios 2017 a 2019*, (en línea: <https://www.tcu.es/repositorio/ef0b-c46b-005e-4d48-8d28-b94743e161a9/11441.pdf>).

³³ Ibid.

El MAEUEC y la Escuela Diplomática, por ejemplo, han desarrollado cinco módulos de formación para nuevos diplomáticos, diplomáticos que cambian de destino, personal consular, estudiantes de Relaciones Internacionales, y el nuevo de 2023, para jóvenes profesionales y funcionarios. No obstante, aún se necesita más inversión, tanto en recursos humanos como económicos, para poder ofrecer cursos de carácter obligatorio que incorporen una simulación de situaciones y ejercicios prácticos. La educación es nuestro mejor arma en la lucha contra la desigualdad de género.

Capítulo IV

ENFOQUE INSTRUMENTAL: LA VALIOSA APORTACIÓN DE LAS MUJERES, PARA SÍ Y PARA SUS COMUNIDADES

1. Justicia económica: una cooperación feminista para la plena integración de la mujer en la economía

«Lentamente, las arenas auríferas de los numerosos Pactolos (...), han ido sedimentándose en las playas femeninas que han sabido conservarlas, porque no lo recoge Danae, inactiva y conquistada, sino Amazona libre e independiente y activísima.»

Clara Campoamor

«Las mujeres son el talento más grande y desaprovechado del mundo»

Hillary Clinton

a. Marco general: avances y retrocesos

La igualdad de género también implica la integración de la mujer en todos los ámbitos de la vida económica y social. Los derechos de las mujeres han de trascender la esfera estrictamente político-civil, avanzando también en lo que respecta la integración en el mercado laboral, los derechos de la propiedad, la reducción de la brecha salarial o de las distorsiones tributarias, el acceso al crédito, la distribución de la riqueza, o la revalorización de la economía de los cuidados. Vinculado a todo ello se encuentran también, indudablemente, los derechos sexuales y reproductivos, la lucha contra la violencia doméstica, el acceso a la educación, o la vinculación del género con el desarrollo sostenible y la ecología. Autoras como Christine de Pisan o Flora Tristán abogaban, desde hace siglos,

por la independencia financiera de las mujeres. Y en el siglo XX, Virginia Woolf defendió que sin ingresos y una habitación propia el destino de las mujeres estaba (o, más bien, llevaba siglos) sellado³⁴, y Clara Campoamor congratuló a sus compañeras americanas por su contribución al desarrollo económico de los Estados Unidos, condición a su vez necesaria, según la autora, para su liberación y empoderamiento³⁵. La mujer es, al mismo tiempo, especialmente vulnerable al látigo de la pobreza y la *mejor* posicionada para impulsar el desarrollo de su comunidad o nación. Así, según la economista Idoe Zabala³⁶, es indispensable fomentar la participación de la mujer en actividades productivas para promover una mejor asignación de los recursos y, asimismo, aumentar la capacidad que tienen los Estados para proveer ayudas sociales que busquen aliviar la carga del trabajo reproductivo y de cuidados que realizan las mujeres, con el objetivo de liberar parte de su tiempo al trabajo productivo.

El informe anual «*Panorama de Género 2023*»³⁷ elaborado por NNUU proporciona un análisis exhaustivo del estado actual de la igualdad de género en los 17 ODS, y señala que, si continúan las tendencias actuales, más de 340 millones de mujeres y niñas (aproximadamente el 8% de la población femenina mundial) vivirán en pobreza extrema en 2030, y cerca de una de cada cuatro experimentará inseguridad alimentaria moderada o grave. Asimismo, según el ya mencionado informe del Banco Mundial «*La Mujer, la Empresa y el Derecho*» 2022³⁸, en 86 países, las mujeres enfrentan algún tipo de restricción laboral, y 95 países no garantizan la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor. Y las mujeres representan de media el 43% de la fuerza laboral agrícola en los países en desarrollo, pero menos del 20% de quienes poseen tierras son mujeres³⁹.

A pesar de algunos avances, como las reformas de Gabón que concedieron a las mujeres los mismos derechos que a los hombres para abrir una cuenta bancaria, la penalización del acoso sexual en el trabajo en Angola, o la introducción de la licencia parental remunerada en Colombia, la última década, y en especial desde la pandemia de la COVID-19, los derechos económicos de las mujeres han visto una línea quebrada de avance, o incluso un retroceso. Hasta en países emergentes como la India, por ejemplo, la fuerza laboral femenina no sólo es baja, sino que en las últimas dos décadas, ha caído de alrededor del 30% al 23%⁴⁰. Y es

³⁴ WOOLF, V. (1928), *A Room of One's Own*, HOGARTH PRESS, Londres.

³⁵ CAMPOAMOR, C. (2022), *La Mujer en la Diplomacia y Otros Artículos*, Sevilla, Editorial Renacimiento.

³⁶ IDOYE ZABALA (2021). *Estrategias alternativas en los debates sobre género y desarrollo*. Revista De Economía Crítica, 1(9), 75–88.

³⁷ NACIONES UNIDAS (2023), The Progress on the Sustainable Development Goals: The Gender Snapshot 2023, (en línea: <https://unstats.un.org/sdgs/gender-snapshot/2023/>).

³⁸ BANCO MUNDIAL (2003), *La Mujer, la Empresa y el Derecho*, (en línea: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/f7d662fb-c988-4a65-ad91-b905a1c68f76/content>).

³⁹ ORGANIZACIÓN PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO), (2018), *The State of Food and Agriculture 2018: Women and Agriculture, Closing the Gender Gap for Development*.

⁴⁰ DELOITTE, (2023) Women @ Work Report 2023, (en línea: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/in/Documents/in-ad-2023/Deloitte_Women-at-Work_India.pdf).

que la ola reaccionaria actual también ha repercutido en el proceso de integración de la mujer en la economía: recientemente, Paraguay canceló un programa de cooperación de la Unión Europea de apoyo a los currículos por transmitir a los estudiantes, supuestamente, una «ideología de género».

Y sin embargo, los estudios muestran, año tras año, que la discriminación económica de la mujer impone un claro lastre al crecimiento económico global, más allá de perpetuar la pobreza femenina. Según un estudio macroeconómico publicado por el Fondo Monetario Internacional en 2018⁴¹, las ventajas para el desarrollo de cerrar las brechas de género son incluso mayores de lo que se pensaba. Establecía así que «en los países en la mitad inferior (de la muestra) en cuanto a desigualdad de género, cerrar la brecha de género podría incrementar el PIB un 35% en promedio. Cuatro quintas partes de este aumento serían consecuencia de la incorporación de trabajadores en la fuerza laboral, pero una quinta parte del aumento se debería al efecto que la diversidad de género ejerce sobre la productividad», lo que a su vez aumentaría los salarios de todos los trabajadores, incluidos los hombres. El mismo estudio añadía que «las mujeres y los hombres desempeñan papeles *complementarios* (y no sustitutivos) en el proceso de producción, lo que significa que el aumento del empleo femenino es un aliciente más para el crecimiento. Dicho de otro modo, un incremento del número de mujeres en la fuerza laboral debería aportar mayores ventajas económicas que un incremento equivalente del número de trabajadores hombres»⁴².

Otros estudios defienden que «las mujeres podrían aumentar sus ingresos hasta en un 76% si se superara la brecha en la participación en el empleo y la brecha salarial entre mujeres y hombres»⁴³, lo que tendría un valor global de 17 billones de dólares americanos. Asimismo, según el Centro de Comercio Internacional de la OMC, empoderar económicamente a las mujeres es una manera más rápida de reducir la pobreza, ya que la media de las mujeres gasta alrededor del 90% de sus ingresos en sus familias y comunidades, comparado con el 40% en el caso de los hombres⁴⁴.

La cooperación para el desarrollo, en sentido amplio, se ha revelado como el mejor instrumento del que gozan los países más desarrollados para contribuir, mediante sus acciones de política exterior, al empoderamiento económico de las mujeres y, con ello, al desarrollo de los países más pobres. Se debe tratar, sin embargo, de una cooperación para el desarrollo coherente con el resto de las políticas públicas de dichos países (de ahí la referencia a una cooperación «más am-

⁴¹ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, J. D. Ostry, J. Álvarez, R. Espinoza, and C. Papageorgiou, (2018), *Economic Gains from Gender Inclusion: New Mechanisms, New Evidence*.

⁴² Ibid.

⁴³ ACTIONAID, (2015), «Close the Gap! The cost of inequality in women's work», p. 9. (en línea: http://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/womens_rights_on-line_version_2.1.pdf).

⁴⁴ CENTRO DE COMERCIO INTERNACIONAL, *El empoderamiento de la mujer en el comercio internacional* (en línea: <https://intracen.org/es/noticias-y-eventos/noticias/el-empoderamiento-de-la-mujer-en-el-comercio-internacional-en>).

plia)), buscando crear sinergias entre todas las acciones que incidan en el comercio internacional, la lucha contra el cambio climático, la arquitectura financiera y tributaria global, etc, teniendo siempre en cuenta la perspectiva de género. Así, la cooperación para el desarrollo ha tenido, a lo largo de décadas de contribución financiera y técnica, un efecto positivo sobre los distintos indicadores que miden la igualdad de género en los países en desarrollo: desde la incorporación de la mujer al mercado laboral o el acceso a la educación primaria y superior, hasta la reducción de la ablación (o mutilación genital femenina) y el matrimonio infantil o la protección de las mujeres en la esfera pública y la reducción de la violencia contra los cargos políticos ocupados por mujeres. Al fin y al cabo, lo que subyace detrás de estas representaciones de violencia o discriminación machista es la pobreza: atajándola se resuelven muchos de los desafíos ligados a la desigualdad de género.

b. La cooperación feminista española y la ayuda humanitaria

España ha orientado durante décadas sus acciones de cooperación internacional para el desarrollo hacia la consecución de la igualdad de género, sobre todo en las regiones más con más estrecho vínculo, como Iberoamérica. No obstante, el enfoque adoptado por la cooperación española en el ámbito de la igualdad de género ha evolucionado a lo largo de los años desde el inicial enfoque del bienestar, pasando por el de la equidad, el de la eficiencia, el MED, o el de las capacidades, hasta el actual enfoque «Género en el Desarrollo» (GED). Este enfoque fue adoptado por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Pekín en 1995, donde se afianzaron las estrategias de empoderamiento y de mainstreaming de género como las más efectivas para la consecución de la igualdad. Según la investigadora Marta Pajarín, el enfoque GED busca «transformar las relaciones desiguales de poder entre mujeres y hombres que están en la base de la discriminación de las mujeres y su participación limitada en todos los ámbitos de la vida pública y privada»⁴⁵.

Dicho enfoque fue acogido por la cooperación española en el *II Plan Director* (2005-08), pero el verdadero avance en la materia no tuvo lugar hasta la publicación de la *Estrategia de «Género en Desarrollo» de la Cooperación Española* de 2007⁴⁶, que coincidió con una oleada de avances legislativos internos en la materia. Con la *Estrategia*, la cooperación española se erigió (junto al ámbito de los derechos humanos) en el instrumento que ha liderado la instauración de una política exterior feminista en el MAEUEC y entes vinculados, como la Agencia

⁴⁵ PAJARÍN GARCÍA, M. (2022), *El desarrollo desde la perspectiva de género: Un análisis de las agendas internacionales y de la política española de cooperación*, Madrid, Catarata.

