

**CUADERNOS
DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA
NÚMERO 77**

**Selección de Memorias del
Máster en Diplomacia y Relaciones
Internacionales
2023-2024**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

SELECCIÓN DE MEMORIAS DEL
MÁSTER EN DIPLOMACIA Y RELACIONES
INTERNACIONALES
2023-2024

CUADERNOS
DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Selección de Memorias del
Máster en Diplomacia y Relaciones
Internacionales
2023-2024**



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-23576-2024

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	21
--------------------	----

PRIMERA MEMORIA POR
IRENE BREA MARTÍN

El paquete de ampliación de la Unión Europea de 2023: los casos de Georgia, Moldavia y Ucrania

25

DEDICATORIA	27
AGRADECIMIENTOS	29
RESUMEN	31
SUMMARY	33
ABREVIATURAS	34

Capítulo I

INTRODUCCIÓN	35
1.1 Metodología	36
1.2 Objetivos e hipótesis	36
1.2.1 Objetivos generales:	36
1.2.2 Objetivos específicos:	37
1.2.3 Hipótesis	37
1.3 Motivación personal	38
1.4 Organización del trabajo	38

Capítulo II

MARCO TEÓRICO	39
2.1 La Unión Europea como caso único de estudio	40
2.2 Neofuncionalismo	40
2.3 Intergubernamentalismo	42
2.4 Gobernanza en la UE	43
2.5 Europeización	44

2.6	Neoinstitucionalismo	45
2.7	Democracia y legitimidad en la UE	47
Capítulo III		
	POLÍTICA DE AMPLIACIÓN DE LA UE	49
Capítulo IV		
	GEORGIA	57
4.1	Situación actual del país	57
4.2	Relaciones UE–Georgia: contexto histórico	60
4.3	Análisis de «el paquete de ampliación» en Georgia	63
Capítulo V		
	MOLDAVIA	71
5.1	Relaciones UE–Moldavia: contexto histórico. Situación actual del país	71
5.2	Análisis de «el paquete de ampliación» en Moldavia	73
Capítulo VI		
	UCRANIA	81
6.1	Relaciones UE–Ucrania: contexto histórico. Situación actual del país.	81
6.2	Análisis de «el paquete de ampliación» en Ucrania	83
Capítulo VII		
	PERSPECTIVAS SOBRE EL FUTURO DEL PROCESO DE ADHESIÓN	91
7.1	Posible reforma de las instituciones de la UE	91
7.2	Posibilidades actuales de adhesión y de desarrollo del proceso	93
Capítulo VIII		
	CONCLUSIONES	99
	BIBLIOGRAFÍA	103
	ANEXOS	111

La legitimación frente a la Corte Internacional de Justicia en base al principio de <i>erga omnes</i>: análisis histórico y nuevas aplicaciones	117
RESUMEN	119
ABSTRACT	121
LISTA DE ABREVIATURAS	122
Capítulo I	
INTRODUCCIÓN	123
Capítulo II	
LA LEGITIMACIÓN INTERNACIONAL (LOCUS STANDI) Y SUS DIVERSAS MATERIALIZACIONES	127
2.1 Solución de controversias internacionales en la CIJ	127
2.2 Enfoque bilateral tradicional	129
2.3 Enfoque no bilateral: obligaciones <i>erga omnes</i>	131
2.3.1 Primer paso: antes de Barcelona Traction	131
2.3.2 Segundo paso: las consecuencias del <i>obiter dictum</i>	133
2.4 Proceso de elaboración e implicaciones posteriores de ARSIWA	137
Capítulo III	
LEGITIMACIÓN POR VIOLACIÓN DE OBLIGACIONES ERGA OMNES	141
3.1 Rastreado los orígenes del principio	141
3.2 Avances recientes	143
3.2.1 Un cambio de juego: <i>Gambia c. Myanmar</i> (2019)	144
3.2.2 Un intento valiente: <i>Canadá y Países Bajos c. Siria</i> (2020)	149
3.2.3 El Sur Global pasa a la acción: <i>Sudáfrica c. Israel</i> (2023)	150
3.2.4 Demasiado enrevesado: <i>Nicaragua c. Alemania</i> (2024)	156

Capítulo IV	
ANÁLISIS DE LA EFICACIA JURÍDICA DEL CONCEPTO	159
4.1 Poniendo en duda el estado de la cuestión	159
4.2 <i>Locus standi</i> como cuestión independiente de la jurisdicción	164
4.3 Posibles inconvenientes de la ampliación del concepto de legitimación	166
Capítulo V	
CONCLUSIONES	169
BIBLIOGRAFÍA	175

Los procesos de paz en Centroamérica en los años noventa: los casos de El Salvador y Guatemala. Análisis comparado de los procesos y de la implementación de los acuerdos de paz	185
AGRADECIMIENTOS	187
RESUMEN	189
ABSTRACT	191
Capítulo I	
INTRODUCCIÓN	193
Capítulo II	
CONTEXTO REGIONAL	195
Capítulo III	
LA BÚSQUEDA INTERNACIONAL DE LA PAZ	201
Capítulo IV	
EL SALVADOR	209
1. Historia	209
2. El proceso de paz	215
3. La implementación de la paz: logros y limitaciones	220
Capítulo V	
GUATEMALA	225
1. Historia	225
2. El proceso de paz	231
3. La implementación de la paz: logros y limitaciones	237

Capítulo VI
ANÁLISIS COMPARADO DE LOS ACUERDOS DE PAZ 241

Capítulo VII
CONCLUSIONES 245
BIBLIOGRAFÍA 249

El Instituto Cervantes como herramienta de Diplomacia Cultural española: análisis estructural, acciones y evaluación de resultados	257
DEDICATORIA	259
AGRADECIMIENTOS	261
ABSTRACT	263
RESUMEN	265
ÍNDICE DE ABREVIATURAS	266
 Capítulo I	
INTRODUCCIÓN	267
 Capítulo II	
LA DIPLOMACIA CULTURAL: ORIGEN, DEBATE CONCEPTUAL Y FORMAS	273
1. Origen	273
2. Formas	275
3. Debate conceptual	276
4. La diplomacia cultural en España	277
A. Origen y evolución	278
i. Primera etapa: acción cultural española previa a la Guerra Civil	278
ii. Segunda etapa: diplomacia cultural tras la Guerra Civil y durante la dictadura	279
iii. Tercera etapa: diplomacia cultural en la transición hasta la creación del Instituto Cervantes.	281
B. Herramientas específicas: instrumentos e instituciones	282
i. Acción Cultural Exterior (AC/E):	284
ii. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID):	285

Capítulo III	
EL INSTITUTO CERVANTES	287
1. Origen y evolución histórica: diplomacia cultural desde 1980	287
2. Estructura orgánica	292
3. Funcionamiento	293
A. Normativa y base legal	294
i. Los planes de actuación	295
B. Distribución geográfica	297
C. Acciones principales: enseñanza, promoción de la cultura en español	299
Capítulo IV	
PLAN DE ACTUACIÓN 2024-2026	303
1. Objetivos del plan, líneas de actuación y proyectos	304
A. Objetivo 1	304
B. Objetivo 2	306
C. Objetivo 3	307
D. Objetivo 4	308
E. Objetivo 5	309
2. Evaluación del plan	310
3. Retos y potencialidades	311
Capítulo VI	
CONCLUSIONES	313
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	315

El genocidio ante la Corte Internacional de Justicia: el futuro del caso Sudáfrica v. Israel	325
RESUMEN	327
ABSTRACT	329
Capítulo I	
INTRODUCCIÓN	331
1. Objetivos y metodología	332
Capítulo II	
EL EJERCICIO DE LA POTESTAD JURISDICCIONAL. COMPETENCIA DE LA CORTE Y ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA	335
1. La competencia <i>ratione personae</i>	336
1.1 Legitimación activa (<i>locus standi</i>) y obligaciones <i>erga omnes partes</i>	338
2. La competencia <i>ratione materiae</i>	344
2.1 La competencia <i>ratione materiae</i> en controversias relativas a la interpretación o aplicación de un tratado	345
2.2 El Artículo IX de la Convención contra el Genocidio	347
3. La competencia <i>prima facie</i>	352
3.1 La competencia <i>prima facie</i> como condición para la aplicación del Artículo 41 ECIJ	353
3.2 El contenido de la competencia <i>prima facie</i> en casos de genocidio	355
3.3 La competencia <i>prima facie</i> en el asunto Sudáfrica v. Israel	357
Capítulo III	
EL FONDO DEL ASUNTO. LA CONVENCION PARA LA PREVENCIÓN Y LA SANCIÓN DEL DELITO DE GENOCIDIO	361
1. El crimen de genocidio ante los tribunales internacionales	362
2. El concepto de genocidio	364

2.1	El Artículo II de la Convención contra el Genocidio	366
3.	Los grupos protegidos por la Convención	367
4.	<i>Actus reus</i> . El elemento material	368
4.1	Art. II(a) y (b). Matanza o lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo	369
4.2	Art. II(c). Sometimiento a condiciones de vida insostenibles	370
4.3	El desplazamiento forzado	371
4.4	Art. II(d) y (e). Evitación de nacimientos y traslado forzado de menores	373
5.	<i>Mens rea</i> . La intención genocida	373
5.1	La intención de destruir	374
5.2	La intención de destruir total o parcialmente	374
5.3	La cuestión de la prueba	375
Capítulo IV		
	LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL CRIMEN DE GENOCIDIO	377
1.	La obligación de prevenir y sancionar el genocidio	379
Capítulo V		
	CONCLUSIONES	383
	BIBLIOGRAFÍA	385

Perspectivas de la región Iberoamericana en la dimensión medioambiental	399
AGRADECIMIENTOS	401
RESUMEN	403
ABSTRACT	405
Capítulo I	
INTRODUCCIÓN	407
1. América Latina y su inserción en el escenario internacional	409
2. El Gran Caribe y sus procesos de independencia	412
3. Europa en el espacio iberoamericano	415
a) España	415
b) Portugal	417
c) Andorra	420
4. La comunidad Iberoamericana	421
Capítulo II	
LA REGIÓN IBEROAMERICANA EN LA DIMENSIÓN MEDIOAMBIENTAL	423
1. La situación medioambiental a nivel global.	423
2. Diagnóstico de la situación ambiental en Iberoamérica: casos urgentes	427
a) Riesgo de incendios forestales en Colombia	428
b) Sequías en Ecuador	429
c) Impacto en el Canal de Panamá	431
d) Aumento del nivel del mar en el Atlántico	432
e) Problemas de sargazo en México y República Dominicana	434
Capítulo III	
LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA Y LA AGENDA AMBIENTAL: ¿EN QUÉ ESTAMOS?	437
1. Posicionamiento político y generación de consensos	439
a) Reactivación de las Conferencias de Ministras y Ministros de Medio Ambiente de Iberoamérica	439

b)	Comunicados especiales de las Cumbres	440
i.	Cumbre de Santo Domingo, 2023	441
ii.	Cumbre de Andorra, 2021	442
iii.	Cumbre de Guatemala, 2018	443
c)	Adopción del Comunicado Especial sobre Cambio Climático- COP28	445
d)	Ambición en el Primer Balance Mundial y sus implicaciones y futuras acciones	446
e)	Adopción de la Carta Medioambiental Iberoamericana	446
2.	Cooperación Internacional	449
3.	Nuevos actores: Las Redes Iberoamericanas Medioambientales	451
4.	Transición energética en Iberoamérica y Europa	452
a)	Hidrógeno Verde y Litio: Claves de la Transición Verde en Iberoamérica	452
b)	Pacto Verde Europeo y América Latina	454
5.	Próximos desafíos: La Agenda Medioambiental Iberoamericana	457
Capítulo IV		
	CONCLUSIONES	459
	BIBLIOGRAFÍA	467

La evolución de la política presupuestaria de la Unión Europea	479
RESUMEN	481
ABSTRACT	483
INTRODUCCIÓN	485
Capítulo I	
EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO (1951-2020)	491
A. Formación y evolución	491
1. Orígenes del instrumento presupuestario: Desarrollo inicial bajo los Tratados de París y Roma (1951-1979).	491
2. Crisis presupuestaria y primeras negociaciones interinstitucionales (1979-1988)	493
3. El Acta Única Europea y el Paquete «Delors I» (1988-1992)	495
4. El Tratado de Maastricht y el Paquete «Delors II» (1993-1999)	497
5. La Agenda 2000, el Paquete «Santer» y la ampliación «Big Bang» (2000-2006)	499
6. El presupuesto en una Unión ampliada y el Marco Financiero Plurianual (2007-2013)	500
7. La Gran Recesión y el Marco Financiero Plurianual (2014-2020)	502
B. El procedimiento presupuestario en el Tratado de Lisboa	506
1. Marco legal: Disposiciones financieras (Título II. Art. 310-325) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea	506
2. Principios generales de las finanzas públicas europeas	508
Capítulo II	
EL PRESUPUESTO ACTUAL (2021-2027)	511
A. Los «nuevos» objetivos presupuestarios: Los «Bienes Públicos Europeos» y la teoría del federalismo fiscal	511
1. ¿Qué es un «bien público»?	512
2. ¿Cuál es el nivel de gobernanza óptimo para la provisión de un bien público?	513

3.	¿Qué es un «Bien Público Europeo»?	513
4.	La implementación del principio de Bienes Públicos Europeos	516
B.	Estructura del presupuesto: Marco Financiero Plurianual 2021-27 y Fondos NextGenerationEU 2021-26	517
1.	Desarrollo de las negociaciones (2018-2020)	517
2.	Base jurídica de los NextGenerationEU	524
3.	Estructura y asignación del Marco Financiero Plurianual 2021-27 y los NextGenerationEU	526
C.	Financiación del presupuesto: El Sistema de Recursos Propios	538
1.	Composición de los ingresos	539
2.	La Reforma del Sistema de Recursos Propios: El «Paquete von der Leyen» de 2023	543
Capítulo III		
	EL FUTURO DEL PRESUPUESTO EUROPEO MÁS ALLÁ DE 2026	553
A.	El instrumento presupuestario en tiempos de polícrisis y del retorno de la política industrial	554
1.	La proliferación de instrumentos «excepcionales» para situaciones de «emergencia»	554
2.	Los NextGenerationEU como catalizador de las reformas en el «gasto» y la «financiación»	557
3.	Los límites del presupuesto europeo	559
B.	Recomendaciones, propuestas y comentarios finales	561
	CONCLUSIÓN: El presupuesto es la política en cifras	565
	BIBLIOGRAFÍA	567

PRESENTACIÓN

Cecilia Robles Cartes

Embajadora-Directora de la Escuela Diplomática

Tengo la satisfacción de presentar este nuevo volumen, el número 77, de Cuadernos de la Escuela Diplomática. Esta edición recoge una selección de memorias del Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales del curso 2023-24, escogidas por su calidad académica, claridad expositiva y relevancia para el estudio de las relaciones internacionales.

El Máster de Formación Permanente en Diplomacia y Relaciones Internacionales que ofrece el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación a través de la Escuela Diplomática responde a la creciente necesidad de formar expertos cualificados en estas áreas. Para seleccionar a los profesores, el Ministerio ha establecido convenios de colaboración con universidades públicas españolas, así como acuerdos con instituciones académicas y de investigación nacionales e internacionales. Además, entre los docentes figuran también diplomáticos con experiencia en distintos ámbitos. Esta combinación de conocimiento académico y diplomático aporta un especial valor al máster de la Escuela Diplomática.

Otro activo destacable del máster es su alumnado, seleccionado mediante un riguroso proceso de admisión y que incluye también a diplomáticos de diferentes nacionalidades. El Máster reúne así en un mismo espacio a estudiantes, académicos, investigadores, diplomáticos en activo y profesionales del ámbito de las relaciones internacionales, todos los cuales contribuyen al éxito de un programa consolidado como un referente en la formación diplomática en lengua española.

El Trabajo Final de Máster (TFM) es un requisito necesario para la obtención del título. El TFM consiste en una investigación original sobre un tema relacionado con las asignaturas, seminarios o módulos de especialización del Máster. Los estudiantes deben seguir criterios metodológicos rigurosos, entre ellos una estructura adecuada, definición clara de metodología y objetivos, justificación del tema y un uso correcto de bibliografía y fuentes relevantes. Los alumnos pue-

den contar con la orientación de un mentor, seleccionado entre el profesorado o el equipo de la Escuela Diplomática

Las memorias incluidas en este volumen son una muestra de la capacidad de los alumnos para realizar investigaciones de posgrado sobre temas de interés para nuestra diplomacia. Los temas desarrollados abarcan el «locus standi» de los Estados y las obligaciones «erga omnes» en la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia; el caso de Sudáfrica contra Israel ante ese mismo Tribunal en relación con la Convención sobre el genocidio; la evolución de la política presupuestaria de la Unión Europea; los procesos de adhesión a la UE de Georgia, Moldavia y Ucrania; los procesos de paz en Centroamérica durante los años noventa, con un análisis comparativo de la puesta en práctica de acuerdos en El Salvador y Guatemala; el papel del Instituto Cervantes como herramienta de diplomacia cultural española; o las perspectivas medioambientales en la región iberoamericana.

Espero que el lector valore la calidad de los trabajos, aprecie la dedicación de sus autores y disfrute de esta lectura.

MÁSTER DE FORMACIÓN PERMANENTE
EN DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES

Jefe de Estudios
y Director del Máster

Francisco Fernando del Río Sánchez

Universidades
y centros colaboradores

Universidad Complutense de Madrid

Universidad Autónoma de Madrid

Universidad Nacional de Educación a Distancia

Universidad Carlos III de Madrid

Universidad Rey Juan Carlos I

Universidad Internacional Menéndez Pelayo

Universidad Politécnica de Madrid

Universidad de Alcalá de Henares

CESEDEN

CESIC

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**El paquete de ampliación de la Unión Europea de
2023: los casos de Georgia, Moldavia y Ucrania**

Irene Brea Martín

Madrid, 28 de junio de 2024

DEDICATORIA

A MI HERMANO, Álvaro Brea Martín

*Por haber empezado el año con las peores noticias posibles y, aun así,
haber conseguido llevar la situación siempre de forma positiva.
Te quiero y te admiro.*

A MIS PADRES, Violeta y Javier,

*Por haber conseguido que nunca me falte de nada, a pesar de las
circunstancias. Y porque todo lo que hago es para hacer que estéis
orgullosos de mí.*

A MI ABUELA, Elvira Barrios Benito,

*Que a pesar de que ya no está aquí para verme graduada,
sé que está orgullosa de todo lo que están consiguiendo sus nietos.*

A MÍ MISMA,

*Por trabajar tan duro por conseguir mis objetivos, por haber superado
etapas muy malas que me han hecho llegar hasta aquí y ser la persona
que soy ahora, de la cual estoy muy orgullosa.*

AGRADECIMIENTOS

*A MI TUTORA, **MARÍA JOSÉ PÉREZ DEL POZO,***

Por haberme acompañado en mi proceso de creación del TFG en la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid y, ahora, haber accedido para ser también mi tutora del TFM para finalizar mis estudios en la Escuela Diplomática.

Por enseñarme tanto, siempre estar disponible y transmitirme sus grandes conocimientos sobre el Este de Europa y Rusia.

*A LA ESCUELA DIPLOMÁTICA Y AL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES,
UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN,*

Por darme la oportunidad de estudiar este maravilloso máster durante el cual he adquirido tantísimos nuevos e interesantes conocimientos.

Y por haberme concedido la beca económica, que es la que ha servido para poder asistir al Máster de manera regular, sin necesidad de compaginarlo con otro trabajo.

*Y, por último, **A MIS COMPAÑEROS DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA** y, en especial a **Lucía (Xuan) Cheng**, por hacerme el día a día más ameno, habernos apoyado mutuamente y ser lo mejor que me llevo de este máster.*

RESUMEN

La política de ampliación de la Unión Europea se encuentra bajo el punto de mira en la actualidad por la relevancia que ha tomado a raíz de la invasión rusa de Ucrania, articulándose como un instrumento de especial importancia en el plano geopolítico. En el paquete de ampliación de 2023 presentado por la Comisión Europea, se concedió el estatus de candidato a Georgia y se instó a comenzar la apertura de negociaciones con Ucrania y Moldavia en marzo de 2024, siendo uno de los documentos más ambiciosos hasta el momento. En este documento analizaremos las posibilidades reales de adhesión de estos tres países a la Unión Europea, pasando por sus delicadas situaciones internas actuales, los criterios de adhesión de la UE y sus respectivos cumplimientos y las diferentes posiciones que hay sobre la política de ampliación que debería seguir la UE, con una posible reforma de las instituciones previa a que se produzca esta ampliación.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, proceso de ampliación, espacio postsoviético, Georgia, Moldavia, Ucrania, paquete de ampliación 2023, adhesión, guerra de Ucrania, Rusia, geopolítica, Transnistria, Abjasia, Osetia del Sur.

SUMMARY

The EU's enlargement policy is currently under the spotlight due to the relevance it has taken on in the wake of Russia's invasion of Ukraine, articulating itself as an instrument of particular geopolitical importance. In the 2023 enlargement package presented by the European Commission, Georgia was granted candidate status and urged to recognise the opening of negotiations with Ukraine and Moldova in March 2024, making it one of the most ambitious documents to date. In this paper we will analyse the real possibilities of accession of these three countries to the European Union, going through their current delicate internal situations, the EU's accession criteria and their respective fulfilment, and the different positions on the enlargement policy that the EU should follow, with a possible reform of the institutions prior to this enlargement taking place.