⁴⁶ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2007), *Estrategia de «Género en Desarrollo» de la Cooperación Española* (en línea: https://www.cooperacionespanola.es/wp-content/uploads/documentos/genero_en_desarrollo.pdf).

Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). La finalidad principal de la *Estrategia de Género* de 2007 fue y es la de fomentar la plena realización de los derechos humanos y la ciudadanía de las mujeres, fortaleciendo su empoderamiento en todas los ámbitos. Para lograr este propósito, se aportaban medidas concretas que promovían los derechos económicos, sociales, sexuales y reproductivos, políticos y culturales de las mujeres en los países socios, y se impulsaba la transversalización del enfoque de género en la cooperación. Otros documentos de relevancia son el *Plan de Actuación Sectorial de género y desarrollo* y el *Plan de Acción: Mujeres y Construcción de la Paz de la Cooperación Española*. Hoy, la cooperación española es verdaderamente feminista.

Y el progreso se traduce en cifras: en 2022 se incrementó en casi un 36% el presupuesto vinculado con proyectos relacionados con el ODS5, destinando más de €43 millones, y se prevé que en 2023 el aumento será finalmente del 31% respecto a 2022. En total, entre 2018 y 2023 la AECID ha dedicado a este ámbito sectorial más de €150 millones⁴⁷. Asimismo, en 2023, la nueva *Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global*, que mantiene la transversalización de género como uno de sus pilares esenciales, establece que, para 2030, el porcentaje de la Renta Nacional Bruta de España dedicado a AOD será del 0,7%, lo que supone más del doble del valor actual (0,34%). Este incremento se verá traducido, indudablemente, en mayores fondos también para los programas vinculados al ODS 5.

Cabe destacar también que España asumió en junio de 2023 la Presidencia de la Iniciativa Iberoamericana para Prevenir y Eliminar la Violencia contra las Mujeres, y que participa activamente en la Red Iberoamericana de Mujeres Mediadoras fundada por México.

En cuanto a la ayuda humanitaria, en 2022 la AECID prestó apoyo a proyectos humanitarios por una cifra total de 20.29M€. Las mujeres y niñas fueron las principales receptoras de la ayuda humanitaria, puesto que son también las principales víctimas de los conflictos armados, los desastres naturales, o la inseguridad alimentaria. A la suma mencionada hay que añadir la cantidad de 6.54M€ dirigidos a apoyar proyectos verticales de género en Mali, Somalia/Etiopía, Venezuela, Afganistán, Ucrania, Palestina, Honduras, además de a fondos regionales y globales como el Fondo de Naciones Unidas para la Población (FNUAP) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)⁴⁸. Asimismo, desde 2021, la Convocatoria de Acciones Humanitarias reserva un 25% del crédito disponible para intervenciones específicas destinadas a mujeres y niñas. Durante el periodo 2021-2022, se respaldaron proyectos en Palestina, Nigeria, Níger, Mali y Etiopía/Somalia, con un total de 2.774.544€. Finalmente, en el ámbito estratégico, se respaldan fondos específicos, como el Llamamiento Especial sobre Violencia Sexual del CICR

⁴⁷ AECID (2023), documentos internos.

⁴⁸ Ibid.

(2017-2023: 4.7M€) y el Fondo Temático Humanitario de FNUAP (2020-2023: 1.4M€)⁴⁹. Cabe destacar que, en el marco de la invasión rusa de Ucrania, se destinaron 30 incubadoras móviles para preservar la vida de neonatos prematuros, y se brindó respaldo a mujeres víctimas de violencia sexual en Kherson y Kharkiv, en colaboración con el FNUAP, con una inversión de €1,8 millones.

Como muestra de la integración del enfoque de género en las acciones de la AECID, resulta de interés estudiar las acciones del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento en el ámbito mencionado. Ejemplos concretos incluyen la implementación de Escuelas de Lideresas para el Empoderamiento y Formación de Mujeres en Panamá y Nicaragua, programas de alfabetización y para promover la salud menstrual, o la redacción de estatutos para la gestión del agua, así como el acceso de mujeres a roles de responsabilidad en los Comités de Agua.

La mayoría de informes y estudios realizados por la sociedad civil y las universidades valoran la encomiable labor realizada por los entes públicos de la cooperación española en la lucha por la igualdad de género, como atestiguan los datos. Se alaba sobre todo el liderazgo retórico y político que queda recogido por las diversas estrategias y planes de la AECID y del MAEUEC, y el inmenso trabajo de los funcionarios, del personal laboral y de los cooperantes que día a día lo llevan a la práctica.

No obstante, también ha habido críticas al diseño, dirección y ejecución de estos. Según la socióloga Espinosa Fajardo, sobre todo desde la crisis financiera de 2008 y la consiguiente reducción del gasto en cooperación para el desarrollo, se han evaporado los compromisos de género en la práctica, y los adoptados responden más al enfoque del bienestar que al enfoque «Género en el Desarrollo» (GED)⁵⁰. En un reciente estudio monográfico publicado en 2022 y titulado «*El desarrollo desde la perspectiva de género*», y reiterado en una conversación telefónica, la investigadora Marta Pajarín resume algunas de las principales críticas que se han dirigido hacia la cooperación feminista española⁵¹. En primer lugar, destaca la persistente brecha entre la retórica, o la enunciación de principios, y la práctica, y señala la falta de recursos y fondos. También resaltan las dificultades organizativas y operativas vinculadas a la naturaleza jerárquica e inercial de las burocracias gubernamentales, que incluyen, según la autora, la insuficiente transversalización de la perspectiva de género y la ausencia de recursos humanos especializados, como los antiguos Responsables de Género en las Oficinas de Cooperación Españolas (OCEs, antiguas OTCs). Otro punto crítico, según Pajarín, se relaciona con la debilidad de los marcadores de género, especialmente el del CAD, para evaluar eficazmente la ayuda, o incluso la carencia de indicadores, lo que conduce a menudo a una sobreestimación de los beneficios de la

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ ESPINOSA-FAJARDO, J. (2016), *La evaporación de los compromisos de género en la práctica del desarrollo*, Mira Editores.

⁵¹ PAJARÍN, M., *Op. cit.*, p. 30.

cooperación para la igualdad de género; lo que a su vez impide rendir cuentas objetivas. Adicionalmente, la autora subraya la insuficiente interacción con la sociedad civil y las organizaciones de mujeres, así como la falta de respaldo al Observatorio de Género de la CEPAL, revelando así la necesidad de reactivar el diálogo estratégico con la participación activa de la sociedad civil y enfoques que den protagonismo al Sur para crear consenso. Finalmente, Pajarín enfatiza la importancia de incorporar nuevas realidades, tales como los transfeminismos, las nuevas formas de violencia, las voces de mujeres migrantes y de mujeres del Sur, o el feminismo descolonizador.

Sin embargo, la respuesta de las autoridades a las críticas es contundente y los datos ya mencionados hablan por sí solos: el trabajo realizado por la AECID contra la desigualdad supera, en acciones y en resultados, al efectuado por la mayoría de entes públicos españoles en el mismo campo o por las agencias de cooperación de otros países. Si bien es cierto que aún hay margen de mejora, como, por ejemplo, podría ser la contratación de Responsables de Programas y Proyectos de Género en las OCEs o la creación de una Dirección de Género aprovechando el futuro Real Decreto que desarrollará la nueva estructura de la AECID, la cooperación española en materia de igualdad de género está lejos de ser una mera declaración de principios. Desde el Departamento de Cooperación Sectorial de la AECID se admite que, abanderándonos de tener una cooperación feminista, la agencia española debería tener más de una persona en la unidad de género y que aún hay posibilidad de mejora en el trabajo que se realiza en el ámbito de los derechos reproductivos y sexuales, por ejemplo (versus el realizado en el campo de la lucha contra la violencia de género, en el cual España sobresale). Ahora bien, las estrategias, planes y principios están aterrizados: la transversalización del enfoque de género se plasma en el prerrequisito exigido a todos los proyectos que financia, los Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos Iberoamericanos (PIPA) conectados con el ODS 5 en los que participa España son cada vez más numerosos, la agencia cuenta con cuantiosos índices para la evaluación y el rendimiento de cuentas, y el diálogo con la sociedad civil y las organizaciones de mujeres, aunque siempre es mejorable, es hoy el faro que guía todas las acciones de la AECID. Se trata, por tanto, de un diálogo plenamente horizontal con redes de mujeres (sobre todo en Iberoamérica) que, además, incorpora en gran medida las voces de mujeres indígenas (teniendo así en cuenta sus sistemas de justicia tradicionales, por ejemplo), activistas por el medio ambiente, y miembros del colectivo LGBT+. Los Diálogos Consonantes, iniciativa de la Articulación Feminista Marcosur (AFM), sirvieron de base para el tejido de redes cada vez más estrechas.

Más allá de los datos, los distintos programas de éxito atestiguan la eficacia de la labor realizada. Entre estos cabe destacar el programa Ellas+, que fomenta la participación plena y efectiva de las mujeres y promueve la igualdad de oportunidades de liderazgo en la esfera política. En 2021, según el portal de la AECID,

este Fondo asignó una suma de €1.450.000 para respaldar iniciativas de Estados, ONG y alianzas, y en 2023 su financiación asciende ya a los €5 millones. De cara al 2024 se expandirá para cubrir proyectos relacionados con la economía de los cuidados.

c. El futuro de la economía de los cuidados

Dada la reciente proclamación por la Asamblea General de Naciones Unidas del 29 de octubre como el «*Día Internacional de los Cuidados y el Apoyo*», y dada su histórica importancia y perpetua permanencia en la sombra del progreso, la economía de los cuidados merece un capítulo aparte en esta memoria. Asimismo, recientemente, instituciones financieras internacionales como el FMI o el Banco Mundial han publicado artículos e informes que, por primera vez, ponen en valor los cuidados y el apoyo a niños y personas en situación de dependencia, un sector antaño y aún hoy dominado por las mujeres⁵². Se empieza a reconocer que sin la economía «reproductiva» y de los cuidados no sería posible la economía productiva.

La crisis de COVID-19 no sólo desencadenó un alarmante aumento de la violencia contra la mujer durante los meses de confinamiento, sino que además tuvo un impacto desproporcionado en la vida económica y social de las mujeres del mundo entero. Ellas estuvieron en primera línea frente a la pandemia, dado que el 76% del personal sanitario en la Unión Europea son mujeres, y sufrieron el grueso de las restricciones de movilidad, ya que estas constituyen la mayor parte de la fuerza laboral en sectores como la hostelería, el turismo, la cultura o el ocio⁵³. Pero también constituyen el 86% del personal asistencial y son las mujeres quienes siguen llevando sobre sus hombros la mayor parte del trabajo doméstico: el *Panorama de Género 2023* ya mencionado afirma que, al ritmo actual de progreso, la próxima generación de mujeres seguirá dedicando en promedio 2,3 horas más por día al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que los hombres⁵⁴. Es por tanto de urgente necesidad continuar en la senda del reconocimiento de la labor realizada por las mujeres en el sector asistencial, remunerado o no, que a menudo se caracteriza por sus contratos precarios y la falta de seguridad laboral. La OIT ha modificado la manera en la que se cuantifica la aportación del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (16.000 millones de horas cada día en el mundo entero) en sus estadísticas, que equivaldría a una parte sustancial del PIB mundial si se le diera un valor monetario equivalente, superior al 40% en

⁵² Por ejemplo, FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, (2023), La mujer, el trabajo y la economía: Beneficios macroeconómicos de la equidad de género (en línea: <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/sdn/2013/sdn1310exs.pdf>).

⁵³ COMISIÓN EUROPEA (2021), *Informe anual sobre la igualdad de género en la UE de 2021*.

⁵⁴ NACIONES UNIDAS (2023), The Progress on the Sustainable Development Goals: The Gender Snapshot 2023, (en línea: <https://unstats.un.org/sdgs/gender-snapshot/2023/>).

algunos países según estimaciones conservadoras⁵⁵. Por otro lado, cabe destacar el papel desempeñado por España en instancias internacionales, como en el año 2021, cuando presentó a la Asamblea General de Naciones Unidas la resolución 75/157 «Las mujeres y las niñas y la respuesta a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)», la primera resolución en la que se plasmó el impacto de la pandemia de COVID-19 sobre las mujeres y las niñas.

En España, en consonancia con el pilar europeo de derechos sociales, la *Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*, la *Estrategia Española de Discapacidad 2022-2030*, la *Estrategia de Cuidados* o la nueva *Ley de Familias* prevén medidas para mejorar la vida profesional de quienes prestan asistencia, fomentando asimismo la corresponsabilidad en los hogares y la conciliación laboral en todos los sectores de la economía. Asimismo, desde marzo de 2022, una hoja de ruta de políticas públicas del cuidado incorpora compromisos económicos para asegurar el derecho al cuidado y su dignificación, la creación de servicios públicos y la distribución del tiempo de manera sostenible para conciliación de la vida familiar y laboral y la corresponsabilidad en los cuidados. Esto se ha llevado al marco de la política exterior mediante nuestro co-liderazgo de la Coalición Justicia Económica y Derechos del Foro Generación Igualdad, desde donde España ha impulsado políticas de igualdad entorno a la economía de los cuidados, la ya mencionada *Resolución en la Asamblea General para la Celebración del Día Internacional de los Cuidados* el 29 de octubre y, actualmente, una propuesta de Resolución para el reconocimiento el derecho al cuidado desde una perspectiva de derechos.

Se trata de una sector económico cuya aportación es inconmensurable pero cuyos desafíos impactan desproporcionadamente a la mujer, sobre todo a la mujer en situación de pobreza en países en desarrollo y a la mujer migrante. Debe, por tanto, ser un eje primordial de nuestra política exterior feminista. Otros muchos aspectos de relevancia relacionados con los cuidados aún se nos escapan, sobre todo los que son difíciles de medir, como la *carga mental* que recae sobre las mujeres incluso en hogares corresponsables y que impacta su salud mental. En cualquier caso, no hemos de olvidar que el objetivo de desarrollo sostenible no debe centrarse sólo en sus vertientes medioambiental y económica, también hemos de reivindicar el pilar social.

d. Nuevas fronteras: el ecofeminismo, o la respuesta feminista a la emergencia climática y a la necesidad de un desarrollo sostenible

Por tratarse de uno de los principales ejes de la *Agenda 2030* y su indiscutible vinculación con la lucha por la igualdad de género, el ecofeminismo se encuen-

⁵⁵ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, (2019) El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente, (en línea: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_737394/lang-es/index.htm).

tra, cada vez más, en el centro del debate político. El *Panorama de Género 2023* incluye por primera vez datos desglosados por sexo sobre las intersecciones del género y el cambio climático, y proyecta que para mediados de siglo, en el peor de los casos, el cambio climático podría llevar a 158,3 millones más de mujeres y niñas a la pobreza (16 millones más que el número total de hombres y niños) y muchas más a la migración climática⁵⁶.

Asimismo, las consecuencias de los desastres naturales parecen afectar de manera desproporcionada a las mujeres, especialmente aquellas que se encuentran en situación de pobreza. Un análisis reciente que abarcó 141 países reveló que las mujeres son más propensas que los hombres a perder la vida a causa de catástrofes naturales⁵⁷. Se observa que cuando el nivel socioeconómico de las mujeres es elevado, la cantidad de fallecimientos entre mujeres y hombres es prácticamente equitativa durante y después de los desastres naturales. En cambio, cuando el nivel socioeconómico de las mujeres es más bajo, la proporción de mujeres que fallecen (o que fallecen a una edad más temprana) supera a la de los hombres. Adicionalmente, el cambio climático y los desastres naturales acrecientan los riesgos de violencia contra las mujeres debido a los desplazamientos, la falta de recursos y la inseguridad alimentaria: por ejemplo, tras el huracán Katrina en 2005, se observó un aumento significativo de 53.6 veces en la tasa de violaciones entre las mujeres que fueron desplazadas a campamentos en comparación con la tasa de referencia en el estado de Misisipí durante ese mismo año⁵⁸.

El cambio climático y la desigualdad de género son el problema, y el ecofeminismo puede ser la solución. Surge como un movimiento social que postula la existencia de lazos profundos entre la subordinación de las mujeres y la explotación de la naturaleza. En el marco del simbolismo patriarcal, se tejen conexiones significativas entre la dominación tanto de las mujeres como de la naturaleza⁵⁹. Wangari Maathai, figura destacada del ecofeminismo y recipiente del Premio Nobel de la Paz en 2004, dio inicio en 1977 al Movimiento Cinturón Verde en Kenia, plantando más de 50 millones de árboles con el propósito de contrarrestar la deforestación y la desertización. Es crucial destacar que este programa fue llevado a cabo mayormente por mujeres, quienes recibían una remuneración por su labor en la plantación de árboles, proporcionándoles así los medios para mantener a sus familias.

⁵⁶ NACIONES UNIDAS (2023), The Progress on the Sustainable Development Goals: The Gender Snapshot 2023, (en línea: <https://unstats.un.org/sdgs/gender-snapshot/2023/>).

⁵⁷ WORLD HEALTH ORGANIZATION (2011), «Gender, Climate Change, and Health»: *Gender equality and the empowerment of women in natural disasters Report of the Secretary-General* (E/CN.6/2014/13) p. 3. (en línea: <http://www.who.int/globalchange/GenderClimateChangeHealthfinal.pdf>).

⁵⁸ NEUMAYER, E & PLÜMPER, T (2007), «The gendered nature of natural disasters: the impact of catastrophic events on the gender gap in life expectancy, 1981–2002», *Annals of the Association of American Geographers*, 97 (3). pp. 551–566.

⁵⁹ FUNDACIÓN CAROLINA con CECILIA GÜEMES y FRANCISCO COS MONTIEL (eds.) (2023), «Cuidados y ecofeminismo : consolidar avances y construir futuros igualitarios en Latinoamérica», (en línea: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/02/Cuidados-y-ecofeminismo.pdf>).

España ha entendido la importancia de vincular ambas agendas: por ejemplo, en un caso paradigmático de cooperación para el desarrollo desde un ente local, con el respaldo económico de la Municipalidad de Madrid, ONU Mujeres está colaborando con el gobierno provincial de Azuay en Ecuador en iniciativas para fortalecer la resiliencia de las comunidades ecuatorianas en los Andes que se enfrentan a las amenazas de desertificación, sobrepastoreo y otras actividades humanas que ponen en riesgo su sustento⁶⁰. Este enfoque integral incluye la promoción de la producción agrícola sostenible liderada por mujeres. El proyecto no solo aborda los desafíos ambientales, sino que también dismantela estereotipos de género y empodera a las mujeres, permitiéndoles contribuir activamente a los procesos de toma de decisiones en sus comunidades. El ecofeminismo ya es parte de los trabajos de la AECID, que a menudo trabaja, por ejemplo, con mujeres indígenas en comunidades recluidas en Iberoamérica, pero este movimiento debe inspirar también el resto de la agenda de nuestra política exterior feminista. Hoy, ambas luchas son indisociables.

2. Seguridad y defensa: mujeres, paz y seguridad

«Ven guerrera amable, espada de alegría, no tardes, te espero con todo mi corazón»

Angélica Liddell

a. Marco general: avances y retrocesos

La paridad entre mujeres y hombres no sólo constituye un fundamento esencial de las sociedades democráticas, sino también un requisito para alcanzar la paz y lograr el desarrollo sostenible. Así, las agendas internacionales de igualdad de género, de desarrollo, y de paz y seguridad quedan ineludiblemente conectadas; no se avanzará en una sin hacerlo en las demás.

Y sin embargo, el sector de la seguridad y defensa, según Cynthia Enloe, no sólo no cuenta con suficientes mujeres en altas instancias de decisión y ejecución de la política militar, sino que ha dependido, históricamente, del relato que afirma la existencia de un «segundo sexo» y la subyugación específica de las mujeres a roles sociales como las esposas de militares, las prostitutas de las bases, o las esclavas sexuales en situación de conflicto bélico⁶¹. Un relato único tejido con

⁶⁰ DIARIO RESPONSABLE (2021), Mujeres campesinas restauran un ecosistema ante la crisis climática (en línea: <https://diarioresponsable.com/noticias/31177-mujeres-restauran-un-ecosistema-en-ecuador-ante-la-crisis-climatica>).

⁶¹ ENLOE, C. (2014), *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*, Estados Unidos, University of California Press.

argumentos patriarcales que ha limitado la capacidad de participación de la mujer en un ámbito de creciente relevancia.

Más allá del derecho que deberían tener las mujeres a participar en la resolución de los conflictos y el mantenimiento de la paz en igualdad de condiciones que los hombres por el mero hecho de ser nacionales de un país, los estudios muestran que su involucramiento es extraordinariamente necesario para la seguridad y estabilidad global. Las cifras son claras: según el *Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas* de 2015⁶², la participación de las mujeres en la negociación de un acuerdo de paz aumenta la probabilidad de que éste dure al menos dos años en un 20%, y en un 35% la probabilidad de que un acuerdo perdure durante 15 años. Además, el análisis de 40 procesos de paz desde el final de la Guerra Fría muestra que, en los casos en que las mujeres pudieron ejercer una gran influencia en el proceso de negociación, la probabilidad de alcanzar un acuerdo fue mucho mayor que en las situaciones en las que los grupos de mujeres ejercían una influencia menor o nula; en los casos de mayor influencia de las mujeres, casi siempre se llegaba a un acuerdo⁶³. Ejemplos remarcables son los casos de Leymah Gbowee y Ellen Johnson Sirleaf en Liberia (lo que les valió el Premio Nobel de la Paz), o más recientemente, en 2014, el liderazgo de Miriam Coronel-Ferrer en Filipinas en la firma del Acuerdo Integral sobre el Bangsamoro. «*Más mujeres, más paz*», concluía Margot Wallström.