KEY WORDS: European Union, enlargement process, post-soviet space, Georgia, Moldova, Ukraine, 2023 enlargement package, accession process, Ukrainian war, Russia, geopolitics, Transnistria, Abkhazia, South Ossetia.

ABREVIATURAS

- AA:** Acuerdo de Asociación.
- AAC:** Acuerdo de Asociación y Cooperación.
- BSEC:** Black Sea Economic Cooperation (Organización de la Cooperación Económica del Mar Negro).
- CEI:** Comunidad de Estados Independientes.
- EaP:** Eastern Partnership (Asociación Oriental).
- GUAM:** Organization for Democracy and Economic Development.
- IAP:** Instrumento de Ayuda de Preadhesión.
- PCA:** Partnership and Cooperation Agreement (Acuerdo de Asociación y Cooperación).
- PYMES:** Pequeñas y Medianas Empresas.
- TUE:** Tratado de la Unión Europea.
- UE:** Unión Europea.
- URSS:** Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Capítulo I

INTRODUCCIÓN

La ampliación de la Unión Europea supone uno de los procesos más significativos y transformadores en la configuración del continente europeo. Este proceso resulta atractivo para la mayoría de los países, al suponer la integración política y económica, promoviendo la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, la estabilidad y la prosperidad, a la vez que se fomenta el fortalecimiento de los valores democráticos y de derechos humanos. A lo largo de la historia de la Unión Europea se han realizado varias ampliaciones que han supuesto pasar de ser una Comunidad Económica de tan sólo seis países, a un ambicioso proyecto político a nivel continental que ya cuenta con 27 miembros.

El caso específico del paquete de ampliación presentado por la Comisión europea en noviembre de 2023 es interesante porque marca un antes y un después en las relaciones entre la Unión Europea y los países del espacio postsoviético: Georgia, Moldavia y Ucrania. En este, se reconoce como candidato al proceso de adhesión a Georgia y, al mismo tiempo, se abren las puertas al comienzo de las negociaciones con Moldavia y Ucrania. Este paquete incluye informes de evaluación publicados por la Comisión Europea, con los que se evalúa el progreso de cada país en el cumplimiento de los criterios de adhesión y las recomendaciones específicas para cada uno de ellos, destacando aquellas áreas en las que deben hacer mayores esfuerzos en llevar a cabo reformas para poder llegar a conseguir ser parte de la Unión.

La importancia del paquete viene sobre todo marcada por las concesiones realizadas a los tres países en tiempo récord, alentadas por la invasión rusa de Ucrania. Debido a esto, los candidatos se presentan como lugares de gran importancia para que la UE despliegue su influencia, contrarrestándola con la de Rusia, en una zona que tan cercana a ella se encuentra, pero tan lejos quiere estar. En contraposición, tenemos el caso de los Balcanes Occidentales que ven cómo estos tres países han conseguido en aproximadamente dos años lo que ellos llevan intentando desde, en algunos casos como el de Montenegro, 2008.

Los tres países se encuentran en el punto de mira de la actualidad política, debido al debate generado por las posiciones a favor y en contra de la posible ampliación, que afecta a todos los ciudadanos de países miembros de manera directa, especialmente por las complicadas situaciones internas que atraviesan estos países y por los cambios que supondría a nivel interno en las instituciones de la UE.

Por ello, esta investigación se muestra de relevante importancia ya que, por un lado, desarrolla un tema de especial actualidad, que continúa desenvolviéndose en este momento y sobre el cual todavía no hay un número extenso de artículos de investigación, mientras que por otro lado supone analizar un tema de especial importancia para la Unión Europea, ya que implica una nueva forma de llevar a cabo el proceso de ampliación, más centrado en las implicaciones geopolíticas y no tanto en los criterios formalmente marcados y supone posibles cambios internos en la institución.

1.1 Metodología

En esta investigación se ha aplicado una metodología cualitativa y analítica. Para ello, hemos analizado las fuentes primarias y oficiales de la Unión Europea, tanto de la Comisión como del Parlamento. Se han consultado también otras fuentes primarias de organismos oficiales supranacionales y españoles, así como trabajos académicos, libros y artículos de investigación y medios de comunicación de reconocida solvencia, debido a la gran actualidad del tema tratado.

Asimismo, hemos aplicado el método comparativo, que nos permite establecer categorías en los procesos abiertos en los tres países candidatos y comparar sus avances en el proceso de integración. De esta forma, podemos establecer también ciertas conclusiones acerca del interés comunitario en esta adhesión geopolítica y sobre las posibilidades de adhesión de los tres países también en cuanto a los criterios requeridos.

Por último, cabe destacar que la mayoría de las fuentes utilizadas se encuentran escritas en inglés y todas las traducciones correspondientes son propias.

1.2 Objetivos e hipótesis

1.2.1 Objetivos generales:

- I. Comprender el proceso de ampliación.
- II. Comprender las dinámicas internas de los países candidatos.
- III. Evaluar las perspectivas de adhesión, con sus progresos individuales, pero también sus desafíos y oportunidades.
- IV. Evaluar el impacto que supondría la ampliación y las ventajas y desventajas de ello, unido a un debate sobre la reforma institucional de la UE.

1.2.2 Objetivos específicos:

- I. Examinar las situaciones internas actuales de los países, de cara a que estas puedan suponer obstáculos para su adhesión a la Unión.
- II. Examinar los documentos emitidos por la Comisión para:
 - Evaluar en profundidad el progreso los criterios de ampliación en cada uno de los países.
 - Identificar las áreas en las que se han logrado avances significativos y aquellas en las que todavía se requieren importantes reformas.
 - Comparar el progreso de los tres países en el proceso de ampliación.
- III. Evaluar las perspectivas de adhesión de cada país, realizando un análisis individualizado de las perspectivas de adhesión de cada país.
- IV. Análisis de las implicaciones para la UE y el futuro de la ampliación:
 - Capacidad de la UE para absorber nuevos miembros.
 - Diferentes perspectivas sobre la ampliación.
 - Preparaciones de la UE para la posible futura ampliación.

1.2.3 Hipótesis

- **Principal:** La concesión del estatus de país candidato a Georgia y la recomendación de iniciar negociaciones de adhesión con Ucrania y Moldavia por parte de la Comisión Europea en el Paquete de ampliación de 2023 responde a un interés geopolítico, por lo que será un proceso largo y complejo, que va a tener de fondo siempre a Rusia y la guerra de Ucrania.
- **Secundarias:**
 - I. A pesar de que la concesión del estatus de país candidato a Georgia y la recomendación de iniciar negociaciones de adhesión con Ucrania y Moldavia por parte de la Comisión Europea responde a intereses geopolíticos, requerirá un compromiso continuo por parte de los países candidatos para cumplir con los criterios exigidos y las reformas recomendadas, ya que no se debe olvidar la importancia de los criterios de adhesión.
 - II. A pesar de la intención por parte de la Unión Europea y de Georgia, Moldavia y Ucrania de completar el proceso de adhesión, estos países no podrán llegar a ser miembros sin haber solucionado sus conflictos internos y, en especial, sin haber llegado a una conclusión de la guerra de Ucrania.

- III. La Unión Europea no completará el proceso de adhesión sin antes haber llevado a cabo reformas internas que supongan no poner en peligro el modelo actual de la Unión.

1.3 Motivación personal

El tema elegido para este TFM está muy vinculado a mi trayectoria personal. Echando la vista unos años atrás, decidí realizar un primer Erasmus en Polonia en 2019, durante el cual tuve la oportunidad de viajar a Ucrania. La capital del país marcó un antes y un después en mí por su belleza, siendo actualmente mi ciudad favorita de todas las que he visitado. Durante mi estancia allí, investigué sobre el Euromaidan y lo que estaba ocurriendo en el Este del país y Crimea, ya que eran cosas bastante presentes en aquel momento. Tras conocer lo que había pasado y, a la vez, poder presenciar de primera mano las consecuencias de ello, surgió en mí una pasión por todo lo relacionado con política del Este de Europa, sus conflictos internos y delicadas situaciones y la sombra de Rusia que parece querer estar siempre sobre ellos. Esto, unido a mi meta personal de trabajar en la Unión Europea y, por lo tanto, mi deseo de conocer más sobre ella, hicieron que este tema pareciese el idóneo para mi trabajo de investigación, aprovechando además la actualidad y el desafío que supone para la UE.

1.4 Organización del trabajo

En cuanto a la organización del trabajo, el primer capítulo está dedicado a analizar la política de ampliación de la UE, con los respectivos criterios que deben cumplir los países candidatos para llegar a ser parte de la Unión; el funcionamiento del proceso de adhesión, y especificando qué es el paquete de ampliación de 2023, sobre el que trata particularmente este trabajo.

Por otro lado, la segunda parte de la investigación estará dedicada a analizar el marco teórico referente al tema a desarrollar, examinando las diferentes teorías sobre el proceso de integración europea.

La tercera parte se centra en el análisis de los tres países, concediendo un capítulo para cada país, comenzando por Georgia y pasando por Moldavia hasta llegar a Ucrania. Dentro de cada capítulo, veremos brevemente la perspectiva histórica de las relaciones entre cada país y la UE, poniendo también en contexto la situación actual de cada uno, para llegar a analizar los respectivos comunicados de la Unión con respecto a los avances llevados a cabo por cada uno de ellos y las áreas en las que todavía tienen que mejorar.

Por último, el capítulo final se centrará en las posibilidades que hay de que se produzca la ampliación de la UE y de que entren cada uno de los tres países analizados, así como las diferentes posiciones que hay sobre la posible ampliación y la necesidad de una reforma de la UE para poder llevar a cabo la ampliación.

Capítulo II

MARCO TEÓRICO

El proceso de integración europea es un tema de estudio relevante para la ciencia política y las relaciones internacionales. Sin embargo, al ser un proceso singular que supone las relaciones de cooperación entre estados más habituales en el sistema internacional, no permite recurrir a las categorías analíticas más habituales para interpretar el fenómeno¹.

La Unión Europea tiene rasgos tanto de Estados liberales democráticos como de organización internacional, al cual es más similar. Es una organización supranacional, lo que le permite combinar aspectos propios de la soberanía del Estado —que transfiere competencias a la organización—, con características funcionales y cooperativas propias de una organización internacional gubernamental. Es un actor integrador, híbrido y único.

No dispone de una constitución formal, sino de tratados constitutivos; su estructura no responde a una clásica separación de poderes; la legitimidad democrática es más pequeña y tiene una gran respuesta en la actualidad, ya que se origina tanto de un Parlamento elegido directamente por los ciudadanos con escasos poderes como de un Consejo de la UE, compuesto por representantes de los ejecutivos estatales. Desde el punto de vista de la ciencia política, este sistema político no se ajusta a las características distintivas del Estado nacional. No se espera que los Estados cedan libremente su soberanía a un ente supranacional, según las teorías clásicas de las relaciones internacionales. Debido a esto, las teorías sobre la integración europea se han desarrollado en paralelo a la evolución del mismo tema de investigación. Durante los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, surgieron posiciones opuestas entre las teorías clásicas de la integración, el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo. Desde el final de la década de los ochenta, las transformaciones que ocurrieron en Europa dieron un gran

¹ Mestres i Camps, Laia. 2019. «Las teorías de la integración europea». *Universitat Oberta de Catalunya*, febrero. https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/147595/1/EuropayLaGobernabilidadGlobal_Modulo2_LasTeoriasDeLaIntegracionEuropea.pdf.

impulso a nuevos conceptos y nuevas formas más interdisciplinarias de comprender el proceso de integración europea. Jacques Delors había caracterizado a la Comunidad Europea-Unión Europea como un «objeto político no identificado», que no podía ser asimilado a otros actores del sistema internacional y que estaba en constante evolución. En realidad, las teorías de la integración europea siguen el mismo enfoque.

2.1 La Unión Europea como caso único de estudio

Una de las dificultades que plantea el estudio del proceso de integración europea reside en el carácter evolutivo y la incertidumbre sobre su objetivo final. La Unión Europea nunca será parecida a un Estado, y la diversidad cultural, social, económica y política entre los Estados miembros cada vez más numerosos impregna la estructura comunitaria. Además, las extensiones continuas de los países miembros parecían no tener fin, hasta que la posibilidad del Brexit desencadenó de manera repentina una transformación en el sentido contrario, la destrucción.

Por otro lado, la evolución de la UE se expone igualmente con las transformaciones cotidianas de su arquitectura institucional y en el modelo tradicional de un Estado, el ejercicio del poder público se ejerce siempre en un único territorio y la frontera interrumpe automáticamente el uso legítimo de la coerción, lo cual no sucede a nivel europeo, donde el principio de flexibilidad permite que pueda haber miembros que no participen en el Espacio Schengen, como otros no miembros que sí que lo hagan.

La UE no se fundamenta en un solo tratado, sino en varios y el objetivo de esta ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, pasando de ser inicialmente una organización basada en objetivos económicos, hasta desarrollar todo tipo de políticas, como la cooperación al desarrollo, política exterior o defensa. Los únicos elementos de soberanía que tiene, incluyen: la autoridad necesaria para tomar decisiones, resolver conflictos, producir bienes públicos, coordinar el bienestar de los ciudadanos, regular el mercado, convocar elecciones, responder a las presiones de los grupos de interés, administrar un presupuesto y asignar recursos, gestionar la moneda común, fomentar la cohesión, desarrollar una política comercial exterior, cooperar con los países menos desarrollados e incluso organizar misiones de defensa y humanitarias; por lo que supera los límites de la concepción de soberanía.

2.2 Neofuncionalismo

El neofuncionalismo es la primera de las teorías de integración europea, ya que fue el primer intento de analizar las nuevas formas de cooperación regional que emergían en Europa en el siglo pasado.

Esta teoría evoluciona de la funcionalista, de David Mitrany², formulada en los años cuarenta. El funcionalismo proponía transferir funciones específicas de los Estados a las organizaciones supranacionales, que haría que de manera inevitable aumentasen las interdependencias entre los Estados, lo que reduciría las posibilidades de una nueva guerra mundial. La teoría fue refutada rápidamente y, por lo tanto, abandonada, cuando se demostró que la creación de organizaciones internacionales funcionales para gestionar los nuevos problemas no impedía la proliferación de conflictos ni se transfería la lealtad popular a favor de los nuevos entes supranacionales.

Por ello, el neofuncionalismo sostiene que los Estados no son los únicos actores significativos en la esfera internacional, y que otros actores que no lo son también pueden participar. Aunque su investigación se centra principalmente en el papel de las instituciones supranacionales, también considera la posibilidad de que otros actores políticos, como los grupos de interés o los partidos políticos, puedan actuar como impulsores de la integración.

El estudio de esta teoría comenzó en 1958 con la publicación de *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, por Ernsnt B. Haas. Según él y los neofuncionalistas, la integración regional es un proceso que se retroalimenta y en el que los actores políticos nacionales acuerdan transferir una parte de su soberanía a un centro nuevo y más amplio, cuyas instituciones tienen competencias que afectan a los Estados preexistentes. Se aplica al proceso de integración el *spillover*; concepto extraído de la teoría económica, que sostiene que la decisión inicial de iniciar el proceso de integración en un sector específico provoca una dinámica o espiral de integración en otros sectores. Los Estados pierden una parte de su soberanía nacional en favor del nuevo ente supranacional a través de este proceso de integración continuo y progresivo. El neofuncionalismo enfatiza el proceso (la integración progresiva) en lugar del objetivo (crear una estructura federal o supranacional)³.

El neofuncionalismo recibió críticas tanto del ámbito empírico como teórico. La progresión de la integración europea fue más lenta de lo previsto y no se preveía que un Estado miembro pudiera iniciar un proceso de separación de las instituciones, como en el caso del Brexit. Además, se criticaba que el Estado nación no sería nunca sustituido por la cooperación supranacional, ya que este sólo es posible en la medida en la que existan Estados y su voluntad de cooperar a escala regional.

² Manzano, Irene Rodríguez. 1996. «FUNCIONALISMO, NEOFUNCIONALISMO Y RELACIONES INTERNACIONALES. DOS CONTRIBUCIONES DOCTRINALES AL ESTUDIO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL» 5 (1): 289-303. https://minerva.usc.es/xmlui/bitstream/handle/10347/2257/1/pg_291-306_dereito5-1.pdf.

³ Haas, Ernsnt B. 1958. *de The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. Notre Dame, IN, Estados Unidos de América: University of Notre Dame Press.

2.3 Intergubernamentalismo

Esta teoría siempre ha considerado la construcción europea como una negociación interestatal ente los Estados miembros, que negocian según sus preferencias nacionales para obtener resultados tangibles. Aunque los defensores de la intergubernamentalidad reconocen que los Estados ceden cierta soberanía a las instituciones supranacionales, esta transferencia es necesariamente voluntaria y se limita a las áreas específicas en las que los Gobiernos consideran que la gestión conjunta será más efectiva que la acción individual. Esta teoría se basa en el realismo clásico de las relaciones internacionales.

Stanley Hoffman fue uno de los primeros intergubernamentalistas, y a mediados de los años 60 ya negaba la integración europea como una debilitación del Estado nación. De acuerdo con su interpretación, la unión europea facilitaba la resolución de problemas demasiado complejos para ser abordados únicamente en el ámbito nacional. El intergubernamentalismo surgió como una crítica al neofuncionalismo, centrandó el análisis del proceso de integración europea en los Estados miembros y no en las instituciones supranacionales. Los Estados son los encargados de establecer el tipo y alcance de la integración, la cual no excederá a los Estados, sino que se utilizará como un medio a su servicio. Además, los intergubernamentalistas suelen denominarlo cooperación europea en lugar de integración europea. Para Hoffman, la integración europea no era más que otra manera que tenían los Estados de sobrevivir y reivindicarse⁴.

En los años ochenta y noventa, Andrew Moravcsik revitalizó el intergubernamentalismo y lo redefinió como «intergubernamentalismo liberal»⁵. Esta variante del intergubernamentalismo propone un juego de dos niveles que integra conceptos de política económica internacional, análisis de negociaciones interestatales y teoría de regímenes internacionales. En el primer nivel, las preferencias nacionales se forman a partir de las restricciones y oportunidades de la interdependencia económica. En el segundo nivel, el resultado de las negociaciones intergubernamentales depende del poder efectivo de los Gobiernos, los incentivos funcionales y la institucionalización derivada de los altos costos de transacción y el deseo de controlar las agendas políticas internas. Los Gobiernos delegan autoridad en instituciones supranacionales y aceptan el voto por mayoría cualificada para mejorar la eficiencia en las negociaciones, a cambio de un aumento moderado de la conflictividad interna. Frente al activismo de los líderes nacionales, el papel de las instituciones supranacionales es pasivo. La integración refuerza la autoridad de los líderes nacionales al concentrar el poder negociador nacional en las negociaciones de tratados y en la definición de la estructura institucional. Por

⁴ Hoffmann, Stanley. 1966. *Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe*. Daedalus.

⁵ Moravcsik, A. (1999). *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Londres: UCL Press.

lo tanto, las instituciones supranacionales se crean para asegurar que los Estados cumplan los compromisos acordados.

Las críticas al intergubernamentalismo liberal se centran en que esta teoría se enfoca únicamente en momentos específicos de la historia de la integración europea, como las negociaciones interestatales para nuevos tratados, y descuida el avance cotidiano de las políticas comunitarias. Además, aplicar sus parámetros a decisiones tomadas por mayoría cualificada en áreas alejadas de la reforma institucional o la integración económica no ofrece resultados claros. Otra crítica se refiere a la exclusión de actores no estatales, como la Comisión Europea, que es vista solo como facilitadora de decisiones, a pesar de que estudios independientes señalan su capacidad de influencia autónoma. Esto también se aplica al Tribunal de Justicia de la Unión Europea y a grupos de interés. No obstante, el intergubernamentalismo sigue siendo esencial para entender las teorías de la integración europea, contrastando con las visiones neofuncionalistas.

2.4 Gobernanza en la UE

A partir de la década de los ochenta, pero sobre todo de la de los noventa, se empieza a estudiar cuál y cómo es el impacto del proceso político europeo (como variable independiente) tanto internamente sobre los Estados miembros y sus políticas como externamente sobre el sistema internacional. Aquí nos centramos en tres conceptos relacionados con la gobernanza de la UE: la gobernanza multinivel o de redes, el Estado regulador y la europeización, recogidos ya en el siguiente apartado debido a la preeminencia creciente en los últimos años.

En contraste con la idea de gobierno, que se limita a una estructura jerárquica de órganos, la gobernanza se describe como una red compleja de relaciones horizontales y verticales. Sin embargo, también se ha interpretado como una idea legal que busca mejorar el funcionamiento insatisfactorio de la democracia.

Dentro de la UE, el concepto de gobernanza destaca la informalidad en la elaboración de políticas, la estructura no jerárquica de las instituciones y el carácter no redistributivo de sus políticas. Este enfoque ha permitido estudiar cómo las redes de la UE se institucionalizan en comités y agencias reguladoras. La investigación se divide en dos enfoques principales: la gobernanza multinivel y la UE como Estado regulador.