En las guerras modernas, los soldados hacen más que infligir violencia a los enemigos. También generan confianza y reúnen inteligencia. Y cuando las fuerzas predominantemente masculinas interactúan con las mujeres, a menudo se denuncian abusos. Por lo contrario, las mujeres pueden equipararse a la población masculina en el campo de batalla, pero también pueden acercarse con mayor facilidad a las mujeres y los niños sin ser vistos como una amenaza.

Así, a finales de siglo pasado, la sociedad internacional percibió la necesidad de desarrollar un marco regulatorio que permitiese incorporar la perspectiva de género en la prevención, gestión y resolución de conflictos armados. En el año 2000, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la *Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad*⁶⁴, que refleja la evolución de décadas de trabajo colectivo, durante las cuales la sociedad civil, y en especial las organizaciones de mujeres, desempeñó un papel transcendental. Dicha resolución (y las posteriores que la complementan) empezó a gestarse en las Conferencias Mundiales sobre la Mujer de Nairobi (1985) y Beijing (1995), que, patrocinadas por Naciones Unidas, marcaron un punto de inflexión en el avance de la consecución de la igualdad

⁶² ONU MUJERES (2015), *Prevenir los conflictos, transformar la justicia, garantizar la paz: Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas* (en línea: https://wps.unwomen.org/pdf/es/ES_CH0.pdf).

⁶³ Ibid.

⁶⁴ NACIONES UNIDAS (2000), Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad (en línea: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/1759.pdf>).

de género a nivel global. A éstas se unieron la Declaración de Windhoek y el Plan de Acción de Namibia sobre la incorporación de una perspectiva de género las operaciones multidimensionales de apoyo a la paz.

La Agenda «Mujeres, Paz y Seguridad» (Agenda MPS), faro que guía aún hoy las actuaciones en la materia, es un marco internacional que busca abordar la desigualdad de género y promover la participación activa de las mujeres. Se centra en garantizar la protección de los derechos de las mujeres en situaciones de conflicto, su participación en procesos de toma de decisiones relacionados con la paz y la seguridad, y la prevención de la violencia de género. La Agenda también destaca la importancia de integrar la perspectiva de género en todas las fases de los esfuerzos de mantenimiento y construcción de la paz. Por tanto, la Agenda MPS ha perseguido dos objetivos claros: la protección de las mujeres en situación bélica, por un lado, y la participación de éstas en la prevención y resolución de conflictos y el mantenimiento de la paz, por otro. Los avances más notables se han dado en relación con el primer objetivo.

La Agenda MPS se ha llevado a la práctica mediante la iniciativa Acción por el Mantenimiento de la Paz, la creación de un Fondo para la Mujer, la Paz y la Acción Humanitaria, la instauración de ONU-Mujeres y más recientemente de la Alianza Global de Redes Regionales de Mujeres Mediadoras, o el impulso de una política exterior feminista por los Estados que suscribieron la Agenda. Todo ello ha propiciado un notable incremento en la participación activa de mujeres en los países anfitriones de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de NNUU, por ejemplo, y la incorporación de la perspectiva de género en todas las etapas de la ejecución del mandato. La Agenda también ha permitido ir más allá de las negociaciones de paz convencionales, estimulando el papel que tienen las mujeres de distintas comunidades étnicas y religiosas a la hora de mejorar la cohesión social en negociaciones informales.

En cuanto a las OMP, cabe resaltar que en 2017 NNUU adoptó la *Estrategia de Igualdad de Género Uniformada 2018-2028*, cuyos objetivos incluyen un 15% de mujeres en los contingentes militares (hoy 5,4%), un 25% de mujeres como observadores militares y oficiales de plantilla en las OMP y también 25% para estos mismos puestos en la sede (hoy 18% en ambas), un 30% de participación femenina en el contingente policial (hoy 10%), y otro 30% en el personal desplegado para cuestiones de justicia y penitenciarias. Los datos más recientes indican una tendencia favorable del cumplimiento de los objetivos habiéndose más que duplicado el número de mujeres en estas posiciones⁶⁵.

Sin embargo, a un año del 25º aniversario de la aprobación de la *Resolución 1325* en 2025, algunas autoras como Manuela Mesa⁶⁶ y organizaciones de

⁶⁵ CONSEJO DE EUROPA (2018), *Estrategia de Igualdad de Género Uniformada 2018-2028* (consultada la traducción de <https://rm.coe.int/estrategia-de-igualdad-de-genero-del-coe-es-msg/16808ac960Una>).

⁶⁶ MESA, M. (2022), *La Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en su veinte aniversario: el papel de las organizaciones de la sociedad civil*.

la sociedad civil como la noruega FOKUS, opinan que la falta de compromiso político por parte de los gobiernos, las limitaciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (como denuncia la investigadora del Real Instituto Elcano María Solanas «tres de sus miembros, EEUU, Rusia y China, se han opuesto al establecimiento de nuevos mecanismos formales para implementar la agenda»⁶⁷), o la falta de recursos financieros, implican que las palabras y discursos no se han traducido en acciones concretas que mejoren la situación y empoderamiento de las mujeres en los conflictos armados. Según un informe de septiembre de 2023 del Secretario General de NNUU⁶⁸, en 2022, durante las negociaciones entre el Gobierno de Etiopía y el Frente de Liberación Popular de Tigray, ninguna de las partes incluyó mujeres en sus equipos negociadores, aunque una mujer desempeñó el papel de mediadora en las conversaciones que llevaron al acuerdo de paz de 2022. Tampoco hubo mujeres en el proceso de diálogo entre Belgrado y Pristina impulsado por la UE, ni en las delegaciones de negociación del consenso de la ASEAN sobre Myanmar. Un análisis de los procesos de paz desde 1990 revela que los representantes de grupos de mujeres rara vez figuran entre los firmantes de acuerdos de paz: de los 18 compromisos de paz alcanzados en 2022, solo uno contó con la firma o la presencia de mujeres. En las propias OMP, las mujeres siguen representando, a mediados de 2023, el 6,5 % de los contingentes militares y entre el 20% y el 30% del personal civil.

Asimismo, es relevante señalar que el 79% de los conflictos armados han surgido en entornos con marcados niveles de discriminación de género, y diversas investigaciones evidencian cómo la disparidad de género se revela, junto a otros factores, al origen de los conflictos armados⁶⁹.

El retroceso general mencionado en la II parte de este trabajo afecta también al papel de las mujeres en los conflictos armados (tanto como de mediadoras y negociadoras). Todo esto lleva a reflexionar sobre las imperiosas reformas de la Agenda y la necesidad de mejora en su aplicación por los propios Estados.

b. El rol de España en la Agenda «Mujeres, Paz y Seguridad»

España ha participado activamente en el proceso de adopción, implementación, y reformulación de la *Agenda «Mujeres, Paz y Seguridad»*. España fue uno de los diez primeros países en adoptar un plan nacional de acción en 2007 que permitiese llevar a la práctica la *Resolución 1325*, contribuye anualmente al Fon-

⁶⁷ SOLANAS, M. (2020), *(Sin) Mujeres, Paz y Seguridad* (en línea: <https://www.realinstitutoelcano.org/blog/sin-mujeres-paz-y-seguridad/>).

⁶⁸ NACIONES UNIDAS (2023), *Las mujeres y la paz y la seguridad – Informe del Secretario General (S/2023/725)*, (en línea: <https://reliefweb.int/report/world/las-mujeres-y-la-paz-y-la-seguridad-informe-del-secretario-general-s2023725>).

⁶⁹ COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (2022), *Gendered impacts of armed conflicts and implications for the application of IHL, CICR*, (en línea: <https://www.icrc.org/fr/publication/4634-gendered-impact-armed-conflict-and-ihl>).

do para la Mujer, la Paz y la Acción Humanitaria, y presenta regularmente candidatas que lideren misiones de NNUU sobre el terreno. Por otro lado, iniciativas como el «*Compromiso 2025*», liderada por España y Finlandia, han supuesto una oportunidad para aumentar de manera sustancial la participación significativa de las mujeres en los procesos de paz y seguridad hasta 2025.

A todo ello se unen los diferentes hitos de España en lo relacionado con la eliminación de la violencia contra las mujeres, dentro y más allá de nuestras fronteras. En efecto, nuestras leyes son un referente en Europa, y numerosos jueces europeos solicitan formarse en España en el ámbito de la protección de víctimas de violencia de género. Asimismo, como recuerda la Embajadora en Misión Especial para la Política Exterior Feminista, María Jesús Conde, España ha liderado diversas campañas para la protección de víctimas de violencia contra las mujeres a nivel internacional. Por ejemplo, España ha asumido recientemente la presidencia de la Iniciativa Iberoamericana para Prevenir y Eliminar la Violencia contra las Mujeres, violencia que se incrementó durante la pandemia de COVID-19, sumándose a la pandemia de feminicidios que ya asolaba en numerosos países de la región. En 2022, la Convocatoria de Acciones Humanitarias de la AECID amplió la elegibilidad de financiamiento para actividades humanitarias en el contexto de la *Resolución 1325* y la *Agenda Mujeres Paz y Seguridad*, y en 2023, financió al GenCap de OCHA con 0.1M€ para contribuir al fortalecimiento de género en las operaciones humanitarias y facilitar el despliegue de personal asesor experto en género en el terreno⁷⁰.

El caso de Afganistán es de especial interés para España. Desde 2021, hemos apoyado resoluciones, declaraciones y eventos en las NNUU, la UE y el Consejo de Europa sobre los derechos de las mujeres y niñas afganas (abogando, por ejemplo, por incrementar el mandato del Relator Especial sobre la situación de derechos humanos en Afganistán, Richard Bennett). En 2022 se lanzó la plataforma HearUs para darles voz en las conferencias de paz, seguridad y desarrollo, y en base a ésta se celebró en Madrid una Cumbre de Mujeres Afganas. Hoy, la causa de las mujeres afganas sigue en nuestra agenda exterior: España participa activamente junto con NNUU y Open Society en la labor para la futura clasificación de la situación de las mujeres en Afganistán de «apartheid de género», en base a la discriminación sistemática que sufren y cuya intención es someterlas a una dominación total⁷¹.

La colaboración también es especialmente estrecha con el Tribunal Penal Internacional. España impulsa los trabajos que buscan perseguir a los talibán por crímenes de lesa humanidad. Asimismo, se prevé un aumento de la contribución

⁷⁰ Según documentos internos y el portal web de la AECID.

⁷¹ BENNETT, R. (2023), *A/HRC/53/21: Situation of women and girls in Afghanistan - Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Afghanistan and the Working Group on discrimination against women and girls* (en línea: <https://www.ohchr.org/en/stories/2023/07/experts-taliban-treatment-women-may-be-gender-apartheid>).

financiera a la Oficina del Fiscal Jefe del TPI para las investigaciones sobre la guerra de Rusia en Ucrania y al Fondo Fiduciario de Víctimas.

c. Desde el II Plan Nacional de Acción de Mujeres, Paz y Seguridad, y hacia un III Plan: ciberseguridad, mujeres mediadoras, y desarme

Durante la presidencia española del Consejo de Seguridad en 2015-16, España prometió actualizar su marco regulatorio interno. Es así como en julio de 2017 se aprobó el *II Plan Nacional de Acción de Mujeres, Paz y Seguridad*⁷², con cuatro objetivos clave: prevenir los conflictos, promover la participación de las mujeres, garantizar la protección y respeto de sus derechos humanos, y facilitar la reparación y recuperación de las víctimas de violencia sexual en los conflictos armados.

El *II Plan* permitió dotar de coherencia a las acciones del gobierno español en la materia a través de una serie de principios básicos cuyo cardinal objetivo era poner en el centro de la resolución de conflictos los derechos de las mujeres e impulsar el rol de estas como mediadoras, signatarias de acuerdos de paz, y negociadoras. Asimismo, entre otros avances, instauraba un «punto focal de género» para la *Agenda MPS* en la Dirección General de Naciones Unidas y Derechos Humanos que aún a día de hoy sirve para promover todas las acciones del MAEUEC relacionadas con la *Agenda*. Pero las debilidades del *II Plan* han sido, finalmente, las esperadas: ya en 2017, la investigadora María Solanas prevenía sobre «la debilidad y escasa ambición en los compromisos concretos, y la falta de coherencia entre los objetivos declarados y las medidas llevadas a cabo, junto con la carencia de indicadores de progreso e impacto, y la falta de dotación presupuestaria específica», que también ha afectado a la red de mujeres españolas mediadoras en procesos de paz creada por el *Plan*⁷³. A esto se le sumó, en palabras de Solanas, la falta de un objetivo nítido de apoyo (político, técnico y financiero) sostenible y sostenido en el tiempo a las organizaciones de mujeres en el terreno a través de medidas y acciones concretas cualitativas. En la actualidad, el último informe de evaluación del *II Plan* se encuentra en proceso de elaboración, y tras la rendición de cuentas ante las Cortes, se empezará a diseñar el *III Plan*.

Entre las mejoras que podría incluir el *III Plan*, se incluye, en primer lugar, el perfeccionamiento del proceso de elaboración del propio plan. Debe tratarse de un proceso con mayor involucramiento de la sociedad civil, de manera que la Administración y las organizaciones civiles, especialmente las de mujeres, participen como actores en un mismo nivel de compromiso y asunción de la pro-

⁷² MINISTERIO DE DEFENSA (2017), *II Plan Nacional de Acción de Mujeres, Paz y Seguridad* (en línea: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/ministerio/organigramadocs/omi/OD-5-IIPLAN-NACIONAL-ACCION.pdf>).

⁷³ SOLANAS, M. (2017), *Los retos pendientes del II Plan Nacional de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad* (en línea: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/los-retos-pendientes-del-ii-plan-nacional-de-accion-sobre-mujeres-paz-y-seguridad/>).

puesta (siguiendo el camino marcado, por ejemplo, por los planes neerlandés o sueco): si los acuerdos de paz tienen un 64% menos de probabilidad de fracasar cuando participan representantes de la sociedad civil⁷⁴, el plan español debería reflejar la importancia de estos. Esto debería hacerse imitando al recientemente aprobado *Plan de Acción de Política Exterior Feminista 2023-2024* ya mencionado, que facilita la entrada en la diplomacia de actores históricamente excluidos, como las ONG feministas.

Asimismo, a ello se une la necesidad de que dicho plan tenga un presupuesto propio que muestre el verdadero compromiso de España con la PEF y con la *Agenda MPS*.

Además de las reformas mencionadas concernientes a la forma, el *III Plan* debería focalizar su atención en tres áreas de creciente interés y que estuvieron ausentes en el anterior plan: el rol de las mujeres en la ciberseguridad (como sujetos especialmente vulnerables, pero también como impulsoras), la protección de las mediadoras y de las activistas de derechos humanos, y la política de desarme y control de armamentos.

En lo concerniente a la ciberseguridad, las redes han permitido que las mujeres se alzen como defensoras de su propia y de otras causas, pero esto también implica, como contrapartida, una mayor exposición a amenazas en línea. La violencia en línea contra las mujeres, no obstante, no es más que otro fruto de la desigualdad estructural de género y de unas relaciones de poder desequilibradas.

En 2023, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer celebró su 67º período de sesiones centrado en la «*Innovación y cambio tecnológico, educación en la era digital para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas*». Entre los datos de relevancia, se destacó que del 16 al 58% de las mujeres y niñas han sido objeto de violencia en línea⁷⁵. El auge de movimientos como los «incels», o «involuntary celibates», incrementa el riesgo. Un estudio del European Women's Lobby titulado *#HerNetHerRights* determinó que las mujeres tienen 27 veces más probabilidades de enfrentar acoso en línea que los hombres⁷⁶, y otro análisis del Economist Intelligence Unit arrojó que el 92% de las mujeres informaron que la violencia en línea había influenciado negativamente en su bienestar⁷⁷. Además, ciertas profesiones son especialmente

⁷⁴ ONU MUJERES (2021), *Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas* (en línea: https://wps.unwomen.org/pdf/es/GlobalStudy_ES_Web.pdf).

⁷⁵ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL de NACIONES UNIDAS (2023), *Conclusiones del 67º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer* (en línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N23/081/74/PDF/N2308174.pdf?OpenElement>).

⁷⁶ EUROPEAN WOMEN'S LOBBY (2017), *#HerNetHerRights. Mapping the state of online violence against women and girls in Europe* (en línea: https://www.womenlobby.org/IMG/pdf/hernetherights_resource_pack_2017_web_version.pdf).

⁷⁷ ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2021), *Measuring the prevalence of online violence against women* (en línea: <https://onlineviolencewomen.eiu.com>).

vulnerables: el 73% de las mujeres periodistas habría experimentado este tipo de violencia⁷⁸.

Por otro lado, las mujeres y niñas pueden ser agentes activos de cambio, pero siguen estando infrarrepresentadas en las tareas de creación, uso y regulación de la tecnología. Solo el 28% de los graduados en Ingeniería, el 22% de los profesionales en inteligencia artificial y menos de un tercio del personal en la industria tecnológica a nivel mundial son mujeres (en ciberseguridad, concretamente, sólo el 25%). Esta situación restringe la capacidad de las mujeres para aprovechar plenamente las oportunidades de empoderamiento digital y experimentar el máximo potencial de la tecnología, al mismo tiempo que obstaculiza la capacidad transformadora de la tecnología. Datos recientes revelan que la exclusión de las mujeres del ámbito digital ha supuesto una reducción de 1 billón de dólares en el producto bruto interno de los países de ingresos bajos y medios en la última década⁷⁹. Asimismo, si hubiera más mujeres en este ámbito, se atajarían los sesgos que circula en redes y el contenido sería menos polarizante, lo que llevaría a la reducción de la violencia contra las mujeres en el ciberespacio.

España se ha sumado en agosto de 2023 al Global Partnership for Action on Gender-Based Online Harassment and Abuse, y la EME para la Política Exterior Feminista es el «punto de contacto» y la Senior Official. Asimismo, con la creación de la iniciativa Women4Cyber Spain, se pretende impulsar y visibilizar el papel de la mujer en la ciberseguridad en España. Contar con la participación de organizaciones como Women4Cyber o INCIBE en la elaboración del futuro *III Plan Nacional de Acción de Mujeres, Paz y Seguridad* debe ser una prioridad. En la última reunión de la Red de Puntos Focales Mujeres Paz y Seguridad en Bucarest, se debatió sobre la necesidad de incrementar la participación de las mujeres en el ciberespacio para modificar los algoritmos, que están muy marcados por patrones de género, y así reducir la violencia de género en la red y amplificar las voces de las mujeres en este medio.

Respecto a la prevención y la resolución de conflictos, y la participación de las mujeres en los procesos de paz, este es un ámbito en el que los avances se han dado con mayor lentitud que en el de la protección de las mujeres y niñas en los conflictos armados. Y sin embargo, diversos estudios ya mencionados en este capítulo han concluido que la incorporación de más mujeres en puestos de poder político, económico y de seguridad contribuiría a atajar las causas subyacentes de los conflictos, incluida la desigualdad de género. Semejantes conclusiones se han trazado respecto a la participación de mujeres mediadoras y negociadoras, una vez ha estallado el conflicto. España ha comprendido la necesidad de potenciar la participación de las mujeres en el ámbito de la seguridad y defensa, y hoy se ve reflejado en el hecho de que la primera *Estrategia Española de Diplomacia*

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ NACIONES UNIDAS (2023), The Progress on the Sustainable Development Goals: The Gender Snapshot 2023, (en línea: <https://unstats.un.org/sdgs/gender-snapshot/2023/>).

Humanitaria (2023-2026) tiene como uno de sus objetivos estratégicos para la prevención de los conflictos la igualdad de género. Asimismo, España lidera, junto con Países Bajos, el EU Gender Military Training Discipline, el curso que aborda de manera integral el enfoque de género en operaciones de paz y mediante el cual han recibido formación aproximadamente 1000 participantes de más de 50 nacionalidades. Además, España es co-fundadora de la Red Iberoamericana de Mujeres Mediadoras, que busca proporcionar formación y crear un comité de mujeres expertas en mediación.

No obstante, un ámbito en el que aún hay margen de progreso es el de la protección de las mediadoras y de las defensoras de derechos humanos, incluido las defensoras del territorio, y también en el ciberespacio. A pesar del avance que supone el Programa de Protección y Acogida Temporal de Defensores de Derechos Humanos, este ámbito no figuraba en el *II Plan* y ello limita las acciones que puede tomar el MAEUEC respecto las especificidades que presentan los casos de mujeres mediadoras y defensoras. Ello no obsta que la mitad de los beneficiarios de este programa han sido mujeres, y que más de 2000 mujeres afganas, incluidas defensoras de los DDHH, juezas y periodistas ya han sido evacuadas. En la elaboración del *III Plan* no deberían participar sólo las organizaciones de mujeres españolas, sino también mujeres de comunidades especialmente vulnerables que se verán especialmente afectadas por dicho plan, incluidas las mujeres afganas y ucranianas refugiadas en España.

Finalmente, diversos estudios muestran la clara correlación entre la participación de mujeres en ámbitos de poder y la desmilitarización y desnuclearización de nuestras sociedades. En *Globalización y militarismo: perspectiva feminista*, Cynthia Enloe critica las representaciones estereotipadas de género en el ámbito militar y subraya la importancia de analizar las narrativas patriarcales que a menudo rodean las cuestiones de seguridad y defensa. Además, aborda cómo las políticas globales de seguridad tienen repercusiones específicas de género y, al revés, cómo la participación de mujeres en las altas instancias de decisión en el ámbito de la seguridad y defensa han resultado, de media, en un creciente desarme y una reducción del militarismo⁸⁰. En 2014, bajo el impulso de UNODA, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la *Resolución 69/61. Mujeres, desarme, no proliferación y control de armamentos*, instando a los gobiernos a apoyar y reforzar la participación efectiva de las mujeres en la esfera del desarme en los planos local, nacional, subregional, regional e internacional. Es por todo ello que el *III Plan* debería incluir también un apartado sobre desarme y el rol de la mujer en la desmilitarización de la sociedad.