El enfoque de la gobernanza multinivel sostiene que la Unión Europea es una entidad donde la autoridad se dispersa entre distintos niveles de gobernabilidad y actores, mostrando diferencias significativas entre las modalidades de gobernanza. Según sus principales defensores, esta dispersión y diversidad son características clave de la gobernanza en la UE. Este enfoque destaca que los actores regionales y locales, no solo los Gobiernos centrales, representan los intereses de los Estados en la UE. Estos actores pueden interactuar directamente con la Comisión Europea y formar redes con sus contrapartes en otros países. Inicialmente

centrado en la política regional, el enfoque se ha extendido a la política ambiental, la investigación, la innovación y la política exterior.

Otros autores han utilizado el concepto de gobernanza para analizar la UE como un Estado regulador. Esta perspectiva busca explicar el cambio de la UE de una política redistributiva a una reguladora. A diferencia del Estado redistributivo, el Estado regulador se enfoca en la regulación socioeconómica, no en el gasto público y la fiscalidad. Este modelo ha crecido globalmente y se ha intensificado en la UE. En resumen, el Estado regulador promueve la despolitización de la toma de decisiones mediante el establecimiento y fortalecimiento de instituciones independientes.

Sin embargo, la UE no provee bienestar ni tiene poder fiscal redistributivo; se limita a regular la economía y la sociedad. Se delega poder a la Comisión Europea y se crean agencias reguladoras descentralizadas, todas sin escrutinio electoral ni votaciones mayoritarias. La gobernanza en el Estado regulador privilegia tecnócratas no electos por su expertise y falta de presiones políticas, debatiendo la eficiencia versus la rendición de cuentas, especialmente en la gestión monetaria del BCE⁶.

2.5 Europeización

La idea de europeización ha sido fundamental para comprender las discusiones teóricas más recientes sobre la integración europea. Este enfoque surgió como resultado de los cambios en las teorías de la integración europea y, en particular, en las formulaciones sobre la gobernanza europea.

La europeización se centra en cómo ocurre la incorporación de normas, prácticas y procedimientos de las políticas europeas en las decisiones nacionales, más que en explicar por qué se eligen. Destaca la interacción y la gobernanza compartida en la UE, donde los distintos niveles de Gobierno interactúan y se condicionan mutuamente. Esta dinámica recíproca afecta tanto a los Estados miembros como a las instituciones de la UE, abarcando tres procesos en conjunto.

La europeización «top-down» explica cómo la UE induce cambios internos en los Estados miembros a través de sus instituciones, afectando la política nacional mediante la participación en instituciones comunitarias, adaptaciones institucionales y convergencia de políticas. Este proceso no busca homogeneización, sino una adaptación progresiva que incrementa la relevancia de la agenda europea y reduce la autonomía nacional en ciertos ámbitos. Un ejemplo es la política exterior europea hacia América Latina, donde los Estados miembros como Dinamarca adoptaron las prioridades establecidas por la UE (diálogo político, comercio, cooperación en desarrollo) en su propio discurso nacional. La Política

⁶ Mestres i Camps, Laia. 2019. «Las teorías de la integración europea». *Universitat Oberta de Catalunya*, febrero. https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/147595/1/EuropayLaGobernabilidadGlobal_Modulo2_LasTeoriasDeLaIntegracionEuropea.pdf.

Agrícola Común (PAC) ilustra cómo normativas europeas, como las cuotas de producción de leche, han transformado la agricultura y la ganadería en los Estados miembros.

Por otro lado, la europeización «bottom-up» estudia cómo los Estados influyen en la organización de la UE y en el desarrollo de políticas europeas, tanto comunitarias como intergubernamentales. Comienza con la divergencia entre las políticas nacionales y las de la UE, impulsando a los Estados a proyectar sus preferencias hacia el nivel supranacional para aumentar su influencia y reducir costos. Un ejemplo claro fue la iniciativa de Polonia al unirse en 2004, impulsando una política exterior oriental dentro de la UE que llevó a la creación de la Asociación Oriental en 2008. Otro ejemplo es el desarrollo de la política ambiental europea, donde Estados avanzados como Alemania, Suecia y los Países Bajos han influido para que la armonización europea siga sus estándares y regulaciones nacionales⁷.

Por último, la europeización horizontal implica la adaptación mutua entre Estados miembros debido a su participación en la UE. Además de la interacción con las instituciones europeas, la socialización entre iguales dentro del club europeo puede conducir a una convergencia de valores, intereses y políticas. Los Estados influyen entre sí mediante la transferencia de políticas y la emulación de procedimientos, lo que resulta en una asimilación de posiciones. Por ejemplo, España estableció relaciones con Israel poco después de unirse a la Comunidad Económica Europea en 1986 debido a presiones de otros Estados miembros. La evolución de la política de defensa de Finlandia, que participa en misiones de paz internacionales, aunque no es miembro de la OTAN, también se explica por la influencia de la europeización entre los Estados miembros de la UE.

Este enfoque analiza cómo los representantes de los ministerios nacionales y las instituciones europeas interactúan para avanzar en la integración europea. Se centra en el aprendizaje y la socialización como mecanismos clave: el aprendizaje implica ajustar políticas basadas en experiencias de otros Estados o la UE, cambiando estructuras organizativas y procesos de decisión. La socialización se da cuando los Estados comparten información y coordinan procedimientos, influenciando a las élites en Bruselas a pensar más en términos europeos que nacionales.

2.6 Neoinstitucionalismo

El neoinstitucionalismo es un enfoque de la ciencia política que surgió a finales de los años ochenta, destacando la importancia de las instituciones en el comportamiento político. Define las instituciones ampliamente como organizaciones, reglas y procedimientos formales e informales que estructuran el com-

⁷ Ibid.

portamiento de los actores. Este enfoque elabora teorías que explican cómo las instituciones determinan el comportamiento político en la formulación, implementación de políticas y distribución del poder entre los actores participantes.

El neoinstitucionalismo se divide en tres variantes: de elección racional, analizando cómo cambia el poder relativo de los actores según las normas institucionales; histórico, que estudia cómo las decisiones institucionales afectan a largo plazo en momentos específicos y, por último, el sociológico, que examina cómo la cultura institucional y las acciones de comunicación y persuasión operan dentro de los marcos institucionales.

El institucionalismo de elección racional estudia por qué y cómo los gobiernos crean instituciones supranacionales, intentando controlarlas sin lograrlo completamente. Los Estados miembros establecen estas instituciones para obtener beneficios adicionales, como la reducción de costos de transacción al negociar multilateralmente en lugar de bilateralmente, lo cual disminuye el riesgo de fracaso y penalizaciones asociadas a las negociaciones individuales. Según este institucionalismo, las instituciones no alteran directamente las preferencias de los actores, pero pueden cambiar cómo estos persiguen esas preferencias. Por ejemplo, el cambio de unanimidad a mayoría cualificada en el Consejo Europeo aumenta la eficiencia y puede alinear mejor las decisiones con las preferencias de la Comisión y el Parlamento Europeo al evitar oposiciones de algunos Estados miembros.

El institucionalismo histórico analiza cómo las decisiones institucionales pasadas afectan a largo plazo. Según esta perspectiva, las decisiones anteriores sobre instituciones supranacionales pueden tener efectos duraderos y dificultar cambios posteriores. Paul Pierson introdujo el concepto de «path dependency» para describir esta dinámica de retroalimentación positiva en los sistemas políticos, donde las decisiones pasadas pueden tener impactos imprevistos en el futuro⁸.

El institucionalismo sociológico estudia cómo las normas, reglas y tradiciones de las instituciones influyen las identidades de los actores en la integración europea. A diferencia de las teorías racionales, que ven los intereses como fijos y externos, este enfoque considera que los intereses son productos de la interacción entre actores. Las instituciones no solo afectan los cálculos estratégicos, sino que también definen identidades individuales y grupales, y el marco político. Se estudian las «comunidades epistémicas» europeas, donde políticos y expertos comparten conocimientos y valores, influenciando los intereses nacionales mediante aprendizaje social. Está frecuentemente relacionado con el constructivismo, que en el contexto de la integración europea analiza cómo se forman las normas europeas y cómo surgen las identidades europeas.

⁸ Pierson, P. 1996. «The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis». *Comparative Political Studies* 1.

2.7 Democracia y legitimidad en la UE

Hasta principios de los años noventa, el proyecto de integración europea era principalmente respaldado por élites nacionales, con poco involucramiento y conocimiento por parte de la ciudadanía. La ratificación del Tratado de Maastricht marcó un cambio, con oposición en algunos Estados debido a sus implicaciones económicas y políticas. Esto provocó debates sobre democracia y legitimidad en la Unión Europea (UE), buscando cómo hacerla más democrática y legítima ante los ciudadanos. Se introdujeron conceptos como el consenso permisivo, que describe el apoyo general de la ciudadanía a la integración europea con libertad para las élites nacionales en las decisiones. El consenso permisivo inicial de la ciudadanía europea hacia la UE, sin debate activo, cambió cuando surgió preocupación por el control democrático insuficiente sobre las instituciones de la UE debido a la constante transferencia de soberanía de lo nacional a lo europeo. El término «déficit democrático» se popularizó tanto en estudios académicos como en medios de comunicación, no tiene una definición única, pero Andreas Føllesdal y Simon Hix propusieron una estándar que aborda cinco aspectos principales: mayor poder ejecutivo y menos control parlamentario estatal en decisiones europeas, debilidad relativa del Parlamento Europeo frente al Consejo, falta de elecciones directas sobre políticas europeas, percepción de distancia y falta de comprensión del funcionamiento de la UE y aprobación de políticas que carecen de apoyo mayoritario ciudadano, como la Unión Monetaria y la Política Agrícola Común⁹.

En respuesta al déficit democrático de la UE, se han propuesto soluciones normativas como la parlamentarización, politización y participación. La parlamentarización busca fortalecer el Parlamento Europeo, dotándolo de poderes legislativos y aumentando su representación directamente electa desde 1979. Sin embargo, enfrenta desafíos como la falta de un verdadero demos europeo y una esfera pública europea desarrollada. Además, desde el Tratado de Lisboa, los Parlamentos nacionales tienen la capacidad de examinar la legislación propuesta por la Comisión para asegurar que respeta el principio de subsidiariedad. Si un número suficiente de Parlamentos nacionales objeta una propuesta, la Comisión debe reconsiderarla y justificar su decisión ante el Parlamento Europeo y el Consejo. Estas medidas buscan mejorar la legitimidad democrática de la UE, aunque persisten desafíos como la participación ciudadana y la integración de un verdadero espacio público europeo.

A partir de los años 2000, surgió la idea de politizar la UE para abordar su déficit de legitimidad. Anteriormente, el consenso permisivo limitaba el debate ideológico en las elecciones europeas y las propuestas de políticas comunitarias. La politización propuso vincular más estrechamente los resultados electorales

⁹ Føllesdal, A. y Hix, S. 2006. «Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik». *Journal of Common Market Studies* 44 (3): 533-62.

con la composición de la Comisión Europea para reflejar mejor los intereses de los ciudadanos. Aunque la Comisión sigue influida por los Gobiernos nacionales, la UE ha experimentado una politización con la emergencia de partidos euroescépticos y un debate polarizado sobre la integración europea. Además, se promueve una mayor participación de la sociedad civil en el proceso decisorio de la UE, apoyada en la transparencia y la rendición de cuentas para fortalecer la legitimidad democrática.

En resumen, conforme la Unión Europea se ha vuelto más compleja, su legitimidad democrática ha sido cuestionada. La rendición de cuentas solo a nivel nacional ya no es suficiente, dado que muchas decisiones se toman a nivel supranacional sin un adecuado control. La falta de conexión entre el proyecto europeo y los ciudadanos se agrava por la perspectiva nacional predominante en los líderes y medios de comunicación. Para fortalecer su legitimidad, la UE debe involucrar más a los ciudadanos en las elecciones europeas, en la formulación de políticas y en la supervisión de las instituciones europeas.

Capítulo III

POLÍTICA DE AMPLIACIÓN DE LA UE

El paquete de ampliación de la Unión Europea es un documento adoptado cada año por la Comisión Europea a través del cual se publican una serie de informes que muestran los progresos que los países candidatos y candidatos potenciales hacen de cara a una posible unión con el fin de proporcionar una estrategia sobre la política de ampliación. El documento incluye las áreas donde estos países deben mejorar para poder llegar a una adhesión, siguiendo los criterios enunciados en la política de ampliación de la Unión. En el caso del paquete de 2023, presentado en noviembre del mismo año, se publicaron diez informes correspondientes a los diez países candidatos a adherirse a la Unión Europea, encontrando por un lado a los países de los Balcanes Occidentales (Montenegro, Macedonia del Norte, Serbia, Albania, Kosovo Bosnia y Herzegovina), por otro lado, los países del Este de Europa que antes formaban parte del espacio soviético (Moldavia, Ucrania y Georgia) y, por último, Turquía. El paquete de 2023 ha sido especialmente relevante por la importancia del reconocimiento de Georgia como país candidato, dejando su previa condición de candidato potencial, así como por la propuesta para que el Consejo inicie las negociaciones de adhesión para Ucrania y Moldavia en marzo de 2024 y de inicio de las negociaciones de adhesión de Bosnia y Herzegovina cuando se hayan alcanzado las reformas propuestas al respecto. Además, la relevancia de este paquete viene dada también por la paralela publicación del Plan de Crecimiento para los Balcanes Occidentales y su correspondiente propuesta de Reglamento para la implementación. Este plan se articula como un ambicioso proyecto para aportar dinero con el objetivo de la aceleración de la convergencia económica de los países de los Balcanes Occidentales y, de tal manera, poder ingresar con mayor rapidez en el mercado común de la UE.

Para comenzar, vamos a analizar cómo funciona el proceso de adhesión a la Unión Europea. Este proceso está basado en el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea, que regula la adhesión de nuevos países. Así, en primer lugar, los países

que deseen formar parte de la Unión deben cumplir los requisitos básicos de: ser un estado europeo y respetar los valores comunes de los Estados miembros de la UE y comprometerse a promoverlos. Estos valores son la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías (artículo 2 del TUE)¹⁰. Para comenzar el proceso, los países que quieran ingresar en la Unión deben presentar su candidatura al Consejo de la Unión Europea, que solicita a la Comisión la comprobación de que este país cumpla o no los criterios de adhesión. Después de esto, la Comisión debe presentar una opinión respecto a esta candidatura y decidir si le concede el estado de país candidato o potencialmente candidato al proceso de adhesión. Para llegar a conceder el estado de país candidato, todos los países de la Unión deben estar de acuerdo de manera unánime. Una vez se ha concedido este estatus de país candidato a la adhesión, se pasa a la segunda etapa del proceso, en la que se producen las negociaciones para su entrada. En esta fase, el país candidato debe prepararse para aplicar las normas de la UE y su legislación, además de ir haciendo avances para llegar a reunir y cumplir todos los requisitos de entrada en la institución. Durante esta etapa, la Comisión se encarga de preparar un marco sobre el cual los países deben mejorar para llegar a cumplir los estándares de la UE. Esta fase de negociación está dividida en 35 capítulos, agrupados dentro de seis bloques temáticos principales. El primer capítulo, que además es el último en cerrarse, corresponde a las partes fundamentales para la adhesión. Dentro de este encontramos los criterios económicos, los de funcionamiento democrático de las instituciones y las reformas de la administración pública, que conforman los criterios de Copenhague. Los avances conseguidos en este bloque son fundamentales para las negociaciones de adhesión y determinan cómo continúa el progreso en el resto de las áreas. Se basan en garantizar la independencia del poder judicial y el control financiero.

Por otro lado, encontramos los criterios del mercado interno de la UE, dentro del cual se encuentran el libre movimiento de personas y bienes, trabajadores y capital; y el derecho a establecer y la libertad de proveer servicios, entre otros. El tercer bloque corresponde a la competitividad y el crecimiento integrador. Dentro de este se sitúa la Unión Aduanera, la política económica y monetaria, la educación y cultura y la transformación digital, entre otros. El siguiente bloque corresponde a la agenda verde y sostenible, con los relativos capítulos sobre medio ambiente y cambio climático, energía y políticas de transporte. El penúltimo bloque reúne las políticas a adoptar en cuanto a materias primas, agricultura y cohesión, entre las que encontramos la política agraria, la de seguridad alimentaria y la de pesca, entre otros. Por último, el último bloque corresponde a las relaciones exteriores, haciendo hincapié en la política exterior y de seguridad y defensa.

¹⁰ EUR-Lex. s. f. «Proceso de adhesión a la Unión Europea». Europa.eu. Accedido 10 de junio de 2024. <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/accession-process-to-the-eu.html>.

Además, los países deben cumplir los criterios de Copenhague y demostrar que pueden cumplir los derechos y obligaciones derivados de una unión a la UE.

Los criterios de Copenhague son fundamentales para el proceso de adhesión de la Unión Europea. Fueron introducidos en el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 y posteriormente ampliados y reforzados en el Consejo Europeo de Madrid de 1995. Los criterios son 3¹¹:

- I. **Políticos:** la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías;
- II. **Económicos:** la existencia de una economía de mercado en funcionamiento y la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la UE;
- III. **La capacidad para asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión,** incluida la capacidad para poner en práctica de manera eficaz las normas, estándares y políticas que forman el «acervo comunitario», y aceptar los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

El conjunto de derechos y obligaciones comunes que constituyen el corpus del Derecho de la Unión y que se encuentra integrado en los sistemas jurídicos de los Estados miembros se conoce como el *acervo* de la Unión. Los países candidatos, además de cumplir con los criterios de Copenhague, deben también incorporar este acervo a su propio ordenamiento jurídico y están obligados a aplicarlo a partir de la fecha de adhesión a la UE. Este acervo incluye¹²:

- El contenido, los principios y los objetivos políticos de los Tratados de la UE;
- cualquier legislación adoptada para aplicar dichos Tratados y la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea;
- declaraciones y resoluciones adoptadas en el marco de la UE;
- medidas de los ámbitos de la política exterior y de seguridad común, así como de justicia y asuntos de interior;
- acuerdos internacionales celebrados por la UE y acuerdos celebrados entre los propios Estados miembros en relación con las actividades de la UE.

Este acervo se divide en 35 capítulos, que corresponden a cada uno de los pilares que deben completar los países para su adhesión. Por ello, encontramos ca-

¹¹ EUR-Lex. s. f. «Proceso de adhesión a la Unión Europea». Europa.eu. Accedido 10 de junio de 2024b. <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/accesion-process-to-the-eu.html>.

¹² EUR-Lex. s. f. «Acervo de La Unión». Europa.Eu. Accedido 10 de junio de 2024a. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:acquis>.

pítulos dedicados a, por ejemplo, libre movimiento de personas, bienes, trabajadores y capital; política de transportes, educación y cultura, defensa, energía...¹³

Dentro de esta fase de negociación encontramos la conocida como «política de ampliación de la Unión Europea». Esta es la que se encarga de los países que quieren adherirse a la Unión. Dentro de ella encontramos los informes de valoración realizados por la Comisión sobre los progresos realizados por los países candidatos y sobre las áreas en las que todavía tienen que mejorar para poder concluir con el proceso de adhesión. Aquí es donde aparece el paquete de ampliación de 2023, que vamos a analizar en profundidad en este trabajo.

Además, dentro de esta etapa, la UE produce las «ayudas de preadhesión», mediante las cuales proporciona dinero a los países candidatos para que puedan llegar a cumplir con los criterios necesarios. El Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP) funciona desde 2007¹⁴ y tiene una dotación financiera de 14.162 millones de euros para los años entre 2021 y 2027. Sin embargo, entre los países beneficiarios sólo encontramos aquellos de los Balcanes Occidentales y Turquía. Moldavia, Georgia y Ucrania no forman parte del IAP III¹⁵.

Otra parte muy importante de este proceso de negociación es la adopción de los valores fundamentales de la Unión Europea. Cualquier país candidato a la entrada en la Unión debe garantizar que estos valores van a ser cumplidos una vez se encuentren dentro de esta. Así, encontramos el Estado de Derecho, la libertad de expresión y de prensa, la sociedad civil, la cooperación regional, el mercado común, la gobernanza económica y la evaluación del rendimiento de las PYMES¹⁶.

La tercera y última etapa comienza con la conclusión de las negociaciones en los ámbitos políticos, una vez la UE piensa que el país está preparado para la adhesión en cuanto a su capacidad de absorción, sus términos y sus condiciones, incluyendo las cláusulas de salvaguardia y las disposiciones transitorias. En este momento, la Comisión expresa su opinión sobre si el país está preparado para la adhesión, se cierran las negociaciones por consenso unánime entre todos los estados miembros y se crea un Tratado de Adhesión con el consentimiento del Parlamento y ratificado por todas las partes de conformidad con sus propias normas constitucionales. Sin embargo, una vez se ha firmado el tratado, el país pasa a ser un país adherente, con condiciones especiales, mientras se convierte en miembro de pleno derecho, con la posibilidad de formular observaciones sobre proyectos

¹³ European Commission. s. f. «Chapters of the Acquis». European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). Accedido 10 de junio de 2024. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en.

¹⁴ EUR-Lex. s. f. «Países Candidatos». Europa.Eu. Accedido 10 de junio de 2024c. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:applicant_countries.

¹⁵ EUR-Lex. s. f. «Ayuda de preadhesión». Europa.eu. Accedido 10 de junio de 2024b. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:preaccession_aid.