Por último, cabe hacer una breve mención al rol de la mujer en las Fuerzas Armadas y la labor del Observatorio militar para la igualdad entre mujeres y

⁸⁰ ENLOE, C. (2016), *Globalization and Militarism: Feminists Make the Link*, Estados Unidos, Rowman & Littlefield Publishers.

hombres en las Fuerzas Armadas. Los primeros pasos de la mujer en el ámbito militar español se dieron de manera formal en 1917, concretamente en el cuerpo de las Damas Enfermeras de la Cruz Roja. Pero no sería hasta la promulgación de la *Constitución Española* de 1978 cuando las mujeres españolas obtendrían el derecho de defender a España (artículo 30.1), y concretamente, una década más tarde, con la Ley 1/1988, de 22 de febrero, de incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas⁸¹. Sin embargo, aún hoy las mujeres componen tan solo el 13% de las Fuerzas Armadas y el 9% de la Guardia Civil.

El Observatorio militar para la igualdad tiene como función principal la de analizar, debatir y proponer mejoras para garantizar la igualdad de género y la conciliación en las actividades relacionadas con la carrera militar. Esto incluye el seguimiento de las contribuciones del Comité de Perspectivas de Género de la OTAN, el análisis de estadísticas sobre la presencia y medidas de conciliación para mujeres en las Fuerzas Armadas, la promoción de información para la integración de la mujer, y la evaluación de impacto normativo de medidas propuestas por el Ministerio de Defensa. La posibilidad de alcanzar el objetivo del 30% de mujeres en las Fuerzas Armadas aún queda lejos, pero España ha de redoblar sus esfuerzos si quiere liderar con el ejemplo más allá de sus fronteras. Cabe destacar, por ejemplo, la Iniciativa bilateral hispano-neerlandesa «gender in operations» o el nombramiento de un Asesor de Género en las Operaciones (GENAD, a nivel de representación) y un Punto Focal de Género (a nivel táctico o de campo).

⁸¹ CAPITÁN DE LA FUENTE FERNÁNDEZ, J. (2021), *El camino hacia la igualdad entre mujeres y hombres especial referencia a las fuerzas armadas y fuerzas y cuerpos de seguridad en España*, Dykinson.

Capítulo V

VIOLENCIA DE GÉNERO Y PROTECCIÓN CONSULAR DE LAS MUJERES ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR

«Mi silencio no me protegió. Tu silencio no te protegerá.»

Audre Lorde

«Ni una menos, ni una muerta más»

Susana Chávez,

(y el movimiento mexicano y global #NiUnaMenos)

1. La violencia de género en el mundo

En Ciudad Juárez, más que en ningún otro sitio, se vuelve real el lema «cuerpo de mujer: peligro de muerte». Allí, al borde de la frontera entre el desarrollo y la pobreza, los feminicidios son extraordinariamente numerosos y continuos a lo largo de los años, perpetrados con excesos de crueldad, con evidencia de violaciones tumultuarias y torturas. Sin embargo, no se trata de violencia esporádica ni de crímenes comunes de género. En Ciudad Juárez, más que en ningún otro sitio, se percibe el lenguaje de la violencia; una «violencia expresiva», en palabras de Rita Laura Segato, que produce reglas implícitas, a través de las cuales circulan consignas de poder. Se sella, con la complicidad colectivamente compartida en las ejecuciones sistémicas, un pacto de silencio capaz de garantizar la lealtad inviolable a cárteles y mafias que operan a través de la frontera con Estados Unidos⁸². La violencia machista es entonces otro instrumento de poder. Y si bien Ciudad Juárez no representa la situación de todas las mujeres, sí se erige en símbolo, como advertencia del perentorio riesgo a la integridad física y mental de *todas* las mujeres.

⁸² SEGATO, L. R. (2006), *La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez. Territorio, soberanía y crímenes de segundo estado*, México DF, Universidad del Claustro de Sor Juana.

Como en Ciudad Juárez, la violencia sistémica es la realidad de incontables mujeres en Afganistán, Irán, o Sudán, pero también de mujeres que viven en democracia, violencia que además se incrementó durante y tras la pandemia de COVID-19. Según la *Ley Orgánica 1/2004*, la violencia de género es la violencia que se ejerce sobre las mujeres por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia. Sin embargo, la violencia de género puede adoptar diversas formas, además de la física, la sexual, o la psicológica, incluido formas de violencia no perpetrada por parejas o exparejas y no recogidas en la *Ley Orgánica*, como la económica, la política, la vicaria, o la digital (como ya ha sido mencionado en el anterior capítulo).

Según ONU Mujeres, durante el año 2022, aproximadamente 48,800 mujeres y niñas perdieron la vida a causa de la violencia perpetrada por sus parejas u otros familiares en todo el mundo⁸³. Esto indica que, en promedio, más de cinco mujeres o niñas son víctimas mortales cada hora a manos de alguien de su propio entorno familiar. Asimismo, al menos una de cada tres mujeres, es decir, 736 millones, ha experimentado violencia física o sexual de su pareja, violencia sexual fuera de la pareja, o ambas, al menos una vez en su vida, lo que equivale al 30% de las mujeres de 15 años o más⁸⁴. Estas cifras no contemplan el acoso sexual. A esto se le suma el hecho de que aquellas mujeres que han vivido situaciones de violencia enfrentan tasas más altas de depresión, trastornos de ansiedad, embarazos no deseados, infecciones de transmisión sexual y VIH en comparación con aquellas que no las han vivido.

La respuesta nacional e internacional ha sido notable, pero insuficiente. Según los estudios más recientes, se revela que el 78 % de los países ha adquirido compromisos financieros para implementar cláusulas presupuestarias dirigidas a abordar la violencia de género, si bien existe una falta de claridad en cuanto a cómo los países integran la prevención en diversos sectores, tales como la educación, la salud, el desarrollo económico o la protección social⁸⁵. A nivel internacional, el 25 de noviembre se celebra el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Y entre las diversas iniciativas, cabe destacar que el Fondo Fiduciario de NNUU para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres y Niñas ha destinado desde 2006 \$215 millones en la ejecución de 646 iniciativas lideradas por organizaciones de mujeres en 140 países y territorios.

⁸³ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO y ONU Mujeres (2023), *Gender-related killings of women and girls (femicide/feminicide): Global estimates of female intimate partner/family-related homicides in 2022* (en línea: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2023/11/gender-related-killings-of-women-and-girls-femicide-feminicide-global-estimates-2022>).

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ ONU MUJERES (2023), *Behind the numbers: good practices in promoting gender equality through legal frameworks*, (en línea: <https://data.unwomen.org/resources/behind-numbers-good-practices-promoting-gender-equality-through-legal-frameworks>).

Asimismo, la Coalición para la Acción contra la Violencia de Género, del Foro Generación Igualdad, busca maneras de multiplicar las inversiones y flujos de financiación flexibles para las organizaciones de mujeres que luchan contra la violencia de género. Pero sigue siendo insuficiente: desde el «apartheid de género» en Afganistán hasta los cientos de feminicidios anuales en las democracias occidentales, no habrá igualdad hasta que no haya «*ni una menos, ni una muerta más*».

2. Mujeres españolas víctimas de violencia de género en España y en el exterior

En España, la lucha contra la violencia de género es, desde el *Pacto de Estado contra la violencia de género* de 2017, una política de Estado. Y aunque, según la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, los asesinatos por violencia de género en España han descendido un 29% en los últimos 20 años, en 2023 el número de mujeres asesinadas aun asciende a 55⁸⁶. Desde 2003 hasta hoy, 1.237 mujeres han perdido la vida a manos de sus parejas o exparejas, y desde 2009, la Delegación ha recibido 2.148.159 de denuncias y se han incoado 541.548 órdenes de protección. Además, según la *Encuesta Europea de Violencia de Género (EEGV)* de 2022, en España, hasta 4.806.054 de mujeres aseguran haber sido víctimas de violencia psicológica, física o sexual en algún momento de su vida por parte de una pareja o expareja (el 28,7% de las mujeres españolas de entre 16 y 74)⁸⁷, lo que se alinea con la cifra internacional antes mencionada. El COVID empeoró la situación: durante el primer estado de alarma decretado por el Gobierno en 2020, las llamadas al 016 aumentaron un 57,9% en comparación con el año anterior, y las llamadas a la línea directa que brinda asesoramiento jurídico aumentaron un 41,4%.

Por otro lado, en 2022 España comenzó a contabilizar todos los feminicidios, más allá de los que tienen lugar a manos de parejas o exparejas, en base a la *Estrategia Estatal para Combatir las Violencias Machistas de 2022-2025*. Según la encuesta EEGV, un 20,2% de mujeres residentes en España de entre 16 y 74 años han sido víctimas de violencia física y/o sexual fuera del ámbito de la pareja (3.614.235 mujeres)⁸⁸. España ha impulsado este cambio durante la presidencia del Consejo de la UE y lidera un proyecto de directiva para incluir este tipo de violencias en los instrumentos de lucha contra la desigualdad de género.

⁸⁶ Cosecha propia en el Portal Estadístico de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género.

⁸⁷ Eurostat (Comisión Europea) (2022), *Encuesta Europea de Violencia de Género (EEGV)*, (consultado el resumen en: https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/Encuesta_Europea/docs/EEVG_2022.pdf).

⁸⁸ Ibid.

En el exterior, la historia es un tanto distinta. Las mujeres españolas residentes en el extranjero que son víctimas de violencia de género se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad y desamparo, dado que se encuentran lejos de sus familias y amigos, se enfrentan a una serie de obstáculos lingüísticos y culturales, así como a la falta de acceso a instituciones sociales de apoyo, en gran medida debido al desconocimiento de los recursos disponibles en el país correspondiente. En 2022, las embajadas y consulados registraron 251 nuevos casos de violencia contra la mujer española en el exterior. Entre 2021 y 2022, el MAEUEC ha brindado atención a 500 mujeres, repatriando a otras 30 y a 16 menores de edad. En ese mismo año, el 73% de los casos registrados implicaban situaciones de violencia por parte de la pareja o expareja, el 17% correspondía a violencia de índole sexual, y el 10% restante englobaba otros casos de violencia, como matrimonios de conveniencia y otros⁸⁹. Durante años, las delegaciones españolas en el exterior no estaban preparadas para atender estos casos de manera sistémica y eficiente.

3. Actuación consular: avances y retos a futuro

En base a la *Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer* de 2013, que es el instrumento vertebrador de la actuación de los poderes públicos en la materia, se aprobó en 2015 el *Protocolo de actuación interministerial para la atención a mujeres víctimas de violencia de género en el exterior*.⁹⁰ con el apoyo del MAEUEC, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. El *Protocolo* permitió ofrecer a las víctimas de violencia de género en el exterior la debida atención e información sobre sus derechos y los recursos disponibles en el país de residencia, y desarrollar medidas dirigidas a facilitar su protección y retorno (adelantando el coste de la repatriación) y, en su caso, el de sus hijos e hijas. No obstante, el *Protocolo* no resolvía algunos de los retos planteados en el exterior, como la imposibilidad de atender a las víctimas que no estaban empadronadas o su acceso a ayudas específicas concedidas solo en territorio nacional. Asimismo, existía una falta de coherencia (que afectaba a la marca país y desaprovechaba un potencial importante de diplomacia pública) entre el liderazgo ejercido por España en la lucha contra la violencia de género y nuestra actuación protegiendo a víctimas españolas en el exterior. No hay que olvidar que más de 2,7 millones de españoles residen en el extranjero, lo que vendría a ser, en palabras de algunos

⁸⁹ Datos del portal del MAEUEC.

⁹⁰ DELEGACIÓN DEL GOBIERNO CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO (2015), *Protocolo de actuación interministerial para la atención a mujeres víctimas de violencia de género en el exterior* (en línea: <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/informacionUtil/espanolas/protocolo/pdf/ProtocoloEspa-nolasExtranjero.pdf>).

diplomáticos, una «decimoctava comunidad autónoma», a menudo relegada al olvido. Es por eso por lo que en 2019 se creó la figura de Coordinadora de Violencia contra la Mujer en el Exterior, Menores y Asuntos Sociales, en la DG de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares.

La Coordinadora se ha enfocado en tres áreas: formación, desarrollo de instrumentos disponibles para las víctimas, y comunicación para informar sobre los servicios ofrecidos. Los principales avances incluyen el paquete de formación, que permite impartir cursos en la Escuela Diplomática a las nuevas promociones, cursos para los diplomáticos y diplomáticas antes de partir a sus destinos en consulados, y formaciones específicas agrupando al personal de los distintos consulados por regiones. El desarrollo de instrumentos implica la creación de una caja de herramientas de coordinación de las actuaciones en el exterior, incluidas la asistencia psicológica y legal, la recopilación de datos, etc. Se firmó, por ello, un convenio con el Consejo General de la Abogacía Española y un acuerdo con el Consejo General de la Psicología de España. Por otra parte, se ha mejorado la comunicación de dichos instrumentos a través de una serie de campañas que los visibilizan, para que las víctimas sepan a dónde acudir, y qué asistencia esperar. Finalmente, la Orden AUC/154/2022 previó por primera vez ayudas específicas para víctimas de violencia contra la mujer, incluida la ayuda psicológica, y el Gobierno destinó en 2022 más de €500.000 de los presupuestos generales con ese fin.

Durante la COVID-19, la repatriación de las víctimas se volvió extremadamente complicada y la pandemia puso el foco en la falta de recursos y la necesidad de acelerar las reformas. En la actualidad, se está culminando la renovación del *Protocolo interministerial*, al que se añadirían nuevos actores como el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Interior, ampliando así los instrumentos de asistencia que se ofrecerán a las víctimas en el exterior. El nuevo Protocolo, en línea con los cambios ya mencionados a nivel de la *Estrategia Estatal para Combatir las Violencias Machistas* y con el artículo 3 del Convenio de Estambul, también ampliaría la definición de violencia de género para incluir aquellos casos no perpetrados por parejas o exparejas.

El camino de la lucha contra la violencia de género es largo, pero España se sitúa al frente de dicha lucha y hoy las mujeres españolas en el exterior pueden sentirse más protegidas por los consulados y amparadas por la ley, aún más allá de nuestras fronteras.

Capítulo VI

REPENSANDO LA ESTRUCTURA DE UN SISTEMA OBSOLETO: DEL EMPODERAMIENTO AL REPARTO EQUITATIVO, Y DEL REPARTO A LA IGUALDAD EFECTIVA

*«Feminismo no es repartirse el pastel entre ambos sexos. Es hacer
uno nuevo.»*

Gloria Steinem

Volviendo a Ciudad Juárez, y tras un análisis en profundidad de los feminicidios ahí perpetrados, resulta evidente que la violencia y la exclusión de las mujeres juarenses no es solo fruto de una misoginia sistémica e incluso institucionalizada, sino que son parte indisoluble y clara manifestación de la estructura de poder que rige su economía, sus asuntos públicos, sus normas sociales, y que instrumentaliza, aliena y rompe a la mujer. Se hace patente, en Ciudad Juárez, la relación directa que existe, según Rita Laura Segato, «entre capital y muerte, entre acumulación y concentración desreguladas y el sacrificio de mujeres pobres, morenas, mestizas»⁹¹. La *segunda economía* que domina Ciudad Juárez, pero, desgraciadamente, también ciudades en Argentina, Brasil, Nigeria, Filipinas e incluso en países desarrollados, se presenta como intocable, y los crímenes corporativos son su sistema de comunicación. El lenguaje de la pobreza, de la corrupción, del tráfico y la trata, se graban a fuego en los cuerpos de las mujeres.

De todo ello, uno puede concluir que, para acabar con los feminicidios, por ejemplo, la respuesta no puede ser una política que pretenda imbuir los valores de la igualdad sin cambiar las estructuras del poder mismo, sin atajar la pobreza, el crimen organizado, el lavado de dinero, o la impunidad de los altos cargos.

⁹¹ SEGATO, L. R. (2006), *La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez. Territorio, soberanía y crímenes de segundo estado*, México DF, Universidad del Claustro de Sor Juana.

Pretender resolver dichos crímenes mediante programas de formación o de sensibilización y de «empoderamiento» económico de las mujeres sería iluso, en el mejor de los casos; contraproducente, en el peor. Sólo una política exterior feminista radical («de la raíz», no en el sentido de «extremista») puede terminar con los feminicidios, estudiando, en primer lugar, las causas de fondo que llevan a los hombres de dichas comunidades a cometerlos (ej. pobreza, exclusión social, exposición a fuentes de enriquecimiento desreguladas, participación en la propia espiral de violencia, etc), para, en segundo lugar, tratar de resolverlas.

De la misma manera, nuestro análisis no debe aplicarse únicamente a los feminicidios juarenses: dicha perspectiva explica también los obstáculos estructurales globales a los que se enfrenta la mujer a la hora de integrarse plenamente en la economía, de participar en la negociación y resolución de los procesos de paz, o de acceder a posiciones de liderazgo. A largo plazo, el feminismo, y la política exterior feminista, han de remover las relaciones de poder y trastocar sustantivamente el modo de organización social y colectiva tradicional. No pueden aplicarse remedios superficiales a problemas estructurales. Reutilizando las palabras de María Solanas, la cuestión es que dichos remedios no encontrarían acomodo «en los viejos moldes»⁹².

¿Pero deben las mujeres ambicionar el poder, en su acepción más clásica, perpetuando las estructuras existentes? El debate que cuestiona la relevancia de las políticas que persiguen el «empoderamiento» de las mujeres ha llevado a algunos autores a proponer alternativas que cuestionan la necesidad de eternizar el modo de organización social y económico actual, buscando no sólo el reparto equitativo de los recursos, sino una igualdad horizontal y efectiva; un nuevo pastel. Ejemplo de todo ello es la progresiva cultura de la corresponsabilidad o la revalorización de la economía de los cuidados: más allá del fomento del acceso de las mujeres a posiciones de liderazgo en la empresa, el gobierno, etc, tradicionalmente ocupadas por los hombres, esta transformación pone el foco en otros aspectos que no son el poder *per se*. Así, los sectores tradicionalmente femeninos y no remunerados, como los cuidados, se cuantificarían con el objetivo de analizar y valorar su aportación a la economía, y se «masculinizarían», fomentando que los hombres también adopten esos roles. Se trataría por tanto de un desarrollo sostenible en lo social, poniendo el foco en el bienestar y en otras instituciones no productivas, como la familia. Se trataría de un cambio de enfoque que buscaría, además, la coherencia con el resto de políticas públicas. Se trata, sin embargo, de un debate vivo.

Relacionado con todo ello está la necesidad de repensar la propia materia de las relaciones internacionales, y la importancia de incorporar perspectivas de género a la hora de analizar los distintos eventos que impactan la política global.

⁹² SOLANAS, M. (2020), *Liderazgos (y género) en tiempos de COVID-19*, Real Instituto Elcano, (en línea: <https://www.realinstitutoelcano.org/blog/liderazgos-y-genero-en-tiempos-de-covid-19/>).

Según Cynthia Enloe, «el género hace girar al mundo». En *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*, Enloe sostiene que el género es un principio organizador del mundo y enfatiza la importancia de considerarlo como una lupa a través de la cual ver las prácticas que conforman la economía y la política internacionales⁹³. Ésta también es una tarea pendiente.

Aunque la PEF española ha avanzado también en estos ámbitos, impulsando estrategias que ponen en valor la economía de los cuidados, aún hay margen de mejora para hacer de nuestra PEF una política más rupturista, más ambiciosa, y más efectiva.

⁹³ ENLOE, C. (2014), *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*, Estados Unidos, University of California Press.

Capítulo VII

CONCLUSIONES

«Arriba todas, rapaciñas do lugar!, Que o sol i a aurora xa vos vén a despertar...»

Rosalía de Castro

La igualdad entre mujeres y hombres en España es una realidad cada día más cercana, gracias a los esfuerzos continuados de los poderes públicos, de la sociedad civil, y de una plétora de actores volcados con la causa. La igualdad de género a nivel global, sin embargo, es aún hoy una distante quimera. Desde el aumento de la violencia sexual en los conflictos hasta el renovado «apartheid de género» en Afganistán o los incontables feminicidios en México, la lucha por la igualdad se constituye en un verdadero desafío que, además, queda inexorablemente vinculado a las agendas de desarrollo sostenible, paz y seguridad, y justicia económica. España lidera con el ejemplo, y el camino recorrido en tan solo unos años es difícilmente cuantificable, y el elogio siempre insuficiente. Pero este trabajo muestra que aún podemos hacer más.

¿Qué es, entonces, la política exterior feminista? ¿Qué tipo de PEF para España? Adoptar e implementar una política exterior feminista para España implica integrar la perspectiva de género en todas las acciones realizadas en el ámbito de la política exterior, especialmente en áreas como la seguridad y la defensa, o la justicia económica. Asimismo, implica salvaguardar los derechos de las mujeres españolas que residen más allá de nuestras fronteras y transformar la cultura interna de las instituciones encargadas de la formulación, dirección, ejecución y control de la política exterior española. Sin embargo, la PEF no debe ser continuista. Nuestra política exterior feminista debería ser más transformativa, abogando por una igualdad entre mujeres y hombres que cuestione el mantenimiento de las estructuras patriarcales globales. Debería contribuir a repensar y reformar de manera más amplia un sistema económico, político y social internacional que, históricamente, ha postergado los derechos de las mujeres. A través de este traba-

jo, se espera haber mostrado la importancia de la PEF, desmitificando los estereotipos asociados, y proporcionando soluciones feministas a problemas de política exterior, tanto clásicos como actuales. Se espera, con este trabajo, que la PEF sea entendida como una política de Estado y no de gobierno, como una política de urgente necesidad, no prescindible, y que requiere más recursos, más inversión, más voluntad, más acción.

BIBLIOGRAFÍA

ACTIONAID. (2015). *Close the Gap! The cost of inequality in women's work*. En línea http://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/womens_rights_on-line_version_2.1.pdf

AGGESTAM, K., & TRUE, J. (2020). *Gendering Foreign Policy: A Comparative Framework for Analysis*. *Foreign Policy Analysis*, 16(2), 143–162.