¹⁶ European Commission. s. f. «Policy Highlights». European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). Accedido 10 de junio de 2024b. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/policy-highlights_en?prefLang=es.

de propuestas, comunicaciones, recomendaciones o iniciativas de la UE, y además se le otorga el estado de «observador activo» sobre los órganos y agencias de la UE, por lo cual puede intervenir, pero no votar.¹⁷

Actualmente se han producido siete procesos de adhesión a la Unión, siendo el último el de 2013 con la entrada de Croacia. Además, los países candidatos son Albania, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Moldavia, Montenegro, Macedonia del Norte, Serbia, Turquía y Ucrania¹⁸. El único candidato potencial actualmente es Kosovo, teniendo en cuenta que España, Rumanía, Grecia, Chipre y Eslovaquia no reconocen la independencia del país¹⁹. En el actual paquete de ampliación de 2023 se concedió a Georgia y Bosnia Herzegovina el estado de candidatos a la adhesión, dejando su estado de candidatos potenciales.

Sin embargo y pese a esto, los países de los Balcanes Occidentales cuentan con un proceso especial para su adhesión, conocido como «proceso de estabilización y asociación» y con el que se pretende acelerar el proceso de adhesión de estos países concediendo acceso libre de derechos a los mercados de la UE, asistencia económica y financiera, asistencia para la reconstrucción, desarrollo y estabilización y acuerdos de estabilización y asociación con una relación contractual que conlleva derechos y obligaciones mutuos.²⁰

Dentro de este paquete de ampliación de 2023, vamos a centrarnos en analizar los casos de Georgia, Moldavia y Ucrania; analizando sus situaciones particulares, su desarrollo del proceso de adhesión y las posibilidades de que puedan unirse en un futuro a la Unión. Para estos países es muy importante el *Eastern Partnership* o Asociación Oriental y el *EU Neighbours East*. El primero (EaP) se articula como una estrategia lanzada en 2009 y creada para profundizar los lazos económicos y políticos entre la UE, sus estados miembros y los países del Este de Europa dentro del marco de la Política Europea de Vecindad²¹. Dentro del EaP encontramos a Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania. Sin embargo, a raíz de la invasión rusa de Ucrania, las relaciones con Bielorrusia han sido detenidas por apoyo del país a Rusia. La importancia del EaP viene, sobre todo, motivada por los Acuerdos de Asociación firmados con Georgia, la República de Moldavia y Ucrania, firmados bajo el amparo de la agencia. Hasta el 2022, la política de ampliación de la UE se centraba sólo en los países de los Balcanes Occidentales y el *Eastern Partnership* era el instrumento encargado

¹⁷ European Commission. s. f. «Steps towards Joining». European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). Accedido 10 de junio de 2024c. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/steps-towards-joining_en?prefLang=es&etrans=es.

¹⁸ European Commission. s. f. «EU Enlargement». European Commission. Accedido 10 de junio de 2024b. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/eu-enlargement_en.

¹⁹ Ibid.

²⁰ European Commission. s. f. «Steps towards Joining». European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). Accedido 10 de junio de 2024d. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/steps-towards-joining_en?prefLang=es&etrans=es.

²¹ European Union External Action, Strategic Communications. 2022. «Eastern Partnership». EEAS. 17 de marzo de 2022. https://www.eeas.europa.eu/eeas/eastern-partnership_en.

de atender a las relaciones con los países del Este de Europa que forman parte de este. Por lo tanto, según Khrystyna Parandii, esta distribución denotaba una clara diferencia en el tratamiento entre los países de una zona y de la otra, ya que se consideraba a los Balcanes Occidentales como posibles futuros miembros de la UE con una «perspectiva europea», pero se dejaba a los países del Este como parte de un modelo de integración alternativo y distinto al de la política de ampliación²². Sin embargo, es la invasión de Rusia a Ucrania en febrero de 2022 la que hace cambiar radicalmente este enfoque, por un lado, por la importancia estratégica, de paz, estabilidad y seguridad que supone la entrada de estos países en la UE a la hora de contrarrestar la influencia rusa, tanto como por el hecho de que los tres decidieron aplicar para la membresía, alineándose claramente a favor de un futuro dentro de la Unión. La política de adhesión es el instrumento más poderoso que tiene la UE en política exterior. A cambio de la promesa de una futura membresía, se obliga a los países aspirantes a hacer una serie de reformas que lo alinean con los intereses y el funcionamiento de la Unión. Además, desde la perspectiva de la UE, es una forma de establecer una zona no sólo de influencia, sino también de seguridad y estabilidad, visto como una estrategia importante para reducir la influencia de otros poderes importantes como Rusia o China y dejándolos fuera de sus fronteras internas. A su vez, los países candidatos reciben ayudas económicas para su desarrollo y la oportunidad de participar en diferentes proyectos de la UE.

Por otro lado, es importante resaltar cómo en 2020 la Comisión adoptó una nueva estrategia de ampliación. Esta nueva estrategia está basada en cuatro principios: más credibilidad, una mayor participación de los estados miembros en el seguimiento y revisión de los progresos de los candidatos, una mayor previsibilidad y un mayor dinamismo mediante la agrupación de los capítulos de negociación en grupos²³.

En una primera aproximación al documento de la Comisión del 2023 del paquete de ampliación en el que está centrado el análisis de este trabajo, podemos resaltar que este revela el desempeño de los diez candidatos a través de los 35 capítulos del proceso de adhesión. Además, hay que destacar la recomendación por parte de la Comisión de abrir el proceso de negociación con Ucrania y Moldavia y la concesión del estatus de país candidato a Georgia, debido al potencial que tiene de llegar a cumplir con las condiciones establecidas por la Comisión en junio de 2022. El documento recomienda también entablar conversaciones con Bosnia y Herzegovina y añade una sección de análisis cualitativo para los países del Este de Europa, que sigue la misma metodología que ha sido usada para los países de los Balcanes Orientales durante años.

²² Parandii, Khrystyna. 2023. «A new start for the EU's enlargement policy». ReThink.CEE Fellowship, junio de 2023. <https://www.gmfus.org/sites/default/files/2023-06/Parandii%20-%20EU%20Enlargement%20-%20Report.pdf>.

²³ *Ibid.*

Por último, hay que destacar que, entre todos los países candidatos, Montenegro y Macedonia del Norte son los que han logrado un mayor avance y se posicionan como los candidatos más probables en adherirse a la Unión, mientras que por el otro lado, Bosnia y Herzegovina y Kosovo se encuentran como los menos probables. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, al separar las condiciones en dos categorías, una política y una económica, encontramos diferentes análisis de la situación. En la parte política, Ucrania se posiciona como el mejor de todos los países, aunque avance peor en términos económicos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que estos vienen bastante determinados por la situación que atraviesa el país actualmente y su posible adhesión vendrá determinada por la recuperación que lleve a cabo cuando se produzca el fin de la guerra. Por otro lado, Serbia es el país que mejores resultados tiene en materia económica y es a la vez uno de los más bajos en política, lo que se interpreta como un signo de que, si Serbia cambia sus valores políticos para alinearlos más con los de la UE, podría encontrarse muy cerca de la adhesión rápidamente²⁴.

Habiendo ya analizado cómo funciona el proceso de adhesión a la Unión Europea, lo que implica el paquete de ampliación de 2023 y una vista general de este, pasamos a analizar los casos concretos de cada país.

²⁴ Michael Emerson, Steven Blockmans. 2023. «The 2023 Enlargement Package–Major Political Proposals and Glimmers of a Staged Accession Approach». SCEEUS GUEST REPORT 19 (2023). <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2023/11/the-2023-enlargement-package.pdf>.

Capítulo IV

GEORGIA

4.1 Situación actual del país

El caso de Georgia es algo particular debido a varias razones. La primera es que el país se encuentra situado en una zona conocida como el «Sur del Cáucaso», bordeando Rusia, Azerbaiyán, Armenia y Turquía. El país fue parte de la URSS como República Socialista Soviética de Georgia, de la cual obtuvo su independencia en 1991. No obstante, cerca del 20% del territorio del país se encuentra actualmente en situación de conflicto y bajo el control de las tropas rusas. Es el caso de las autoproclamadas Repúblicas Autónomas de Abjasia y Osetia del Sur. Estas dos regiones eran autónomas durante la época de la URSS. En 1991, tras la independencia de Georgia, se produce una guerra civil debido a los problemas étnicos que tenían lugar dentro del país. En el caso de Osetia del Sur, se desarrolló un conflicto armado entre el 5 de enero de 1991 y el 24 de junio de 1992, ya que los osetianos querían ser parte de Osetia del Norte, región rusa con la que comparten frontera. Al terminar este primer conflicto, la guerra se desplazó a Abjasia, en el Oeste del país. Los separatistas abjasios fueron apoyados por el ejército ruso y militares del Cáucaso Norte²⁵ en un conflicto que duró entre el 14 de agosto de 1992 y el 27 de septiembre de 1993. Las dos guerras terminaron con un alto al fuego en el que Georgia perdió parte de los territorios. Después de la revolución de las rosas de 2003 y debido a la elección del nuevo presidente Saakashvili, las relaciones entre Rusia y Georgia empeoraron. Así, en 2008, Georgia quiso recuperar los territorios perdidos y lanzó una ofensiva militar en Osetia del Sur. La guerra, que duró cinco días, entre el 7 y el 12 de agosto de 2008, terminó con la pérdida de Georgia de los territorios de las dos regiones, que fueron reconocidas

²⁵ Los militares del Cáucaso Norte provienen de la región rusa con el mismo nombre, formada por territorios como Daguestán, Chechenia y Osetia del Norte, conocida por sus numerosos conflictos étnicos y su radicalismo.

por Rusia como territorios independientes. Sin embargo, la mayoría de la comunidad internacional no la reconoce, sólo Venezuela, Nicaragua, Nauru y Siria se unieron a Rusia en el reconocimiento²⁶.

Por otro lado, la zona del Cáucaso Sur, también conocida como Transcaucásica y que abarca los estados de Armenia, Azerbaiyán y Georgia, es muy inestable debido al conflicto de Nagorno-Karabaj existente entre Armenia y Azerbaiyán que viene de mucho tiempo atrás y que tuvo un nuevo repunte a finales de 2023. El conflicto comienza por un problema de carácter étnico por el cual la URSS quiso incluir una región poblada por mayoría armenia dentro de la República de Azerbaiyán. Desde finales de los 80s se inicia el conflicto, ya que los armenios comienzan a exigir que se transfiera esta zona (Nagorno Karabaj) a Armenia, debido a la mayoría étnica de esta. Sin embargo, Rusia nunca lo aceptó y durante la etapa final de la URSS se produjo la primera guerra de Nagorno Karabaj entre los años 1988 y 1994, con victoria armenia. Desde entonces, la zona es un enclave controlado por Armenia dentro de Azerbaiyán, con una soberanía e integridad territoriales reconocidos por las Naciones Unidas. En esta primera guerra, Rusia apoyó a Armenia en gran medida y fue clave para su victoria. La segunda guerra se produjo en 2020, cuando las fuerzas de Azerbaiyán recuperaron territorios perdidos en el anterior conflicto y, además, en zonas de alrededor. Sin embargo, en esta segunda fase, se destaca en gran medida el apoyo de Turquía a Azerbaiyán, a quien ven como un país con el que comparten estrechos lazos culturales, étnicos y económicos y que será clave para la victoria de este país, mientras que Rusia se coloca como proveedor de armas para las dos partes. Por último, la tercera y última guerra hasta la fecha sirve de claro ejemplo sobre cómo la participación internacional y occidental ha fracasado²⁷. La Unión europea propone un plan de acción para Azerbaiyán, con el compromiso de apoyar la soberanía, integridad territorial y la inviolabilidad de las fronteras internacionalmente reconocidas de la República de Azerbaiyán²⁸.

Por lo tanto, teniendo en cuenta el pasado soviético, la ocupación del 20% de su territorio por parte de tropas rusas y su situación geográfica, todos los países del Sur del Cáucaso, pero especialmente Georgia siempre se han sentido entre dos mundos, Europa y Asia, sin saber a cuál de ellos pertenecen realmente. La decisión tomada por la Comisión de considerar Georgia como un país candidato a la adhesión despeja, por lo tanto, las dudas de a qué continente pertenecen y les tiende la mano a posicionarse hacia Europa. Sin embargo, los recientes eventos

²⁶ International Crisis Group. 2022. «RUSSIA VS GEORGIA: THE FALLOUT». International Crisis Group, Europe Report 195 (agosto). https://web.archive.org/web/20160304050242/http://www.crisis-group.org/~media/Files/europe/195_russia_vs_georgia_the_fallout.pdf.

²⁷ Milosevich-Juaristi, Mira. 2023. «Nagorno Karabaj: la guerra local y las rivalidades regionales y globales». Real Instituto Elcano, septiembre. <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/nagorno-karabaj-la-guerra-local-y-las-rivalidades-regionales-y-globales/>.

²⁸ López, Juan Jorge Piernas. 2021. «LA UNIÓN EUROPEA Y EL CONFLICTO DE NAGORNO-KARABAJ». *Revista UNISCI* 57 (octubre). <https://doi.org/10.31439/UNISCI-128>.

ocurridos en el país en abril y mayo de 2024 muestran cierta reticencia a abandonar por completo la influencia rusa de sus políticas. Teniendo en cuenta que en parte del país encontramos la presencia de tropas rusas y dada la situación de invasión rusa en Ucrania, esto responde a un miedo a que ocurra lo mismo en el propio país²⁹.

El gobierno actual de Georgia está formado por el partido «sueño georgiano» que lleva en la presidencia desde las elecciones de 2012 y cuya presidenta actual es Salome Zourabichvili. La llegada al gobierno de este partido supuso el intento de mejora de relaciones con Rusia y las regiones de Abjasia y Osetia del Sur³⁰. Sin embargo, hay que tener también en cuenta que fue a partir de estos años cuando se han firmado los principales acuerdos con la UE.

Especialmente hacemos referencia al caso del pasado mes de abril de 2024, cuando la capital georgiana de Tiflis se vio inundada por una serie de protestas en contra de la llamada «ley de influencia extranjera» que el gobierno aprobó en mayo de 2024.

Esta ley viene formulada de forma bastante parecida a otra ya existente en Rusia y supone la exigencia de declarar como «agentes extranjeros» a todas aquellas organizaciones que reciban el 20% o más de su financiación proveniente del extranjero³¹. En Rusia, esta misma ley, aprobada en 2012, ha supuesto el cierre de medios de comunicación independientes y organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, según el gobierno georgiano, la ley es necesaria para dar transparencia al sector de las ONGs y afirma que sigue el modelo de la Ley de Registro de Agentes Extranjeros de EE. UU. (FARA). De todas formas, según el artículo publicado por Robert E. Hamilton en *Foreign Policy Research Institute*, al que hacemos referencia, esto no es real ya que el gobierno georgiano ya tiene acceso a plena visibilidad de la financiación de las ONGs y medios de comunicación, ya que todos los acuerdos de subvención se cargan en un sitio online del gobierno y el Ministerio de Finanzas tiene acceso a los registros financieros. Además, según el autor, el 68% de la población del país califica la ley como innecesaria, mientras que el 73% cree que esta perjudicará a las aspiraciones de Georgia de adherirse a la UE. Por otro lado, el autor apunta que la ley tiene mucho más en común con su homóloga rusa que con la estadounidense, debido a que se aplica a todas las organizaciones que tienen un 20% más de financiación, mientras que la ley norteamericana aplica sólo a aquellas que participan en actividades políticas, ac-

²⁹ Kakabadze, Shota. 2024. «South Caucasus Amidst the Epochal Turn of The Century». A World Order in Transformation? A Comparative Study of Consequences of the War and Reactions to These Changes in the Region, marzo de 2024.

³⁰ European Parliamentary Research Service, Philippe Perchoc. 2017. *Georgia: European Engagement in an Unstable Environment*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599287/EPRS_BRI\(2017\)599287_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599287/EPRS_BRI(2017)599287_EN.pdf)

³¹ Hamilton, Robert E. s. f. «Georgia's Foreign Agents Law and Resulting Protests». Foreign Policy Research Institute. Accedido 10 de junio de 2024. <https://www.fpri.org/article/2024/05/georgias-foreign-agents-law-and-resulting-protests/>.

tuando a instancias de un gobierno extranjero. Por ello, esta ley podría servirle al gobierno georgiano para frenar la importante sociedad civil de la que goza el país y forma parte de una práctica normal dentro de los regímenes autoritarios. Frente a esto, los ciudadanos georgianos tomaron las calles durante un mes, expresando su desacuerdo con esta ley que les acerca a Rusia, en un país en el cual, según una encuesta llevada a cabo por el *Center for Insights in Survey Research*³², el 88% de los encuestados apoyan fuertemente o de alguna manera la adhesión a la UE. El 24 de abril de 2024, el Parlamento Europeo emitió un comunicado en el que expresaba su desacuerdo con esta ley por atentar contra los derechos humanos fundamentales e ir en contra de los valores de la UE³³.

El proyecto de ley, que fue propuesto en marzo de 2023 y abandonado el día 9 del mismo mes tras varios días de protestas³⁴, fue la razón principal por la cual el expresidente Irakli Garibashvili renunció al cargo en enero de 2024³⁵. Garibashvili pertenecía también al partido «sueño georgiano», que continúa al frente del gobierno dirigido actualmente por Salome Zourabichvili. La «ley de influencia extranjera» fue retomada por la actual presidenta y aprobada en mayo de 2024 a pesar de las protestas y de suponer un acercamiento a Rusia³⁶.

4.2 Relaciones UE–Georgia: contexto histórico

En conjunto con el Paquete de Ampliación de 2023, la Comisión decidió conceder el estatus de país candidato a adhesión a la UE a Georgia, concedido el 14 de diciembre de 2023. Previo a esto, el país había aplicado el 3 de marzo de 2022 para adhesión a la UE. El 17 de junio de 2022, la Comisión presentó su dictamen sobre la aplicación, a través del cual el Consejo de la UE reconoció la perspectiva europea de Georgia el 23 de junio de 2022 y expresó su disposición a conceder al país el estatuto de candidato. El 8 de noviembre de 2023, la Comisión recomendó al Consejo que concediera al país el estatus de candidato, con la condición de que se adopten nueve medidas propuestas. Precisamente el 14 de diciembre del mismo año, el Consejo decide proponer como candidato a Georgia,

³² Center for Insights In Survey Research. 2023. «GEORGIAN SURVEY OF PUBLIC OPINION», marzo, 63. <https://www.iri.org/wp-content/uploads/2023/04/IRI-Poll-Presentation-Georgia-March-2023-Final-CISR-Approved-.pdf?fbclid=IwAR0flqfmgUF4NwbDF-3OCxpEstzk-1IpSRCKqSKZEA rN-9gQ6KbuZ4hX9ugw>.

³³ European Parliament, ed. 2024. *JOINT MOTION FOR A RESOLUTION on attempts to reintroduce a foreign agent law in Georgia and its restrictions on civil society*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2024-0244_EN.html.

³⁴ Sedano, Rodrigo. 2023. «Georgia retira su polémico proyecto de «agentes extranjeros» tras masivas protestas». *France24*, marzo de 2023. <https://www.france24.com/es/europa/20230308-se-extiende-la-indignaci%C3%B3n-por-la-ley-de-agentes-extranjeros-qu%C3%A9-pasa-en-georgia>.

³⁵ Parulava, Dato. 2024. «Georgia PM Irakli Garibashvili resigns». *POLITICO*, enero de 2024. <https://www.politico.eu/article/irakli-garibashvili-georgia-prime-minister-resign-bidzina-ivanishvili/>.

³⁶ Lungo, Lola Itzá López. 2024. «El Parlamento de Georgia aprueba la ley de «agentes extranjeros», en medio de protestas». *France24*, mayo de 2024. <https://www.france24.com/es/europa/20240514-el-parlamento-de-georgia-aprueba-la-ley-de-agentes-extranjeros-en-medio-de-protestas>.

dando a entender que los pasos que se les pedía tomar ya han sido tomados³⁷. Georgia, Moldavia y Ucrania tienen en común la rapidez con la que se les ha propuesto como países candidatos, en el curso de solamente 2 o 3 años. Esto llama la atención por la lentitud con la que se está llevando a cabo todo el proceso de ampliación en los Balcanes Occidentales y Turquía, que han tardado muchos años en llegar a ser candidatos, algunos de ellos todavía ni siquiera lo ha conseguido. La invasión rusa de Ucrania en 2022 es la principal razón por la cual este proceso se ha acelerado tanto y se está llevando a cabo de una manera tan rápida en estos tres países del Este de Europa

Sin embargo, con anterioridad a esto, la UE y Georgia ya habían establecido relaciones entre ellos. A pesar de que las relaciones entre ambos comenzaron en 1992, cuando Georgia ya había declarado su independencia, estas se intensificaron después de 2003, con la conocida como «Revolución de las Rosas» que tuvo lugar en el país y que se enmarca dentro de las conocidas como «revoluciones de colores» que se desarrollaron en el espacio postsoviético³⁸. La Revolución de las Rosas tuvo lugar bajo el mandato del antiguo presidente Eduard Shevardnadze, que fue el presidente desde la caída de la URSS y la correspondiente independencia del país. El poco desarrollo del país, unido con altos niveles de corrupción y la pérdida de los territorios de Abjasia y el Sur de Osetia hizo que la gente estuviera frustrada con el gobierno. Por ello, en noviembre de ese año, se produjo una revolución en el país que vino alentada por las acusaciones de falsificación de las elecciones, en las cuales el partido de Shevardnadze volvió a salir victorioso a pesar de que las encuestas le daban sólo un 5% de los votos. Debido a esta revolución, el antiguo presidente dimitió y, a partir de ese momento, el gobierno comenzó a llevar a cabo una serie de reformas para modernizarse y orientar sus políticas hacia el crecimiento económico y el liberalismo del Occidente europeo³⁹, que se llevaron a cabo principalmente entre 2003 y 2012⁴⁰. Desde el momento en el que se produjo la revolución, las relaciones con la UE mejoraron, debido a que también mejoró el sistema, incluyendo un acercamiento a la institución.

Después de esto, el mecanismo adoptado para que la UE apoyase a Georgia fue a través del EaP, entre 2007 y 2013. Después de este año, el EaP fue sustituido por el *European Neighbourhood Instrument* (ENI). A través de estos, la principal asistencia se dotaba en los sectores de reformas judiciales, agricultura, desarrollo

³⁷ European Union. 2024. «THE EU AND GEORGIA». https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/f42aa02a-c8db-46c1-ab44-4d195a135b7a_en?filename=EU-GE%20FS.pdf.

³⁸ Irena Ilic y Salome Markozia. 2015. «Future Associates: An Overview of the EU-Georgia Association Agreement». *Journal of Social Sciences* 4 (2). <https://doi.org/10.31578/jss.v4i2.88>.

³⁹ Khodunov, Alexander. 2022. «The Orange Revolution in Ukraine». En *Handbook of Revolutions in the 21st Century*, editado por Jack Goldstone et al., 501-15. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-86468-2>.

⁴⁰ European Parliamentary Research Service, Philippe Perchoc. 2017. *Georgia: European Engagement in an Unstable Environment*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599287/EPRS_BRI\(2017\)599287_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599287/EPRS_BRI(2017)599287_EN.pdf)

rural y reformas del sector público, además de apoyo a organizaciones que crean la sociedad civil⁴¹.

En julio de 2016, se firmó un Acuerdo de Asociación entre el país y la UE. Los Acuerdos de Asociación han sido clave para establecer relaciones bilaterales con países que no son o eran miembros de la UE, con el fin de proporcionar un marco que regule las relaciones entre ambos actores⁴², suponiendo la progresiva liberalización del comercio y, en algunos casos, sirviendo de base para una posible futura entrada en la UE, sin que conlleve explícitamente ligado la necesidad de adherirse, colaborando sobre todo en materias políticas y económicas. Estos acuerdos forman parte de la Política Europea de Vecindad y sustituyen a los anteriores PCAs («*Partership and Cooperation Agreements*») o Acuerdos de Asociación y Cooperación (AAC) que fueron firmados entre la UE y los países post-soviéticos en los años 90. En 1996, ambos firmaron un AAC, que entró en vigor en 1999. Este se firmó por un periodo de 10 años con la posibilidad de renovarlo automáticamente hasta que las dos partes decidiesen terminarlo. La diferencia principal entre el AAC y el AA es la creación de una zona de libre comercio en el último. Además, el AAC tampoco suponía la adopción de la legislación de la UE en el código legal interno del país, al contrario que el AA.

En el caso de Georgia, el AA fue firmado en conjunto con aquellos de Moldavia y Ucrania el 27 de junio de 2014. Para estos tres países, los AA implican una integración en el sistema legal de la organización internacional, algo que ocurre por primera vez en un acuerdo internacional. A la misma vez, se firmó también un «Acuerdo de Libre Comercio de Alcance Amplio» (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreement*). Empezó a aplicarse de manera provisional al 80% el 1 de septiembre de 2014, a pesar de que fue ratificado por el Parlamento Europeo el 16 de septiembre de 2014. El AA incluye no sólo bases económicas y políticas en las que colaborar sino también una declaración para trabajar en el avance de los principios democráticos, derechos humanos, Estado de derecho, además de cooperación en el ámbito de seguridad y asistencia financiera.⁴³ A pesar de que no establece una obligación de adherirse a la Unión, en el preámbulo se establece que «se deja el camino abierto para futuros progresivos avances en las relaciones entre la UE y Georgia». Este AA sigue vigente en el presente. Sin embargo, no entraremos a analizar en mayor profundidad este tratado. A partir de 2017, Georgia entró en la zona sin visado dentro de la zona Schengen. Otro tipo de cooperación entre Georgia y la UE incluye el envío de tropas a la zona a través de la Misión de Observación de la Unión Europea en Georgia (EUMM), creada en septiembre de 2008⁴⁴.

⁴¹ Irena Ilic y Salome Markozia. 2015. «Future Associates: An Overview of the EU-Georgia Association Agreement». *Journal of Social Sciences* 4 (2). <https://doi.org/10.31578/jss.v4i2.88>.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ European Parliamentary Research Service, Philippe Perchoc. 2017. Georgia: European Engagement in an Unstable Environment. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599287/EPRS_BRI\(2017\)599287_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599287/EPRS_BRI(2017)599287_EN.pdf).

4.3 Análisis de «el paquete de ampliación» en Georgia

En marzo de 2022, el ex presidente de Georgia, Irakli Garibashvili, solicitó el ingreso en la UE. Como hemos visto con anterioridad, la decisión viene motivada por la invasión rusa de Ucrania de febrero de 2022. En junio del mismo año, la UE emitió un comunicado donde identificaba 12 puntos prioritarios que el país debía abordar para garantizarle el estatus de candidato. Dentro de estas prioridades encontramos mejoras para acercarse a los estándares democráticos y de Estado de derecho, incluyendo reformas en el ámbito de la justicia y la administración pública y en materia de derechos fundamentales⁴⁵. Analizándolos más detenidamente, encontramos los siguientes puntos⁴⁶:

1. Abordar la cuestión de la polarización política, garantizando la cooperación entre los partidos políticos en el espíritu del acuerdo del 19 de abril.
2. Garantizar el pleno funcionamiento de todas las instituciones del Estado, reforzando su rendición de cuentas independiente y efectiva, así como sus funciones de supervisión democrática y continuar con la mejora del marco electoral.
3. Implementar una reforma judicial transparente y efectiva, y un plan de acción basado en un proceso de consulta amplio, inclusivo e interpartidista, que garantice un poder judicial plenamente independiente, responsable e imparcial, y salvaguardando la separación de poderes.
4. Reforzar la independencia de la Agencia Anticorrupción, en particular para abordar los casos de corrupción de alto nivel; dotar al nuevo Servicio Especial de Investigación y al Servicio de Protección de Datos Personales de recursos acordes con sus mandatos y garantizar su independencia.
5. Poner en práctica el compromiso de «desoligarquización» eliminando la excesiva influencia de los intereses creados en la vida económica, política y pública.
6. Reforzar la lucha contra la delincuencia organizada, en particular garantizando investigaciones y procesamientos rigurosos y un historial creíble de procesamientos y condenas; garantizar la rendición de cuentas y la supervisión de los organismos encargados de hacer cumplir la ley.
7. Redoblar los esfuerzos para garantizar un entorno mediático libre, profesional, pluralista e independiente, especialmente garantizando que los

⁴⁵ European Commission. 2023. «Georgia 2023 Report, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions». https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/388e01b7-e283-4bc9-9d0a-5600ea49eda9_en?filename=SWD_2023_697%20Georgia%20report.pdf.

⁴⁶ European Commission. s. f. *THE TWELVE PRIORITIES*. <https://www.ecas.europa.eu/sites/default/files/documents/12%20Priorities.pdf>.

procedimientos penales abiertos contra los propietarios de medios de comunicación cumplen las normas jurídicas más estrictas, y poniendo en marcha investigaciones imparciales, efectivas y oportunas en casos de amenazas contra la seguridad de los periodistas.

8. Actuar con rapidez para reforzar la protección de los derechos humanos de los grupos vulnerables, entre otras cosas llevando ante la justicia a los autores e instigadores de la violencia de forma más eficaz.
9. Consolidar los esfuerzos para mejorar la igualdad de género y combatir la violencia contra las mujeres.
10. Garantizar la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones a todos los niveles.
11. Adoptar legislación para que los tribunales georgianos tengan en cuenta de forma proactiva las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en sus deliberaciones.
12. Garantizar que se dé preferencia a una persona independiente en el proceso de nombramiento de un nuevo Defensor Público (*Ombudsperson*) y que este proceso se lleve a cabo de forma transparente; garantizar la independencia institucional efectiva de la Oficina.

Debido a estas condiciones comunitarias, el gobierno de Georgia decidió en julio de 2022 la aprobación de una Estrategia para la candidatura a la adhesión de la UE, en la que se establecieron grupos de trabajo para implementarla, junto con el gobierno, la sociedad civil y los partidos políticos. Más adelante, en abril de 2023, el gobierno de Georgia aprobó el plan de acción para la integración con la UE, que incluía las actividades que se desarrollarían durante 2023 en favor de dicha integración, marcando también los respectivos resultados, períodos temporales y maneras de financiación.

Dentro del comunicado de noviembre de 2023 sobre Georgia, la Comisión recomendó conceder el estatus de candidato al país, debido las implementaciones realizadas en los puntos que se marcaron. Un mes más tarde, el Consejo de la UE decidió conceder el estatus de candidato a Georgia. Sin embargo, según el reporte de *Open Society Georgia Foundation* de septiembre de 2023, en aquel momento el gobierno georgiano había conseguido implementar sólo tres de los doce puntos requeridos. Aun así, el estatus de candidato les fue concedido⁴⁷.

Dentro del documento de ampliación de la Comisión de 2023, analizamos más detenidamente los aspectos clave a los que se hace referencia.

En cuanto a los **criterios políticos**, la Comisión señala que Georgia se encuentra adecuadamente preparado para adhesión debido a que la estructura institucional y la sociedad civil con las que cuenta el país le proporcionan cierto nivel

⁴⁷ Mgaloblishvili, Anastasia. 2023. «Democracy in Peril: Rethinking EU Conditionality for Georgia's Path to EU Candidacy». *Georgian Institute of Politics Policy Memo* 70 (octubre). <https://gip.ge/wp-content/uploads/2023/10/Policy-Memo-70.pdf>.

de preparación para continuar con las reformas democráticas y de Estado de derecho que se le exigen. Sin embargo, se hace referencia a la importancia negativa de la polarización de partidos políticos y tensiones entre ellos que impiden que se avance más a fondo en estas reformas. No obstante, se habla positivamente de las reformas al Parlamento aprobadas en noviembre de 2022 para aumentar moderadamente el nivel de supervisión parlamentaria.

En cuanto a la **sociedad civil**, que hace referencia al punto 10 de los 12 requeridos, el documento hace hincapié en la fuerte sociedad civil que tiene Georgia y cómo han influido para parar diferentes procesos como, por ejemplo, el proyecto de ley en «agentes de influencia extranjera»⁴⁸.

En el ámbito de la **administración pública**, se destaca que se han logrado ciertos avances pero que es necesario mantener esfuerzos para garantizar un sistema de función pública estable, responsable y transparente, además de reforzar las bases reglamentarias y de procedimiento para la elaboración de políticas basadas en pruebas.

El **sistema judicial** de Georgia tiene un nivel de preparación limitado con avances moderados. A pesar de cuatro oleadas de reformas, incluyendo mejoras en la accesibilidad de decisiones judiciales y la experiencia requerida para jueces del Tribunal Supremo, estas no han abordado las recomendaciones clave de la Comisión de Venecia. Es necesario asegurar la independencia, responsabilidad e imparcialidad de las instituciones judiciales y fiscales, alineándolas con los estándares de la UE. Además, se requiere mejorar el funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia.

En cuanto a la **lucha contra la corrupción**, el país ha hecho algunos progresos y tiene cierto nivel de preparación. Destaca la creación de una Oficina Anticorrupción, según las recomendaciones del dictamen. Además, el 14 de septiembre de 2023 se aprobó un plan de acción para desoligarquizar el país, que se basa en el refuerzo de las normas de política de competencia, diversidad de medios de comunicación y financiación de los partidos políticos. Sin embargo, este proyecto de ley fue rechazado por el Parlamento el 19 de septiembre. En los puntos 4 y 5 de los doce requerimientos se hace alusión al reforzamiento de la Oficina Anticorrupción y la necesidad de la aplicación del plan de desoligarquización. Por otra parte, destacan que los procesos y condenas por corrupción aumentaron con respecto a 2021. Sin embargo, hay que resaltar que Georgia se sitúa el número 49 de 180 en el *Corruption Perception Index*, con 53 puntos de 100⁴⁹. Teniendo en cuenta que era el país que mejor se posicionaba en 2021 en el Este de Europa y Asia Central, *Transparency International* destacaba en 2023 que el partido actual en el gobierno, «sueño georgiano», estaba controlado en ese momento por uno de los hombres más ricos de Georgia, Bidzina Ivanishvili, cometiendo abusos de

⁴⁸ A pesar de las protestas, esta ley ha sido aprobada en mayo de 2024.

⁴⁹ Transparency International. 2024. «Corruption Perceptions Index–Georgia». Transparency International. enero de 2024. <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/geo>.

poder y produciendo una regresión en el poder judicial y el Estado de derecho⁵⁰, razón por la cual Georgia descendía tres puntos en esta clasificación con respecto a 2022.

En cuanto a la **lucha contra el crimen organizado**, se han realizado algunos avances como la puesta en marcha de una nueva estrategia nacional de lucha contra la delincuencia organizada y un plan de acción, junto con una legislación contra el blanqueamiento de capitales. Sin embargo, todavía es necesario abordar más esfuerzos para mejorar la eficacia de las fuerzas de seguridad en su lucha contra los delitos.

En cuanto a **derechos humanos**, Georgia ha ratificado la mayoría de los convenios e instrumentos internacionales relacionados y generalmente cumple con sus obligaciones según la legislación internacional. En marzo de 2023, se redactó un proyecto de plan de acción nacional en esta área. Sin embargo, aún existen ámbitos de mejora, como en lo relativo a la orientación sexual e identidad de género. Además, persisten dificultades en la adopción de estrategias nacionales para combatir todas las formas de odio y discriminación y para proteger a las minorías.

Por otro lado, sobre **libertad de expresión**, se apunta que Georgia tiene cierto nivel de preparación y ha logrado avances limitados. El país ha mejorado su posición en la Clasificación Mundial de Libertad de prensa, pasando del puesto 89 en 2022 al 77 en 2023. En cuanto a tareas por hacer, queda garantizar la independencia efectiva de la Comisión de Comunicación, ya que, a pesar de la pluralidad de medios, estos trabajan en un ambiente hostil y se encuentran muy polarizados, además de haber tenido lugar intimidaciones y agresiones físicas y verbales a profesionales de los medios de comunicación, especialmente en ambientes de manifestaciones y mítines electorales. Además, según el informe, hay que hacer especial hincapié en el derecho a la libertad de reunión, debido a los ataques perpetrados contra participantes del Orgullo en Tiflis el 8 de julio de 2023.

En cuanto a **igualdad de género**, se destaca la adopción de documentos estratégicos y legislación sobre este tema, incluyendo un paquete sobre violencia de género contra la mujer y violencia doméstica. A pesar de haberse realizado un buen trabajo, se pide ajustar la definición de «violación» a la del Convenio de Estambul y mejorar las medidas de protección, redes de apoyo a los supervivientes y apoyo posterior al refugio.

Sobre materias de **migración y asilo**, se debe armonizar en mayor grado el marco jurídico. A pesar de ello, se han hecho avances en refuerzo de capacidad de gestionar la migración y de recursos institucionales al respecto. Por otro lado, en cuanto a asilo, se destaca la presión que ha sufrido el sistema por la migración

⁵⁰ Transparency International. 2023. «9 Countries to Watch on the 2022 Corruption Perceptions Index». Transparency International. Transparency International. 14 de febrero de 2023. <https://www.transparency.org/en/blog/cpi-2022-corruption-watch-list-united-kingdom-sri-lanka-georgia-ukraine>.

procedente Ucrania, aunque, la legislación se ajusta en líneas generales al acervo de la UE.

En cuanto a **criterios económicos**, el país muestra una preparación moderada para consolidar una economía de mercado plenamente operativa. Por segundo año consecutivo, ha registrado un crecimiento real del PIB que supera el 10%, acompañado de una moderación en la inflación y mejoras significativas en el déficit fiscal y la reducción de la deuda pública. Asimismo, se ha fortalecido notablemente la posición externa del país. Según el Banco Mundial, la tasa de pobreza ha disminuido del 70.6% en 2010 al 47.7% en 2022⁵¹. En cuanto al PIB per cápita ajustado a precios constantes de 2015, este alcanzó los 5,438.60 dólares, frente a los 4,931.73 dólares registrados en 2021. No obstante, el Banco Mundial identifica como principal desafío de la economía georgiana la escasez de empleos altamente cualificados, ya que aproximadamente un tercio de la fuerza laboral sigue empleada en sectores como la agricultura. A pesar de ello, se destaca la oportunidad de crecimiento que representa para Georgia haber obtenido el estatus de candidato a la Unión Europea. Por otro lado, según el informe de la UE, a pesar de una reducción en el comercio con la Unión Europea en los últimos años, ha habido un aumento en las relaciones comerciales con países cercanos a Georgia.

En materia de **contratación pública**, Georgia tiene cierto nivel de preparación. Es necesario seguir trabajando para adaptar su marco legislativo al acervo de la UE en materia de contratación pública, incluidos los servicios públicos y las concesiones. Sin embargo, se ha avanzado mucho en la adopción de la nueva Ley de contratación pública en febrero de 2023, a pesar de los avances limitados en esta. Por último, cabe resaltar la importancia de preparación en el ámbito de control financiero, en el que el país no ha realizado ningún avance.

Sobre relaciones de **buena vecindad y cooperación regional**, Georgia se ha comprometido a mejorar las relaciones bilaterales con países candidatos, candidatos potenciales y estados miembros de la UE. El país sigue siendo un miembro bastante activo de la Asociación Oriental y mantiene una asociación estratégica con Turquía y Azerbaiyán, además de con Rumanía y Bulgaria, como países parte del Mar Negro.

Por otro lado, pasando a los demás bloques de áreas de negociación, sobre el **segundo grupo** sobre **mercado interno**, se hace referencia a que Georgia muestra una preparación media en áreas como el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios, aunque no se han observado avances hasta la fecha del informe. Además, se han hecho progresos limitados en la libre circulación de mercancías y en el ámbito del derecho de sociedades, especialmente en la fortificación de la auditoría. Respecto a la libre circulación de trabajadores, Georgia se encuentra en una fase inicial de preparación.

⁵¹ World Bank. s. f. «The World Bank in Georgia». World Bank. Accedido 10 de junio de 2024. <https://www.worldbank.org/en/country/georgia/overview>.

Dentro del **bloque 3** sobre **competitividad y crecimiento integrador**, se hace referencia a la moderada preparación en distintos ámbitos: política económica y monetaria; política empresarial e industrial; ciencia e investigación; educación y cultura y unión aduanera. Sin embargo, se nota un cierto nivel de preparación en cuanto a transformación digital y medios de comunicación, política social y empleo, y se encuentra entre un nivel de preparación medio y moderado en fiscalidad, ámbitos en los que el país ha demostrado algunos progresos.

En el **grupo 4**, que hace referencia a la **agenda verde y la conectividad sostenible**, el informe destaca que Georgia se encuentra todavía en una fase temprana en materia de medio ambiente y cambio climático. El país ha finalizado una estrategia de desarrollo a largo plazo con bajas emisiones y la introducción de un sistema de apoyo basado en el mercado para la producción de energías renovables.

El **grupo 5** sobre **recursos, agricultura y cohesión** se encuentra todavía en una fase temprana en relación a agricultura y desarrollo rural y disposiciones financieras y presupuestarias, además de tener poco nivel de preparación en cuanto a política regional y coordinación de instrumentos estructurales. A pesar de esto, tiene un cierto nivel de preparación en seguridad alimentaria, política veterinaria y fitosanitaria y pesca. También se muestra relevante la adopción de la nueva estrategia de desarrollo regional y estudiar la posibilidad de ampliar su cobertura a todo el país.

Por último, en referencia al **bloque 6**, que trata sobre **relaciones exteriores**, el informe expresa que Georgia se encuentra moderadamente preparado. En el ámbito de las relaciones exteriores, se han logrado avances mínimos, pero se espera que Georgia ajuste su legislación sobre control de las exportaciones de productos de doble uso a las normas de la UE. Por otro lado, la política exterior, de seguridad y de defensa ha experimentado un avance limitado. Es importante remarcar que Georgia no cumplió con las sanciones de la UE hacia Rusia, incluyendo el cierre del espacio aéreo, en línea con su política tradicional. Sin embargo, el país sí que se ha unido a las iniciativas internacionales y de la UE para respaldar a Ucrania, como las Resoluciones de la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Consejo de Europa. Por otro lado, en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Georgia se ha adherido un 44% en 2022 y un 43% en agosto de 2023 a las declaraciones de la UE y a las decisiones del Consejo en este marco.