ASOCIACIÓN DE MUJERES DIPLOMÁTICAS ESPAÑOLAS. (2023). *Diplomáticas en Cifras*. En línea <https://www.mujeresdiplomaticasamde.es/diplomaticas-en-cifras>

AZAÑA, M. (1997). *Diarios, 1932-1933: «Los cuadernos robados»*. Barcelona: Crítica.

BANCO MUNDIAL. (2003). *La Mujer, la Empresa y el Derecho*. En línea: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/f7d662fb-c988-4a65-ad91-b905a1c68f76/content>

BENNETT, R. (2023). *A/HRC/53/21: Situation of women and girls in Afghanistan - Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Afghanistan and the Working Group on discrimination against women and girls*. En línea: <https://www.ohchr.org/en/stories/2023/07/experts-taliban-treatment-women-may-be-gender-apartheid>

CAMPOAMOR, C. (2022). *La Mujer en la Diplomacia y Otros Artículos*. Sevilla: Editorial Renacimiento.

CAPITÁN DE LA FUENTE FERNÁNDEZ, J. (2021). *El camino hacia la igualdad entre mujeres y hombres especial referencia a las fuerzas armadas y fuerzas y cuerpos de seguridad en España*. Dykinson.

CENTRO DE COMERCIO INTERNACIONAL. (n.d.). *El empoderamiento de la mujer en el comercio internacional*. En línea <https://intracen.org/es/noticias-y-eventos/noticias/el-empoderamiento-de-la-mujer-en-el-comercio-internacional-en>

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. (2022). *Gendered impacts of armed conflicts and implications for the application of IHL*. En línea <https://www.icrc.org/fr/publication/4634-gendered-impact-armed-conflict-and-ihl>

CONSEJO DE EUROPA. (2018). *Estrategia de Igualdad de Género Uniformada 2018-2028*. En línea <https://rm.coe.int/estrategia-de-igualdad-de-genero-del-coe-es-msg/16808ac960>

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE NACIONES UNIDAS. (2023). *Conclusiones del 67º periodo de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer*. En línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N23/081/74/PDF/N2308174.pdf?OpenElement>

DELOITTE. (2023). *Women @ Work Report 2023*. Retrieved from https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/in/Documents/in-ad-2023/Deloitte_Women-at-Work_India.pdf

DELEGACIÓN DEL GOBIERNO CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO. (2015). *Protocolo de actuación interministerial para la atención a mujeres víctimas de violencia de género en el exterior*. Retrieved from <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/informacionUtil/espanolas/protocolo/pdf/ProtocoloEspanolasExtranjero.pdf>

DEL RÍO, A. & RUIZ DEL ÁRBOL, S. (2019). *Mujeres y diplomacia en España. Política exterior*, ISSN 0213-6856, Vol. 33, Nº 190, 2019, págs. 144-153.

DIARIO RESPONSABLE. (2021). *Mujeres campesinas restauran un ecosistema ante la crisis climática*. (en línea: <https://diarioresponsable.com/noticias/31177-mujeres-restauran-un-ecosistema-en-ecuador-ante-la-crisis-climatica>)

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. (2021). *Measuring the prevalence of online violence against women*. Retrieved from <https://onlineviolencewomen.eiu.com>

ENLOE, C. (2014). *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*. University of California Press.

ENLOE, C. (2016). *Globalization and Militarism: Feminists Make the Link*. Rowman & Littlefield Publishers.

EQUAL MEASURES 2030. (2022). *SDG Gender Index 2022*. Retrieved from https://www.equalmeasures2030.org/wp-content/uploads/2022/03/SDG-index_report_FINAL_EN.pdf

ESPINOSA-FAJARDO, J. (2016). *La evaporación de los compromisos de género en la práctica del desarrollo*. Mira Editores.

EUROPEAN INSTITUTE FOR GENDER EQUALITY. (2023). *Índice Europeo de Igualdad de Género*. Retrieved from https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/Index%202023%20Press%20Release_FIN_ES.pdf

EUROPEAN WOMEN'S LOBBY. (2017). *#HerNetHerRights. Mapping the state of online violence against women and girls in Europe*. Retrieved from https://www.womenlobby.org/IMG/pdf/hernetherights_resource_pack_2017_web_version.pdf

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. (2018). *Economic Gains from Gender Inclusion: New Mechanisms, New Evidence*.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. (2023). *La mujer, el trabajo y la economía: Beneficios macroeconómicos de la equidad de género*. Retrieved from <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/sdn/2013/sdn1310exs.pdf>

FUNDACIÓN CAROLINA CON CECILIA GÜEMES Y FRANCISCO COS MONTIEL (Eds.). (2023). *Cuidados y ecofeminismo: consolidar avances y construir futuros igualitarios en Latinoamérica*. Retrieved from <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/02/Cuidados-y-ecofeminismo.pdf>

INSTITUTO DE LAS MUJERES. (2023). *Infografía 40 Aniversario*, Madrid. Retrieved from <https://www.inmujeres.gob.es/MujerCifras/Infografia/Docs/2023/40-aniversario2023WEB.pdf>

INSTITUTO DE LAS MUJERES. (2023). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2022*. Retrieved from https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2022_Spanish.pdf

INSTITUTO DE LAS MUJERES. (2023). *Plan de Acción de la Política Exterior Feminista 2023-24*, Madrid.

IDOYE ZABALA, M. (2021). *Estrategias alternativas en los debates sobre género y desarrollo*. Revista De Economía Crítica, 1(9), 75–88.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN. (2021). *Guía de Política Exterior Feminista*, Madrid. Retrieved from https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Documents/2021_02_POLITICA%20EXTERIOR%20FEMINISTA.pdf

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN. (2023). *Plan de Acción de la Política Exterior Feminista 2023-24*, Madrid.

MINISTERIO DE DEFENSA. (2017). *II Plan Nacional de Acción de Mujeres, Paz y Seguridad*. Retrieved from <https://www.defensa.gob.es/Galerias/ministerio/organigramadocs/omi/OD-5-IIPLAN-NACIONAL-ACCION.pdf>

NACIONES UNIDAS. (2000). *Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad*. Retrieved from <https://www.un.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/1759.pdf>

NACIONES UNIDAS. (2023). *Hechos y cifras: Liderazgo y participación política de las mujeres*. Retrieved from https://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures#_edn1

NACIONES UNIDAS. (2023). *Las mujeres y la paz y la seguridad – Informe del Secretario General (S/2023/725)*. Retrieved from <https://reliefweb.int/report/world/las-mujeres-y-la-paz-y-la-seguridad-informe-del-secretario-general-s2023725>

NACIONES UNIDAS. (2023). *The Progress on the Sustainable Development Goals: The Gender Snapshot 2023*. Retrieved from <https://unstats.un.org/sdgs/gender-snapshot/2023/>

NEUMAYER, E. & PLÜMPER, T. (2007), *The gendered nature of natural disasters: the impact of catastrophic events on the gender gap in life expectancy, 1981–2002*, *Annals of the Association of American Geographers*, 97 (3). pp. 551-566.

NUSSBAUM, M. (2009). *Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice*. *Inter-Actions*, Luxemburgo. From Employability Towards Capability.

OBSERVATORIO MILITAR PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN LAS FUERZAS ARMADAS. (2022). *Informe 2022 de evolución de la mujer y el hombre en las Fuerzas Armadas*. Retrieved from https://www.defensa.gob.es/Galerias/ministerio/organigramadocs/omi/20230331-informe-evolucion-mujer-fas-2022_.pdf

OCDE. (2023). *SIGI 2023 Global Report: Gender Equality in Times of Crisis*. Retrieved from <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/4607b7c7-en/index.html?itemId=/content/publication/4607b7c7-en>

OCDE. (2023). *SIGI 2023 Global Report: Gender Equality in Times of Crisis*. Retrieved from <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/4607b7c7-en/index.html?itemId=/content/publication/4607b7c7-en>

ONU MUJERES. (2023). *Behind the numbers: good practices in promoting gender equality through legal frameworks*. Retrieved from <https://data.unwomen.org/resources/behind-numbers-good-practices-promoting-gender-equality-through-legal-frameworks>

ONU MUJERES. (2023). *Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*. Retrieved from https://wps.unwomen.org/pdf/es/GlobalStudy_ES_Web.pdf

ONU MUJERES. (2015). *Prevenir los conflictos, transformar la justicia, garantizar la paz: Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*. Retrieved from https://wps.unwomen.org/pdf/es/ES_CH0.pdf

OFICINA DE NNUU CONTRA LA DROGA Y EL DELITO & ONU MUJERES. (2023). *Gender-related killings of women and girls (femicide/feminicide): Global estimates of female intimate partner/family-related homicides in 2022*. Retrieved from <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2023/11/gender-related-killings-of-women-and-girls-femicide-feminicide-global-estimates-2022>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2019). *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*. Retrieved from https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_737394/lang-es/index.htm

ORGANIZACIÓN PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO). (2018). *The State of Food and Agriculture 2018: Women and Agriculture, Closing the Gender Gap for Development*.

PAJARÍN GARCÍA, M. (2022). *El desarrollo desde la perspectiva de género: Un análisis de las agendas internacionales y de la política española de cooperación*. Madrid: Catarata.

SEGATO, L. R. (2006). *La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez. Territorio, soberanía y crímenes de segundo estado*. México DF: Universidad del Claustro de Sor Juana.

SOLANAS, M. (2017). *Los retos pendientes del II Plan Nacional de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad*. Retrieved from <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/los-retos-pendientes-del-ii-plan-nacional-de-accion-sobre-mujeres-paz-y-seguridad/>

SOLANAS, M. (2020). *(Sin) Mujeres, Paz y Seguridad*. Retrieved from <https://www.realinstitutoelcano.org/blog/sin-mujeres-paz-y-seguridad/>

SOLANAS, M. (2020). *Liderazgos (y género) en tiempos de COVID-19*. Retrieved from <https://www.realinstitutoelcano.org/blog/liderazgos-y-genero-en-tiempos-de-covid-19/>

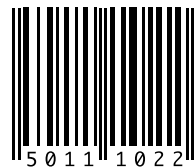
TRIBUNAL DE CUENTAS. (2021). *Informe de Fiscalización operativa de la igualdad entre mujeres y hombres en el desarrollo de la carrera profesional del personal del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, ejercicios 2017 a 2019*. Retrieved from <https://www.tcu.es/repositorio/ef0bc46b-005e-4d48-8d28-b94743e161a9/11441.pdf>

WOOLF, V. (1928). *A Room of One's Own*. HOGARTH PRESS, Londres.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. (2011). «Gender, Climate Change, and Health»: *Gender equality and the empowerment of women in natural disasters Report of the Secretary-General (E/CN.6/2014/13)* p. 3. Retrieved from <http://www.who.int/globalchange/GenderClimateChangeHealthfinal.pdf>

YOUSAFZAI, M. (2013). *16th birthday speech at the United Nations*. Retrieved from <https://malala.org/newsroom/malala-un-speech#:~:text=The%20extremists%20are%20afraid%20of,voice%20of%20women%20frightens%20them>

ISSN: 0464-3755



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

SUBSECRETARÍA

SECRETARÍA
GENERAL TÉCNICA

ESCUELA
DIPLOMÁTICA
ESPAÑA