Habiendo ya analizado el documento, cabe destacar de manera final los eventos ocurridos en el país en los últimos meses, que lo alejan un poco de los requerimientos de la UE. Además, hay que tener en cuenta que, el estatus de candidato le fue concedido al país a pesar de sólo haber conseguido tres de los doce requerimientos que hizo la UE como condición⁵². Por ello, se puede argumentar

⁵² Mgaloblishvili, Anastasia. 2023. «Democracy in Peril: Rethinking EU Conditionality for Georgia's Path to EU Candidacy». *Georgian Institute of Politics Policy Memo 70* (octubre). <https://gip.ge/wp-content/uploads/2023/10/Policy-Memo-70.pdf>.

que Georgia actualmente se encuentra dando pasos hacia atrás, en vez de avanzar hacia una cercanía con la UE. Por otro lado, Georgia debe prestar especial atención en asegurarse de no empeorar en materias de corrupción, y continuar con las reformas requeridas. Es importante invertir en educación para tener una población preparada y poder ampliar los sectores económicos, reduciendo la dependencia del sector agrícola, para la creación de empleos que atraigan inversión extranjera y ayuden al crecimiento de la economía.

Capítulo V

MOLDAVIA

5.1 Relaciones UE–Moldavia: contexto histórico. Situación actual del país

La República de Moldavia, país situado entre Rumanía y Ucrania, también formó parte la URSS como la República Socialista Soviética de Moldavia y obtuvo su independencia en agosto de 1991. Fue en este año en el que las relaciones entre la UE y el país comenzaron, al igual que en el resto de los países que formaron parte de la URSS. En el caso de Moldavia, las relaciones reales entre ambos actores comienzan en octubre de 1994 con la firma del Acuerdo de Asociación y Cooperación (AAC) que entró en funcionamiento en julio de 1998. Este acuerdo se firmó por un periodo de diez años, aunque en 2004 fue sustituido por la base de la cooperación de la Política Europea de Vecindad. Después de la firma de este acuerdo, el Parlamento moldavo aprobó un Concepto de Política Exterior en febrero de 2005, a través del cual declaraba que uno de los objetivos principales del país era la entrada en la Unión Europea. Así, en diciembre de 1996, el nuevo presidente Petru Lucinschi, elegido ese año y de carácter prorruso, envió sin embargo una carta al presidente de la Comisión Europea, expresando el deseo del país de llegar a ser un país asociado para el año 2000, que responde al inicio del programa de orientación europea de 1999 bajo el slogan «Estado de derecho, reactivación económica, integración europea». En ese mismo año, el país se adhirió al Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental, que ofrecía ayuda a los Estados socios para fomentar la cooperación y las relaciones amistosas, que tenía el objetivo de eliminar las barreras comerciales. Además, para llevar más allá las aspiraciones de adhesión, en diciembre de 2002 se creó la Comisión Nacional para la Integración Europea⁵³ y, en 2004, se firmó un Plan de Acción para Moldavia dentro de la Po-

⁵³ Solacolu, Maria-Cristina. 2023. «ENLARGEMENT OF THE EUROPEAN UNION IN THE CONTEXT OF UKRAINE, MOLDOVA, AND GEORGIA'S MEMBERSHIP APPLICATIONS». *Challenges of*

lítica de Vecindad de la UE, mediante el cual a partir de febrero de 2005 entraba a funcionar un plan que duraría tres años y que tenía como objetivo intensificar el diálogo político, reducir gradualmente las barreras comerciales, facilitar el proceso de visado a los ciudadanos moldavos... Gracias a este plan, que pretendía alinear a Moldavia con los estándares de la UE para una posible futura adhesión, se lograron avances en el país que le acercaban a la membresía europea⁵⁴.

Por otro lado, la creación de la Asociación Oriental (EaP) en 2009 supuso el inicio de una cooperación con la UE a nivel bilateral como multilateral y el comienzo de las negociaciones para la creación de un Acuerdo de Asociación (AA) desde 2010, que fue firmado junto con el Acuerdo de Libre Comercio de Alcance Amplio (DCFTA) el 27 de junio de 2016, entrando en funcionamiento el 1 de julio de ese mismo año, aunque se llevaba aplicando de manera provisional desde el 1 de septiembre de 2014⁵⁵, llevando a la supresión de necesidad de visa para viajar en el Espacio Schengen en abril de ese mismo año.

Sin embargo, desde la independencia y durante todos esos años, Moldavia también mantuvo relaciones con Rusia y los estados parte de la Comunidad de Estados Independientes. De hecho, en los primeros años en los que el AA estuvo operando, las presiones por parte del gobierno ruso fueron muy altas, introduciendo un bloqueo en la importación de vino, fruta y carne procedente de Moldavia y el endurecimiento de medidas de visita al país⁵⁶.

Las elecciones parlamentarias de 2021 fueron ganadas por el partido *Party of Action and Solidarity*, el primer partido que accedía al gobierno del país que no tenía relación con oligarcas y que al mismo tiempo se declaraba pro europeo. Este era el escenario en el que se producía la invasión rusa de Ucrania el 24 de febrero de 2022 y que llevó a Moldavia a solicitar la adhesión a la UE el 3 de marzo del mismo año. Sin embargo, el mayor reto al que se enfrenta Moldavia en relación con su adhesión a la UE es la cuestión de Transnistria.

Transnistria es el territorio que se encuentra en la parte Este de la República de Moldavia, entre el propio país y Ucrania, representando un 12% del territorio de Moldavia y un 15% de la población del país. Desde el colapso de la URSS, este territorio funciona de facto como un estado independiente y sobre el cual las autoridades moldavas no tienen competencias, a raíz del conflicto surgido en la zona a principios de los 90s. Sin embargo, según la Constitución del país, Transnistria es parte de Moldavia. El conflicto surgió a raíz de los desacuerdos entre las autoridades de la zona y las del gobierno en Chisinau, ya que la población rusófona de Transnistria, la cual representaba un 25'5% del total, era contraria a los pasos dados por Moldavia hacia el restablecimiento de la identidad rumana del país, que

the Knowledge Society. Public Law, 327-36. <https://www.proquest.com/openview/69ab028301be8a-59d9490a56f1eb393b/1.pdf?pq-origsite=gscholar&cbl=2036059>.

⁵⁴ Tkachuk, Olesia. 2022. «Three decades of relations between the European Union and Moldova—from cooperation to the membership perspective». *ROCZNIK INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ* 16: 223-41.

⁵⁵ Íbid, pp. 230

⁵⁶ Íbid, pp. 233

anterior a la URSS era parte de «la Gran Rumanía». Después del colapso de la Unión Soviética, se aprobó el idioma rumano como la lengua oficial estatal, con el objetivo de «volver a las raíces del país» y poner fin a la rusificación llevada a cabo por la URSS. Sin embargo, la parte de Transnistria había sido la zona donde más había tenido efecto esta rusificación y, unido a la etnia de una parte de la población, se temía que se perdiera lo considerado como cultura propia debido a esta intención de llevar a cabo una política moldava/rumana a nivel estatal, a pesar de que se acordó que el ruso fuera una «lengua de comunicación interétnica». Por lo tanto, con la proclamación de la independencia de Moldavia en 1990, el territorio de Transnistria se declaró como independiente del país, llevando a que las autoridades moldavas perdieran el control total de la región en 1992 después de un corto conflicto bélico que tuvo lugar entre el 2 de marzo de 1992 y el 21 de julio del mismo año. En las negociaciones de paz, se ofreció la posibilidad de darle a la región un tratamiento especial y el derecho de secesión si Moldavia cambiaba su estatalidad, en el caso hipotético de que se produjera una unión con Rumanía. Sin embargo, Transnistria consiguió hacerse con todos los elementos estatales como una constitución propia, órganos jurídicos, moneda propia... y se adoptaron símbolos provenientes de la época soviética. Sin embargo y a pesar de todo esto, la República de Transnistria no cuenta con reconocimiento internacional, elemento esencial para ser considerado como estado. De hecho, las únicas entidades que han reconocido su independencia son las zonas que tienen el mismo funcionamiento que ella, es decir, Abjasia, Osetia del Sur y Nagorno-Karabaj, junto a los cuales conforman lo conocido como los «conflictos congelados» del espacio post soviético. El mantenimiento de la «república» viene motivado desde Rusia, actor que le provee de abundantes ayudas económicas por el interés geopolítico que le suscita la zona⁵⁷. En cuanto a este conflicto, la Unión Europea participa como observador en el proceso de negociación «5+2» que apoya un acuerdo que ponga final a este. La UE es partidaria de una solución global, pacífica y sostenible, basada en la soberanía y la integridad territorial de la República de Moldavia dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas, con un estatuto especial para Transnistria. Además, la UE respalda las iniciativas para aumentar la confianza entre Chisinau y Tiraspol, con el fin de facilitar la resolución del conflicto de Transnistria a través de iniciativas conjuntas en las que participen las partes interesadas de ambas partes⁵⁸.

5.2 Análisis de «el paquete de ampliación» en Moldavia

El 23 de junio de 2022, la Comisión decidió conceder el estatus de candidato al país. Sin embargo, al mismo tiempo se enumeraron nueve pasos que debían de

⁵⁷ Baban, Inessa. 2015. «The Transnistrian Conflict in the Context of the Ukrainian Crisis». *NATO Defense College, Research Division* 122 (diciembre): 1-5. <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep10271.pdf>.

⁵⁸ Eastern Partnership. s. f. «FACTS AND FIGURES ABOUT EU-MOLDOVA RELATIONS». https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2021-09/July%20factsheet_Moldova_EN.pdf.

completarse para poder comenzar con el proceso de negociación de adhesión. De estos, seis habían sido ya completados en noviembre de 2023, por lo que se decidió comenzar las negociaciones de adhesión, haciéndose pública esta decisión en el paquete de ampliación y declarando que las negociaciones comenzarían en marzo de 2024.

Los nueve pasos fundamentales incluyen⁵⁹:

1. Reforma integral del sistema judicial para garantizar su independencia, integridad, eficiencia, responsabilidad y transparencia.
2. Abordar las diferencias identificadas por la OSCE/ OIDDH, Comisión de Venecia/Consejo Europeo en todos los ámbitos.
3. Cumplir el compromiso de luchar contra la corrupción.
4. Poner en práctica el compromiso de desoligarquización.
5. Reforzar la lucha contra el crimen organizado, en particular, poner en marcha un paquete legislativo sobre recuperación de activos y un marco global para la lucha contra la delincuencia financiera y el blanqueo de capitales, garantizando que la legislación contra el blanqueo de capitales se ajusta a las normas del Grupo de Acción Financiera Internacional.
6. Aumentar la capacidad para llevar a cabo las reformas y prestar servicios públicos de calidad, entre otras cosas, intensificando la aplicación de la reforma de la administración pública; evaluar y actualizar la estrategia de reforma de la administración pública.
7. Completar la reforma de la gestión de las finanzas públicas, incluida la mejora de la contratación pública a todos los niveles de la Administración.
8. Aumentar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones a todos los niveles.
9. Reforzar la protección de los derechos humanos; en particular de los grupos vulnerables, y mantener los compromisos para mejorar la igualdad de género y combatir la violencia contra las mujeres.

De estos, los tres pasos que quedan por completar son los referentes a las reformas judiciales (punto 1), el proceso anticorrupción (punto 3) y la desoligarquización del país (punto 4). A pesar de haber pasado a la fase de negociación, si no se producen las mejoras requeridas en estas áreas, no se podrá producir la adhesión de Moldavia a la UE, la cual ambos han acordado para el año 2030, lo

⁵⁹ European Commission. 2022. «COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL, Commission Opinion on the Republic of Moldova's application for membership of the European Union». 16-17. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/0e2c1ba2-a821-439a-b697-101014d372c7_en?filename=Republic%20of%20Moldova%20Opinion%20and%20Annex.pdf.

que supone llevar a cabo un gran número de reformas en un tiempo récord que supera a cualquier otro proceso de adhesión llevado a cabo con anterioridad⁶⁰.

Analizando los documentos publicados por la Unión Europea sobre el nivel de preparación de Moldavia para llevar a cabo todas las reformas requeridas, se observa que, de los 35 capítulos, sólo uno de ellos se encuentra en posición de «preparación de moderada a buena», dos capítulos se encuentran en «moderada preparación», tres en «preparación de ligera a moderada», 19 casos en «cierto nivel de preparación», dos casos de «preparación temprana a cierto nivel de preparación» y ocho casos de «preparación temprana». Además, según el trabajo de Juzová, se observa que Moldavia se encuentra por debajo de Georgia y Ucrania en cuanto a nivel de preparación en cada uno de los seis bloques, menos el bloque dedicado a las «bases» o requisitos fundamentales, en el cual se encuentra empaquetado con Ucrania. Su mayor preparación se sitúa en el capítulo seis, dedicado a las relaciones exteriores del país.

Dentro del documento específico del paquete de ampliación de 2023, encontramos los siguientes principales hallazgos^{61,62}:

En cuanto a los **criterios políticos**, Moldavia ha realizado esfuerzos significativos para fortalecer la democracia y el Estado de Derecho, a pesar de los desafíos derivados de la guerra en Ucrania. Se destaca la implementación de recomendaciones de la OIDDH, la OSCE y la Comisión de Venecia, especialmente en la legislación electoral. Se adoptó un nuevo Código Electoral en diciembre de 2022 con enmiendas adicionales en octubre de 2023, incluyendo la prohibición de que miembros de partidos políticos declarados inconstitucionales puedan postularse para cargos electos. Por otro lado, es crucial garantizar la transparencia en la financiación de partidos políticos y campañas, y permitir la participación de terceros países en campañas electorales. Además, se subraya la importancia de aumentar la transparencia en el Parlamento con una mayor participación de la sociedad civil y se destaca el papel crucial que ha jugado este en el proceso de adhesión y reforma gubernamental de febrero de 2023, demostrando una coordinación política efectiva.

En cuanto a la **sociedad civil**, se destaca que existe un entorno propicio para sus organizaciones, con sus respectivos marcos jurídicos y financieros en vigor, ajustados a las normas internacionales. Las medidas adicionales se deben centrar

⁶⁰ Longhurst, Kerry. 2024. «Taking Stock: A Socio-Economic Assessment of Moldova's Europeanisation in Light of Its EU Membership Prospects». *European Research Studies Journal* XXVII (1): 331-51. <https://doi.org/10.35808/ersj/3363>.

⁶¹ European Commission, 2023. *Key Findings of the 2023 Report on the Republic of Moldova*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_5629.

⁶² European Commission, 2023. *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Republic of Moldova 2023 Report, Accompanying the Document, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2023 Communication on EU Enlargement Policy*. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/d8ef3ca9-2191-46e7-b9b8-946363f6db91_en?filename=SWD_2023_698%20Moldova%20report.pdf.

en adoptar una estrategia nacional para su desarrollo y mejorar los procesos de consulta pública, aumentando la transparencia e involucrando más a las organizaciones en el diálogo político, especialmente en los debates parlamentarios y a nivel local.

En el ámbito de la **reforma de la administración pública**, que hace referencia al punto seis de los nueve pasos, hemos visto con anterioridad que sí que se había completado lo necesario para darlo como bien conseguido. Según el documento, este punto se encuentra dentro de los 19 con cierto nivel de preparación. La nueva estrategia de reforma de esta para 2023-2030 se adoptó en marzo de 2023 y su programa de aplicación para 2023-2026 se adoptó en junio de 2023.

Dentro del **poder judicial**, punto 1 dentro de los 9 pasos de especial relevancia y el cual habíamos visto con anterioridad que todavía no había cumplimentado en el momento en el que se les concedió el acceso a negociaciones; el documento establece que el país cuenta con cierto nivel de preparación y que ha avanzado mucho en el proceso de reforma del sector. Entre las medidas adoptadas, se incluye una ley sobre la reforma del Tribunal Supremo de Justicia y se ha comenzado una investigación de sus candidatos y jueces de ejercicio. El Parlamento aprobó una ley sobre la investigación de antecedentes de jueces y fiscales en puestos de alto nivel el 31 de julio de 2023, que fue consultada con la Comisión Europea y se ajustaba en líneas generales a las recomendaciones de la Comisión de Venecia. Sin embargo, persisten problemas como la prolongación de los procedimientos judiciales, bajos índices de resolución y una alta carga de casos pendientes, lo que afecta la eficacia del sistema judicial. Además, los casos de corrupción y causas penales de larga duración muestran avances limitados. Se destaca una sentencia relevante respecto a dos oligarcas prófugos, aunque el proyecto para el nuevo mapa judicial, destinado a reformar el sistema judicial, aún está pendiente de finalización.

En **lucha contra la corrupción**, haciendo referencia al punto tres de los nueve pasos y que aún faltaba por completar, se comenta el logro de algunos avances que hacen que Moldavia consiga un cierto nivel de preparación en este ámbito. Sin embargo, es importante mantener estos avances para eliminar los numerosos bloqueos que continúan obstaculizando los procesos de reforma. En julio de 2023, el Parlamento modificó la legislación para aclarar los mandatos del Centro Nacional Anticorrupción y de la Fiscalía Anticorrupción. En el caso ya mencionado sobre los dos oligarcas, se dictó la sentencia utilizando la nueva legislación sobre juicios en rebeldía, que entró en vigor en julio de 2022. Por otro lado, aumentó la cantidad de condenas por corrupción de alto nivel y el Parlamento aprobó enmiendas a la ley sobre denunciantes de irregularidades en junio de 2023.

En el ámbito de la **lucha contra el crimen organizado**, Moldavia ha mostrado cierto nivel de preparación con avances significativos. Se ha implementado un programa nacional para 2023-2028 enfocado en la lucha contra la delincuencia financiera y la recuperación de activos, resultando en la incautación de bienes

pertenecientes a tres oligarcas prominentes en diciembre de 2022. Además, el país ha firmado un Acuerdo de Estatuto con *Frontex* y ha demostrado compromiso continuo en la lucha contra el tráfico de armas, drogas, trata de personas y tráfico de migrantes. Por otro lado, en septiembre de 2023 se aprobó la estrategia de desarrollo sectorial para la prevención y lucha contra la delincuencia organizada hasta 2025, con un enfoque en armas de fuego.

En materia de **derechos fundamentales**, referenciando al punto nueve, se señala que el marco legislativo e institucional está en gran medida establecido y el gobierno se ha comprometido claramente a cumplir sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Se han tomado varias medidas para aplicar el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica y de apoyo a los romaníes. Sin embargo, se destaca que las minorías siguen sufriendo discriminación en el país, con problemas como hacinamiento, acceso inadecuado a tratamiento médico y falta de denuncia o investigación de posibles malos tratos y violencia.

Sobre **libertad de expresión**, Moldavia tiene un entorno mediático pluralista y un cierto nivel de preparación. Se han realizado algunos avances, sobre todo en la cuestión de la concentración de la propiedad. La legislación protege la propiedad de los medios y evita la concentración, pero el Consejo Audiovisual debe aplicarla de mejor manera. La desinformación sigue siendo un reto, especialmente la difundida en línea, pero el gobierno está llevando a cabo esfuerzos para hacerle frente, incluyendo la proveniente de Rusia, ordenando la suspensión de seis cadenas de televisión que retransmitían contenido proveniente del país.

En cuanto a **relaciones de buena vecindad y cooperación regional**, el país participa de manera activa en diversas plataformas como, por ejemplo, la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro, el Consejo de Cooperación Regional o el Proceso de Cooperación de Europa Sudoriental. Además, Moldavia presidió el GUAM en 2022 y el BSEC en la segunda mitad de 2022 y asumió la Presidencia del CEI en enero de 2023.

Sobre **criterios económicos**, Moldavia se encuentra solamente en una fase temprana y con un cierto nivel de preparación para poder establecer una economía de mercado operativa. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la situación económica es delicada debido a la invasión rusa de Ucrania, país vecino. En otoño de 2021, se produjo una crisis energética alentada por la guerra ucraniana, ya que Rusia es uno de los mayores proveedores de gas del mundo y, especialmente, de Europa. A pesar de ello, durante la última década se ha mantenido un crecimiento económico medio del 3'1% incluyendo también la pandemia. La inflación se ha mantenido por debajo del 5% fijado y la deuda pública sigue siendo baja y se amplía en gran medida en condiciones favorables.

Por otro lado, el Estado sigue siendo de gran influencia en algunos sectores clave como la energía o el transporte y su correspondiente fijación de precios, habiendo muchas empresas estatales que están siendo examinadas con el fin de ser

privatizadas. En 2022, el mercado laboral se recuperó de la pandemia y demostró cierta solidez. Sin embargo, todavía tiene una baja tasa de participación, debido a la gran cantidad de personas que trabajan en el extranjero o que están dispuestas a hacerlo.

Hay que tener también en cuenta que, en cuanto a **la preparación para hacer frente al mercado de la UE**, Moldavia se encuentra en una fase inicial. Para analizar esto, hay que señalar que el país cuenta todavía con una mano de obra de baja cualificación, suponiendo un obstáculo para los empresarios en una economía que sigue dependiendo mucho del sector agrícola. Los resultados en educación son muy inferiores a la media europea y la inversión en investigación y desarrollo sigue siendo baja, además de que el país cuenta con una infraestructura subdesarrollada, sin suficiente inversión pública. Además, la digitalización del país es baja, se calcula que poco más de dos tercios de los hogares están conectados a internet y cerca de un 40% de los servicios gubernamentales para las empresas están disponibles en línea.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que, según los datos del Banco Mundial, Moldavia es el país más pobre de Europa⁶³. En 2023, el PIB per cápita en dólares corrientes se situaba en los 6'60⁶⁴, mientras que en 2022 se situaba por encima de Ucrania en PIB per cápita en la constante de 2015 US\$, Moldavia con 3.582'2 dólares y Ucrania con 2.032,9⁶⁵.

Para mitigar los efectos de la crisis derivada de la pandemia COVID-19 y posteriormente la guerra en Ucrania, que impactaron severamente en Moldavia debido a la crisis energética y la llegada masiva de refugiados, la UE proporcionó apoyo significativo al país. Este apoyo incluye asistencia financiera para reformas y proyectos de desarrollo económico. A través del instrumento de vecindad, desarrollo y cooperación internacional, la UE tiene previsto invertir 260 millones de euros entre 2021 y 2024. Además, se destinaron más de 48 millones de euros en ayuda humanitaria para los refugiados ucranianos y 1.2 mil millones de euros para inversiones en PYMEs, la renovación de sistemas de calefacción urbana en Chisinau y Balți, así como mejoras en la conectividad con la red transeuropea de transporte⁶⁶. En 2023, la UE representó el 53.7% del mercado comercial del país, consolidándose como su principal socio comercial⁶⁷.

⁶³ «The World Bank in Moldova». s. f. World Bank. Accedido 15 de junio de 2024. <https://www.worldbank.org/en/country/moldova>.

⁶⁴ «The World Bank in Moldova—Overview». s. f. World Bank. Accedido 15 de junio de 2024. <https://www.worldbank.org/en/country/moldova/overview>.

⁶⁵ «GDP per capita (constant 2015 US\$)—Moldova, Romania, Ukraine, Albania, Bosnia and Herzegovina, North Macedonia, Belarus». s. f. World Bank Open Data. Accedido 15 de junio de 2024. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD?locations=MD-RO-UA-AL-BA-MK-BY>.

⁶⁶ European Union. 2023. *THE EU AND MOLDOVA*. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/0a5b94e4-1487-4db2-8732-f04b25955f4f_en?filename=EU-MD FS.pdf.

⁶⁷ European Commission. s. f. «Moldova EU trade relations with Moldova. Facts, figures and latest developments». https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/moldova_en.

Por otro lado, dentro del **grupo 2** dedicado al **mercado interno**, Moldavia se encuentra en las primeras fases de preparación en libre circulación de trabajadores. Lo mismo ocurre con el Derecho de sociedades, ámbito en el cual encontramos al país en la fase inicial y con sólo cierto nivel de preparación.

En el **grupo 3** sobre **competitividad y crecimiento integrador**, el país cuenta con un nivel de preparación de medio a moderado. Se han realizado algunos avances en la mayoría de las áreas de este grupo, por ejemplo, política empresarial e industrial o política social y empleo. Sobre el **grupo 4** en **agenda verde y conectividad sostenible**, corresponde a una fase temprana de preparación en materias de medio ambiente y cambio climático. Moldavia está incluido en el Mecanismo «Conectar Europa», alcanzando cierto nivel de preparación en los ámbitos de transporte y redes transeuropeas. Este proyecto consiste en «apoyar las inversiones públicas y privadas en las infraestructuras de conectividad digital entre los años 2021 y 2027»⁶⁸.

En el **grupo 5** sobre **recursos, agricultura y cohesión**, se encuentra en fase temprana en casi todos los puntos excepto en seguridad alimentaria y política veterinaria y fitosanitaria, donde tiene un cierto nivel de preparación. Es muy necesario realizar avances en este ámbito.

Por último, en cuanto al **grupo 6** sobre **relaciones exteriores**, como hemos visto con anterioridad, es el punto en el que el país se encuentra más preparado. Se destaca la posición tomada por el gobierno moldavo sobre la invasión de Rusia a Ucrania, alineándose con la de la UE, incluyendo foros internacionales como la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Consejo de Derechos Humanos y el Consejo de Europa. Además, la adaptación de Moldavia a las declaraciones del Alto Representante en nombre de la UE y las decisiones del Consejo en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE fue del 54 % en 2022 y aumentó significativamente hasta el 78 % en 2023. Hay que destacar también la gran afluencia de refugiados a la que se ha enfrentado el país en consecuencia a la guerra de Ucrania. Se aplica la concesión de protección temporal a los desplazados ucranianos, permitiendo a sus beneficiarios obtener un documento de identidad expedido gratuitamente durante 1 año, además de proporcionar ayuda humanitaria al país. Según un reporte de ACNUR, que fue publicado en 2023, hasta la fecha de publicación habían llegado al país más de 680.000 refugiados de los cuales, aproximadamente 102.000 se quedaron como residentes⁶⁹.

En conclusión, a pesar del éxito de Moldavia en completar los nueve puntos requeridos para abrir el proceso de negociación, los criterios de ampliación distan

⁶⁸ European Commission s. f. «Connecting Europe Facility–CEF Digital». European Commission. Consultado 15 de junio de 2024b. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/activities/cef-digital>.

⁶⁹ UNHCR. 2023. «UKRAINE SITUATION REGIONAL REFUGEE RESPONSE PLAN». En *Regional Refugee Response for the Ukraine Situation*, 150. <https://reporting.unhcr.org/ukraine-situation-regional-refugee-response-plan>.

mucho de cumplir con los estándares de la Unión Europea. Las principales barreras a las que Moldavia tiene que hacer frente son: el alto nivel de corrupción en el país, el alto nivel de pobreza, las diferentes crisis políticas internas y, sobre todo, la cuestión de Transnistria.

Capítulo VI

UCRANIA

6.1 Relaciones UE–Ucrania: contexto histórico. Situación actual del país.

El 24 de febrero de 2022 se produjo la invasión rusa de Ucrania, a raíz de las protestas del Euromaidan de 2013-14 que llevaron a la anexión de Crimea por parte de Rusia y a la sublevación de los territorios de Luhansk y Donetsk en el Este de Ucrania, lugar donde se disputaba un conflicto armado entre ucranianos y sublevados del territorio desde 2014. El día 24 de febrero de 2022 supuso un antes y un después en las relaciones entre la Unión Europea, Ucrania y Rusia, ya que una de las principales razones que llevaron al gobierno de Moscú a efectuar la invasión es el acercamiento producido entre Ucrania y los actores europeos y norteamericanos, con la consecuente posible entrada del país en la Unión y en la OTAN⁷⁰. A raíz de la invasión, Ucrania solicitó la adhesión a la Unión Europea, el 28 de febrero de 2022, sólo cuatro días después de que esta se produjera, operación seguida por Moldavia y Georgia. Sólo una semana después de la solicitud, la UE expresó su opinión sobre el futuro de Ucrania en la UE y, el 17 de junio de 2022, se le concedió el estatus de candidato. El 14 de diciembre de 2023, el Consejo decidió iniciar las negociaciones de adhesión con el país⁷¹.

Sin embargo y, a pesar de que la invasión rusa aceleró el proceso de negociación de adhesión entre la UE y Ucrania, las relaciones entre ambos actores comenzaron en los años 90s, con la independencia de Ucrania de la URSS en 1991, lanzando una Representación de la Comisión Europea en Kiev en octubre de 1993 y un Acuerdo de Colaboración y Cooperación en junio de 1994, que incluía

⁷⁰ Buchkovska, Katerina. 2024. «THE EFFECT OF THE UKRAINIAN WAR ON THE EU ENLARGEMENT PROCESS The Case of the Balkan». *IUSTINIATUS PRIMUS LAW REVIEW Special Issue 15* (1). <https://journals.ukim.mk/index.php/iplr/article/view/2591>.

⁷¹ Roman Petrov y Christophe Hillion. 2022. ««Accession through war»—Ukraine’s road to the EU». *Common Market Law Review* 59: 1289-1300. <https://doi.org/10.54648/COLA2022092>.

la colaboración entre ambos actores en materias políticas, de comercio, económicas y humanitarias, con prioridades establecidas en energía, justicia, aproximación de la legislación ucraniana a la de la UE y cooperación transfronteriza, entre otros. El acuerdo empezó a funcionar en marzo de 1998 y en junio del mismo año, el Decreto del presidente de Ucrania aprobó la Estrategia para la integración ucraniana con la Unión Europea⁷².

En 2004 se produjo en el país la conocida como «Revolución Naranja», en la cual se sucedieron una serie de protestas ente noviembre de 2004 y enero de 2005 debido a las acusaciones de fraude electoral que se produjeron en las elecciones del 21 de noviembre de 2004, manipuladas en favor del candidato pro ruso Viktor Yanukovich. Cerca de medio millón de personas se congregaron en Kiev, llevando ropa de color naranja en referencia al color usado en la campaña política de Viktor Yushchenko, candidato de la oposición. Esto fue el punto final al descontento general de la población por la situación que atravesaba el país, añadido al estamento por parte de los manifestantes de un viraje de las relaciones del país hacia un futuro más pro-europeo⁷³.

En 2005, después de la Revolución, el Consejo Europeo estableció un plan de acción mutuo UE-Ucrania como marco de referencia para las reformas clave en el país. En 2007 se iniciaron las negociaciones para un acuerdo más amplio, aspirando a estrechar las relaciones económicas y crear una zona de libre comercio. Sin embargo, el paso más importante de esta época se dio en 2009 con la creación de la Asociación Oriental (EaP), como ya hemos visto en los dos casos anteriores⁷⁴. Bajo el amparo de esta agencia se creó el Acuerdo de Asociación entre la UE y Ucrania en marzo de 2012.

Sin embargo, las relaciones entre ambos actores se deterioraron debido a la negativa de firmar el acuerdo por parte del antiguo presidente Yanukovich el 21 de noviembre de 2013. Este acontecimiento supuso el inicio de las protestas en Kiev que desembocarían en la Revolución del Euromaidan, evento clave para comprender la actual situación europea. Después de varios meses de protestas en la plaza del Maidán de Kiev y la ocupación de edificios oficiales, el gobierno ucraniano autorizó el uso de armas de fuego contra los manifestantes y se producen las primeras muertes de manifestantes el 22 de enero de 2014. El 21 de febrero, el expresidente Yanukovich abandonó el país y Olesksandr Turchynov fue proclamado presidente de Ucrania hasta el 25 de mayo de 2014, cuando se celebraron elecciones. Petro Poroshenko ganó estas elecciones y estuvo en la

⁷² Sologoub, Ilona. 2022. «Ukraine's EU Integration: A Long Way Home». *Intereconomics* 57 (agosto): 218-24. <https://doi.org/10.1007/s10272-022-1066-1>.

⁷³ Zhuge, Scott. 2012. «Political Prosecution: EU-Ukraine Relations in Turmoil». *Harvard International Review* 34 (2): 6-7. <https://www.jstor.org/stable/42763512>.

⁷⁴ Svitlana Holovko y Kateryna Vodolaskova. 2022. «EU-UKRAINE RELATIONS DEVELOPMENT POLICY: HISTORICAL BACKGROUND AND CURRENT STATE». *Scientific Works of National Aviation University. Series: Law Journal «Air and Space Law»* 2 (63). <https://doi.org/10.18372/2307-9061.63.16707>.

presidencia hasta 2019, cuando Volodymyr Zelensky se proclamó como el nuevo presidente, continuando en la actualidad⁷⁵.

Mientras Yanukovich abandonaba el país, Rusia envió tropas a la Península de Crimea, ocupando el territorio. Al mismo tiempo, un grupo de manifestantes prorrusos ocupó la administración regional de Donetsk, proclamando la independencia de la región. Lo mismo pasó en Járkov y en la provincia de Luhansk. El gobierno ucraniano envió tropas para reprimir los acontecimientos, pero el conflicto escaló hacia una guerra que duró hasta el 24 de febrero de 2022, momento en el que Rusia reconoció la independencia de las Repúblicas de Donetsk y Luhansk y lanzó la operación militar de invasión de estos territorios⁷⁶.

A pesar de la sucesión de acontecimientos, se puede decir que desde el cambio de gobierno en 2014 las relaciones entre la UE y Ucrania mejoraron. El antiguo presidente Petro Poroshenko firmó el Acuerdo de Asociación en marzo de ese año, siendo ratificado en septiembre de 2014⁷⁷. Por otro lado, el 1 de enero de 2016 entró en funcionamiento el Acuerdo de Libre Comercio de Alcance Amplio (DCFTA)⁷⁸. A partir de este momento, Ucrania entró a formar parte de algunos proyectos de la UE como *EU4 Young*, *COSME*, *Creative Europe* o *Horizon Europe*, además de participar en las iniciativas Erasmus + y *los European Solidarity Corps*⁷⁹.

6.2 Análisis de «el paquete de ampliación» en Ucrania

En el caso de Ucrania, los puntos requeridos para conceder el estado de adhesión fueron los siguientes:

1. Promulgar y aplicar legislación sobre un procedimiento de selección de los jueces del Tribunal Constitucional de Ucrania, incluido un proceso de preselección basado en la evaluación de su integridad y aptitudes profesionales, en consonancia con las recomendaciones de la Comisión de Venecia.

⁷⁵ Katchanovski, Ivan. (2022) 2023. «The Ukraine-Russia War and Its Origins». *Graduate School of Public and International Affairs of the University of Ottawa*. https://www.researchgate.net/publication/368780422_The_Ukraine-Russia_War_and_Its_Origins. Río, Pilar Requena del. 2014. «Ucrania, en el abismo». *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, marzo. https://sociologiacritica.es/wp-content/uploads/2014/03/dieeco23-2014_ucrania_en_el_abismo_p-requena.pdf.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Svitlana Holovko y Kateryna Vodolaskova. 2022. «EU-UKRAINE RELATIONS DEVELOPMENT POLICY: HISTORICAL BACKGROUND AND CURRENT STATE». *Scientific Works of National Aviation University. Series: Law Journal «Air and Space Law»* 2 (63). <https://doi.org/10.18372/2307-9061.63.16707>.

⁷⁸ European Commission. s. f. «EU-Ukraine Deep and Comprehensive Free Trade Area». European Commission. Consultado 16 de junio de 2024d. <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/eu-ukraine-deep-and-comprehensive-free-trade-area>.

⁷⁹ Sologoub, Ilona. 2022. «Ukraine's EU Integration: A Long Way Home». *Intereconomics* 57 (agosto): 218-24. <https://doi.org/10.1007/s10272-022-1066-1>.

2. Finalizar el examen de integridad de los candidatos a miembros del Consejo Superior de Justicia por parte del Consejo de Ética y la selección de candidatos para establecer la Comisión Superior de Cualificación de Jueces de Ucrania.
3. Seguir reforzando la lucha contra la corrupción, en particular a alto nivel, mediante investigaciones proactivas y eficientes, y un historial creíble de procesamientos y condenas; completar el nombramiento de un nuevo jefe de la Fiscalía Especializada Anticorrupción mediante la certificación del ganador identificado del concurso e iniciar y completar 21 el proceso de selección y nombramiento de un nuevo director de la Oficina Nacional Anticorrupción de Ucrania.
4. Garantizar que la legislación contra el blanqueo de capitales se ajusta a las normas del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI); adoptar un plan estratégico global para la reforma de todo el sector policial como parte del entorno de seguridad de Ucrania.
5. Aplicar la ley antioligarca para limitar la excesiva influencia de los oligarcas en la vida económica política y en la vida pública; esto debe hacerse de manera jurídicamente sólida, teniendo en cuenta el próximo dictamen de la Comisión de Venecia sobre la legislación pertinente.
6. Hacer frente a la influencia de los intereses creados adoptando una ley de medios de comunicación que adapte la legislación ucraniana a la directiva de la UE sobre servicios de medios audiovisuales y faculte al regulador independiente de medios de comunicación.
7. Finalizar la reforma del marco jurídico de las minorías nacionales, actualmente en preparación, tal y como recomienda la Comisión de Venecia, y adoptar mecanismos de aplicación inmediatos y eficaces.

En febrero de 2023, la Comisión hizo referencia a estos puntos, indicando que Ucrania había conseguido «cierto nivel de preparación» y una alineación al menos parcial con el acervo de la UE. Según Andrea Gawrich y Dorys Wydra en su artículo «*Conditions and Contestation: Ukraine on Its Way to EU-Membership*», Ucrania no ha conseguido mayor nivel de preparación por una falta de financiación y personal formado, en vez de que el problema radique en la legislación o la planificación estratégica⁸⁰. Por ello, el Consejo llegó a la conclusión de que «los considerables esfuerzos que Ucrania ha demostrado en los últimos meses para cumplir los objetivos que sustentan su estatuto de candidato a la adhesión a la UE»⁸¹.

⁸⁰ Andrea Gawrich, Doris Wydra. 2024. «Conditions and Contestation: Ukraine on Its Way to EU-Membership». En *The War Against Ukraine and the EU*, editado por Michèle Knod Claudia Wiesner, 161-88. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-031-35040-5_8.

⁸¹ European Council, ed. 0272023. *Special European Council, 9 February 2023*. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2023/02/09/>.

En cuanto al documento de noviembre de 2023 del paquete de ampliación, los principales elementos encontrados son los siguientes^{82,83}:

Comenzando por el **primer capítulo** dedicado a las **bases fundamentales** del proceso de adhesión, se destaca cómo el país ha progresado en las reformas democráticas y del Estado de derecho y que el marco jurídico es propicio para la celebración de elecciones democráticas, a pesar de no haberse celebrado ninguna durante el periodo de creación del informe.

Sobre la labor del **Parlamento**, se hace referencia a las circunstancias especiales que este atraviesa debido a la situación de agresión militar. A pesar de esto, la Comisión destaca que se están sentando las bases para un proceso democrático ininterrumpido de toma de decisiones y para la legislación relacionada con la integración con la UE. Aunque se expresó preocupación por la escasa transparencia por motivos de seguridad y el debilitamiento de la supervisión del ejecutivo, la Rada (nombre con el que se conoce al Parlamento ucraniano) desempeñó importantes funciones simbólicas. Además, en mayo de 2022 se aprobó una ley contra partidos políticos prorrusos y desde entonces, 16 partidos políticos han sido declarados como ilegales.

En cuanto a la **sociedad civil**, se destaca el papel tan importante que tiene esta en el país, siendo clave para la democracia y resiliencia de Ucrania, en un marco jurídico que garantiza los derechos de libertad de asociación, expresión y reunión pacífica. A pesar de ello, el gobierno debe garantizar el impacto de la estrategia plurianual de desarrollo de la sociedad civil, ampliar los programas de financiación, trabajar en mejorar el diálogo y las consultas con ella y abordar e investigar los casos de presiones y amenazas contra activistas cívicos.

Sobre el ámbito de reforma de la **administración pública**, Ucrania muestra un cierto nivel de preparación, habiendo realizado avances limitados en el periodo cubierto por el informe. La invasión rusa ha ralentizado el proceso de reforma en varios sectores, sobre todo en la contratación y selección por méritos, la clasificación de puestos y la reforma salarial y en el despliegue del sistema de información de gestión de recursos humanos. Sin embargo, por otro lado, la digitalización de la prestación de servicios ha alcanzado un alto nivel de preparación.

En cuanto a la **gobernanza multinivel**, destaca la reforma de la descentralización, situando a los municipios ucranianos como el pilar de la resiliencia del país. A pesar de ello, deben completarse otros elementos de la reforma local,

⁸² European Commission. ed. 2023d. *Key findings of the 2023 Report on Ukraine*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_23_5631.

⁸³ European Commission. 2023. «COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Ukraine 2023 Report, Accompanying the document, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023, Communication on EU Enlargement policy», noviembre. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/bb61ea6d-dda6-4117-9347-a7191ecef3f_en?filename=SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf.

restableciendo gradualmente el gobierno de los territorios liberados y cercanos a los frentes y reforzando la base fiscal local.

En cuanto al **poder judicial**, se muestra cierto avance debido a la implementación de reformas en 2021, incluyendo la restauración del Consejo Superior de Justicia y la Comisión Superior de Cualificación de Jueces con un proceso transparente. En 2022, la mayoría de los tribunales alcanzaron una tasa de resolución del 100% o más. Sin embargo, se requiere mejorar la legislación para la selección de jueces y fiscales de alto nivel, fortalecer el sistema disciplinario de los fiscales y avanzar en la digitalización judicial para mejorar la eficiencia y acceso a la justicia. Además, es crucial implementar reformas para mejorar la ejecución de las resoluciones judiciales, incluyendo las del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Por otro lado, se han realizado esfuerzos significativos para enjuiciar a los responsables de crímenes internacionales durante el conflicto con Rusia. Se establecieron unidades especializadas para la investigación y enjuiciamiento, con un registro oficial de 107,951 incidentes relacionados. Los tribunales ucranianos han procesado a 267 personas y condenado a 63 por crímenes de guerra, en colaboración con la Corte Penal Internacional, Europol y estados miembros de la UE. A pesar de estos avances, es necesario mejorar la eficiencia en la investigación armonizando el marco jurídico ucraniano con normas internacionales.

En relación con la **lucha contra la corrupción**, hay que resaltar en primer lugar que Ucrania es uno de los países del mundo con mayores niveles de corrupción y que es precisamente este punto uno de los que más dificultan su adhesión a la Unión Europea. En 2023, la posición de Ucrania en el Índice de Percepción de la Corrupción de *Transparency International* fue la 104 de 180 países sobre los que realiza el informe, obteniendo solamente 36 puntos de los 100 posibles⁸⁴. A nivel europeo, sólo encontramos por debajo de Ucrania a Bosnia y Herzegovina con 35 puntos, Turquía con 34 y Rusia con 26 y se obtuvieron los mismos puntos que Serbia (36)⁸⁵. A pesar de ello, Ucrania ganó tres puntos con respecto al año anterior, lo que señala un esfuerzo por parte del gobierno en mejorar la situación y la tendencia del país se mantiene positiva, teniendo en cuenta la gran mejora que se ha realizado comparando la puntuación entre los años 2013 y 2023. El país ha pasado de tener 25 puntos en 2013 a 26 en 2023. Sin embargo, hay que resaltar que los niveles de corrupción siguen siendo muy altos y se deben hacer grandes esfuerzos para combatir este problema⁸⁶.

⁸⁴ Transparency International. s. f. «Corruption Perceptions Index–Ukraine». Transparency International. <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/ukr>.

⁸⁵ Transparency International. s. f. «CPI 2023 for Eastern Europe & Central Asia: Autocracy & weak justice systems enabling widespread corruption». Transparency International. <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2023-eastern-europe-central-asia-autocracy-weak-justice-systems-widespread-enabling-corruption>.

⁸⁶ Transparency International, Transparency International Ukraine. s. f. «Corruption Perceptions Index–Ukraine». <https://cpi.ti-ukraine.org/en/>.

Habiendo introducido el problema de la corrupción en el país y volviendo al informe de la Comisión, se destaca que Ucrania tiene cierto nivel de preparación debido a los avances llevados a cabo en el establecimiento y consolidación de un marco institucional global de lucha contra la corrupción y la creación de un historial de investigación, enjuiciamiento y resolución de los casos de corrupción de alto nivel. Se ha adoptado una estrategia nacional de lucha contra la corrupción y un plan estatal para su aplicación. Sin embargo, se deben realizar más esfuerzos para garantizar el impacto de estos.

Sobre **lucha contra el crimen organizado**, Ucrania cuenta con un cierto nivel de preparación. El marco jurídico sigue siendo deficiente, con grandes lagunas en su desarrollo. Es necesario reforzar la coordinación entre organismos y la Oficina de Seguridad Económica, que es el principal organismo encargado de combatir la delincuencia económica, debería contar con una selección de personal y directivos transparente y basada en los méritos, así como un sistema sólido de rendición de cuentas.

En materia de **derechos humanos**, Ucrania muestra un cumplimiento general de los instrumentos internacionales, habiendo ratificado la mayoría de los convenios sobre protección de derechos humanos. La introducción de la ley marcial debido a la invasión rusa resultó en restricciones temporales de algunos derechos y libertades, pero aplicadas con cautela y de acuerdo a las necesidades reales. Se observa una notable disminución en los casos de discriminación contra minorías LGBTIQ, minorías nacionales y actos antisemitas. Se han implementado reformas significativas como la ley de medios de comunicación y la ratificación del Convenio de Estambul para combatir la violencia contra las mujeres, junto con la adopción de la estrategia estatal 2030 para promover la igualdad de género. Sin embargo, es crucial aumentar el apoyo a la comunidad romaní con un plan de acción específico, mejorar las condiciones de los niños y personas con discapacidad, y establecer un informe público anual sobre la investigación de actos de tortura y protección de las víctimas.

Sobre **libertad de expresión**, Ucrania se encuentra entre un cierto y un moderado nivel de preparación, habiendo hecho grandes progresos, sobre todo debido a la adopción de la ya mencionada ley de medios de comunicación de diciembre de 2022. Sin embargo, se ha observado una concentración de los medios, lo cual ha reducido la pluralidad de prensa del país. Sin embargo, la situación de los periodistas es precaria y se necesita garantizar una estructura de posguerra para medios de comunicación pluralistas.

En cuanto a **relaciones de buena vecindad y cooperación regional**, Ucrania mantiene buenas relaciones bilaterales tanto como con los otros miembros países de la ampliación como con los estados miembros de la UE, que se han reforzado con la invasión rusa, debido al alto apoyo humanitario, militar y financiero.

Dentro de los **criterios económicos**, hay que tener en cuenta en primer lugar que los desafíos a los que se encuentra el país son muy grandes. Según el Banco

Mundial, la guerra ha hecho retroceder la economía unos 15 años de desarrollo⁸⁷. El PIB per cápita en 2022 fue de 2.032'85 dólares en constante de 2015⁸⁸. Por ello, la economía se encuentra sólo en una fase inicial para llegar a alcanzar los estándares requeridos por la UE. La economía de mercado operativa en Ucrania se encuentra en un nivel de preparación moderado. En 2022, experimentó una contracción del 29.1%, mostrando una resistencia mayor a la anticipada inicialmente. Sin embargo, la inversión en investigación e innovación es limitada y los resultados educativos son deficientes. Estos factores limitan la capacidad de Ucrania para **competir y adaptarse a las fuerzas del mercado en la UE**. A pesar de avances en la integración comercial con la UE a través de la Zona de Libre Comercio Profunda y Completa, el progreso sigue siendo moderado. Sin embargo, la respuesta internacional al conflicto ha sido significativa, sugiriendo un escenario optimista para la recuperación post guerra.

En cuanto al **bloque 2** sobre **mercado interno**, se destaca el buen avance mostrado en las áreas de libre movimiento de capitales y la ley de Propiedad Intelectual. Se registraron algunos avances en servicios financieros, libre circulación de mercancías, derecho de establecimiento y libre prestación de servicios y el Derecho de sociedades. Avances limitados se destacan en política de competencia, protección de consumidores y de salud y ningún avance fue registrado en libre circulación de trabajadores debido a la invasión rusa.

En el **bloque 3** sobre **competitividad y crecimiento integrador**, se lograron buenos avances en transformación digital y medios de comunicación y en la unión aduanera, algunos avances en fiscalidad y educación y cultura y avances limitados en política social y empleo, política empresarial e industrial y ciencia e investigación.

En cuanto al **bloque 4** sobre **Agenda Verde y conectividad sostenible**, se destaca lo perjudicial que ha sido la guerra para las infraestructuras de transporte, medio ambiente y clima. Sin embargo, dentro del grupo se han logrado avances en diversos ámbitos, destacando los avances en el medio ambiente, así como en la energía y las redes transeuropeas, aunque se han logrado progresos limitados en el cambio climático y la política de transporte.

Sobre el **bloque 5** en **recursos, agricultura y cohesión**, los mayores avances se han observado en agricultura y desarrollo rural, seguridad alimentaria y política veterinaria y fitosanitaria, así como en el ámbito de la pesca y la acuicultura.

En el último **bloque**, número **6** y dedicado al ámbito de **relaciones exteriores**, se destaca el buen nivel de preparación, habiendo aumentado la tasa con las decisiones pertinentes de la UE y las declaraciones de la política exterior y de seguridad común de la UE hasta el 93 % en 2022.

⁸⁷ World Bank. s. f. «The World Bank in Ukraine—Overview». World Bank. <https://www.worldbank.org/en/country/ukraine/overview>.

⁸⁸ «World Bank Data Base—World Development Indicators». s. f. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

En conclusión, debemos tener en cuenta que, por una parte, la invasión rusa de Ucrania ha acelerado el proceso de adhesión del país a la Unión Europea. Sin embargo, el futuro de esta definirá en bastante medida que se termine llevando a cabo o no y en qué momento. La diferencia entre la guerra de Ucrania y los demás conflictos que hemos visto con anterioridad es que esta sigue desarrollándose en la actualidad de manera activa, al contrario que los demás conflictos que se pueden definir como «congelados», a pesar de que el conflicto de Ucrania haya descongelado parcialmente todos los conflictos de la vecindad rusa. Sin embargo, independientemente del desenlace del conflicto, se puede decir que la perspectiva de una futura adhesión con la UE es positiva para Ucrania: es una manera de llevar una recuperación más rápida en un escenario post guerra, es su forma de conservar su independencia no sólo frente a Rusia sino también como país soberano y responde a los intereses de la mayor parte de la población, ya que según una encuesta llevada a cabo por el National Survey of Ukraine (IRI) en febrero de 2023, un 77% de la población ucraniana apoya la entrada del país en la UE⁸⁹. Por otro lado, los retos a los que el país tiene que prestar mayor atención están relacionados con las altas tasas de corrupción, la alta oligarquización del país y los bajos recursos económicos.

⁸⁹ Kostina, Ivanna. 2024. «77% of Ukrainians support EU and NATO membership». *Ukrainska Pravda*, abril de 2024. <https://www.pravda.com.ua/eng/news/2024/04/4/7449667/>.

Capítulo VII

PERSPECTIVAS SOBRE EL FUTURO DEL PROCESO DE ADHESIÓN

7.1 Posible reforma de las instituciones de la UE

Habiendo ya analizado el proceso de adhesión de la UE y los casos particulares de cada país, pasamos a analizar las posibilidades de que se produzca esta ampliación.

Por un lado, la principal crítica es la transferencia de poder que se produciría en las instituciones de la UE con la entrada de Ucrania. El actual funcionamiento de estas implica que Ucrania se convertiría en el quinto país por población dentro de todos los estados miembros de la UE, debido a que cuenta con cerca de 40 millones de habitantes, sólo por debajo de Alemania, Francia, Italia y España y muy cerca por encima de Polonia. El método actual de trabajo incluye un sistema de voto basado en mayoría cualificada y, por ello, para que una decisión sea aprobada en el Consejo, el 55% de los estados miembros que represente al menos al 65% de la población de la UE debe votar a favor de la medida. En el caso de que Ucrania se uniera a la UE, conseguiría cerca del 9% del poder de votación y, de manera añadida, el poder de votación de los demás países disminuiría. El poder de voto de Polonia es también de cerca del 9% y, aunque este disminuiría, ambos concentrarían cerca de un 18% del poder de decisión. Además, el número de sitios asignado a Ucrania en el Parlamento sería asignado entre los 52 con los que cuenta Polonia y los 59 de España⁹⁰. El problema de esto viene motivado por la posible creación de un eje Varsovia-Kiev que ponga en compromiso el actual París-Berlín. Las últimas ampliaciones a través de las cuales países del Este europeo se han sumado a la UE, han puesto ya en compromiso ciertas políticas de la Unión, sobre todo en los casos de Hungría y Polonia, países a los cuales se les

⁹⁰ Ondarza, Nicolai von. 2022. «Ukrainian accession also requires reform of EU institutions». *German Institute for International and Security Affairs*, julio de 2022. <https://www.swp-berlin.org/en/publication/ukraines-possible-eu-accession-and-its-consequences#publication-article-61>.

han impuesto sanciones por comprometer el Estado de derecho y la democracia a nivel interno. Por ello, la UE tendría que reformar su sistema actual si quiere mantener el *modus operandi* actual, pero, sobre todo, si Francia y Alemania desean conservar su poder en la toma de decisiones⁹¹. Scholz y Macron se pronunciaron al respecto en enero de 2023 en el siguiente discurso: «para reforzar a la UE como actor geopolítico y prepararla para futuras ampliaciones, tenemos que trabajar en la reforma de las instituciones europeas. Para el funcionamiento de una Unión Europea ampliada, tenemos que garantizar una toma de decisiones eficaz, recogiendo también las expectativas de los ciudadanos expresadas durante la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Debatiremos propuestas concretas para reforzar la capacidad de actuación de la UE tanto a corto como a largo plazo, también con nuestros socios de la Unión Europea, para allanar el camino a los debates sobre el buen funcionamiento de la UE en los próximos años. Nuestros países están abiertos a la revisión de los Tratados si es necesario para alcanzar los objetivos que nos hemos fijado y siempre que se alcance un consenso entre los 27 Estados miembros de la UE.»⁹².

Algunas de las reformas propuestas incluyen la expresada por Scholz, canciller alemán, sobre cambiar el sistema de voto a uno por mayoría en temas de fiscalidad, política exterior, sanciones y otras cuestiones que actualmente requieren unanimidad. También ha propuesto que el tamaño del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea no aumente con cada nuevo Estado miembro. Emmanuel Macron, presidente de Francia, promovió en mayo de 2022 una nueva Comunidad Política Europea, con la creación de un círculo de asociados y aliados de la UE, como los Balcanes Occidentales, los de la Asociación Oriental y el Reino Unido. Sin embargo, esto fue percibido de manera negativa por los países que aspiran a la adhesión. Por otro lado, el presidente del Consejo Europeo Charles Michel propuso en mayo 2022 un modelo de integración gradual con beneficios socioeconómicos para los países candidatos durante las conversaciones de adhesión, que dependerían del progreso del país y serían reversibles en caso de retroceso. Esto incluiría también una participación en el Consejo de ministros de forma consultiva⁹³.

Por otro lado, existe una preocupación acerca de las disparidades económicas entre la UE y los países candidatos, ya que su ingreso neto al presupuesto comunitario aumentaría a expensas de los Estados miembros más ricos. Los expertos

⁹¹ Lang, Kai-Olaf. 2022. «Ukraine's accession to the EU: Relations with member states and implications for the balance of power». *German Institute for International and Security Affairs*, mayo de 2022. <https://www.swp-berlin.org/en/publication/ukraines-possible-eu-accession-and-its-consequences#publication-article-61>.

⁹² Traducción propia de: ÉLYSÉE, ed. 2023. *French-German declaration*. <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2023/01/22/french-german-declaration>.

⁹³ Parandii, Khrystyna. 2023. «A new start for the EU's enlargement policy». *ReThink.CEE Fellowship*, junio de 2023. <https://www.gmfus.org/sites/default/files/2023-06/Parandii%20-%20EU%20Enlargement%20-%20Report.pdf>.

sugieren que es necesario reformar el presupuesto de la UE antes de aceptar a los países candidatos, ya que es poco probable que reciban el mismo nivel de financiamiento de la UE para la agricultura y política regional que ahora reciben los miembros. Esto también implicaría que países como Polonia, que es el que más ayudas económicas recibe desde la UE, viera bastante reducido su presupuesto para que este fuera destinado a los nuevos países adheridos. Esta idea de Charles Michel es la más realista y la más apoyada por los miembros de la UE⁹⁴.

Una de las opiniones a favor de la ampliación tiene que ver con la estrategia geopolítica de la UE, aunque esta es también un arma de doble filo. La clara aceleración en los procesos de adhesión debido a la invasión rusa de Ucrania deja clara la idea de que la Unión Europea quiere ampliar sus zonas de influencia y reducir las de Rusia. Según Jusaima Moaid-azm Peregrina y José Ángel Ruiz Jiménez, el proceso de ampliación de la UE ha ido avanzando a lo largo de los años y ha pasado de ser un proceso que oficialmente representa un conjunto de reformas políticas, económicas e institucionales; para dejar paso a un proceso que aúna las cuestiones normativas con las geopolíticas, entendido como un balance entre ambas. De esta forma, las últimas ampliaciones que se han llevado a cabo, las cuales han sido hacia el Este, tienen que ver con un balance entre establecer valores democráticos y mantener la paz y estabilidad en estos países y el restablecimiento de la influencia geopolítica en la zona. Sin embargo, el problema de ampliar la UE a través de la geopolítica tiene el problema de que puede llevar a la frustración de los demás países que se encuentran realizando reformas para poder llegar a la adhesión. Es el caso de los Balcanes Occidentales que llevan muchos más años que Georgia, Moldavia y Ucrania intentando conseguir la membresía de la UE y que ahora ven cómo de acelerado está siendo el proceso para estos últimos países mientras ellos todavía no tienen perspectivas reales de que sus progresos lleguen a algún punto⁹⁵.

7.2 Posibilidades actuales de adhesión y de desarrollo del proceso

Por otro lado, pasamos a analizar las perspectivas de adhesión de cada uno de los países analizados. En primer lugar, tomamos como referencia la tabla 3 del documento «*Taking Stock: A Socio-Economic Assessment of Moldova's Europeanisation in Light of Its EU Membership Prospects*» de Kerry Longhurst. Esta se basa en una asignación de puntos a cada uno de los tres países según se encuentren en un nivel de preparación mayor o menor en cada uno de los seis bloques

⁹⁴ Bastasin, Carlo. 2023. «Want Ukraine in the EU? You'll have to reform the EU, too». *Brookings*, julio de 2023. <https://www.brookings.edu/articles/want-ukraine-in-the-eu-youll-have-to-reform-the-eu-too/>.

⁹⁵ Jusaima Moaid-azm Peregrina y José Ángel Ruiz Jiménez. 2024. «The EU's Planetary Role: A delicate balancing act in Enlargement Policy». *Florence School of Transitional Governance*, febrero. <https://doi.org/10.2870/848918>.

de medidas, tomando una escala que va del 1 al 5, desde un nivel de preparación temprana (1) hasta un nivel avanzado (5)⁹⁶.

Cláusulas de negociación	Media	Moldavia	Georgia	Ucrania
Fundamentales	1,8	1,8	2	1,8
Mercado interno	2	1,9	2	2,1
Competitividad y crecimiento integrador	2,5	2,2	2,7	2,6
Agenda verde y conectividad sostenible	2	1,9	1,8	2,5
Recursos, agricultura y cohesión	1,5	1,2	1,5	1,8
Relaciones exteriores	3,3	2,3	3	4

Según esta, el país más preparado para la adhesión sería Ucrania, ya que contiene la mayor puntuación en la mayoría de los bloques, sobresaliendo la del bloque seis sobre relaciones exteriores, que contiene la mayor puntuación entre todos los bloques y candidatos. En el punto 1 se encuentra por detrás de Georgia y en la misma situación que Moldavia, pero siguiendo muy de cerca al primer país encontrándose sólo dos décimas por debajo. Algo parecido ocurre con el punto 3, en el que Ucrania se encuentra por detrás de Georgia, pero sólo por una décima.

El país en segundo lugar en nivel de preparación sería Georgia y el último Moldavia. Moldavia cuenta con las peores puntuaciones de la tabla, estando por debajo de los otros países en todos los puntos menos en el punto 4 en el cual cuenta con sólo una décima más que Georgia.

Sin embargo, si tomamos como referencia la tabla aportada por Michael Emerson y Steven Blockmans en el documento «*The 2023 Enlargement Package—Major political proposals and glimmers of a staged accession approach*», los resultados encontrados difieren un poco. La tabla analiza no sólo a Georgia, Moldavia y Ucrania sino también a los países de los Balcanes Occidentales. El sistema de asignación de puntos es el mismo de la tabla anterior, una escala de 1 a 5 según los países se encuentren en un nivel temprano de preparación (1) o un nivel muy avanzado (5). Por otro lado, los autores analizan no sólo los bloques de medidas a adoptar sino también cada uno de los 35 puntos dentro de ellas. Ade-

⁹⁶ Tabla con traducción propia, para visualizar la tabla original ir al ANEXO I

más, divide los criterios entre los políticos y fundamentales por un lado y los económicos y administrativos por otro y el total es una media de la suma de los dos⁹⁷.

	Ucrania	Moldavia	Georgia
Criterios políticos y fundamentales	3,1	2,8	2,3
Democracia	3,5	3,5	2
Estado de derecho y derechos	2	1,5	2
Relaciones exteriores	3,8	3,5	2,8

Criterios económicos y administrativos	2,1	1,7	1,9
Criterios económicos	1,75	1,5	2
Mercado interno	1,7	1,7	2
Competitividad	2,6	2,2	2,7
Agenda verde	2,5	1,9	1,7
Agricultura, cohesión, presupuesto	1,8	1,2	1,1

Media, criterios políticos + económicos	2,6	2,3	2,1
------------------------------------------------	-----	-----	-----

Según esta y centrándonos sólo en los datos de Ucrania, Georgia y Moldavia; el país más preparado de los tres sigue siendo Ucrania, con una media de 2'6 puntos de los 5 posibles, el segundo en preparación sería Moldavia, con 2'3 puntos y el último Georgia con 2'1. Sin embargo, si separamos por criterios políticos y fundamentales por un lado y económicos y administrativos por otro, en el segundo Georgia se encuentra por delante de Moldavia, con 1'9 y 1'7 puntos respectivamente. De todos modos, la observación más notable que podemos hacer a través de esta tabla es la gran distancia a la que los tres países se enfrentan todavía para llegar a alcanzar las metas propuestas.

⁹⁷ Tabla con traducción propia, para visualizar la tabla original ir al ANEXO II

Por otro lado, la perspectiva actual más probable es que Ucrania y Moldavia entren en la Unión Europea al mismo tiempo y no por separado. El deseo de Ucrania era de conseguir adherirse a la UE en sólo dos años, pero parece que este proceso tardará un poco más, sobre todo debido a que el país sigue atravesando una guerra. A pesar de que los estados de apertura de negociaciones con ambos países han sido concedidos, estas todavía no han comenzado. Se planeaba comenzar para los meses de marzo-abril de 2024 pero Hungría ha vetado el comienzo de este proceso. El problema principal entre Hungría y Ucrania es la cuestión de las minorías húngaras dentro de territorio ucraniano, concretamente en la región de Transcarpatia, en el Oeste del país. Según el último censo realizado en 2011, la población de etnia húngara residiendo en territorio ucraniano era de uno 150.000 ciudadanos. En 2017, el Parlamento ucraniano aprobó una ley que reducía el ámbito de las lenguas maternas de las minorías dentro del sistema educativo sólo hasta el nivel de la educación primaria, haciendo que el idioma en el que se debían de tomar los estudios de secundaria fuera exclusivamente en ucraniano, con la opción de realizar un curso de lengua de tu idioma materno. El gobierno húngaro se opuso a esta ley, señalando que suponía infringir los derechos de las minorías húngaras en Ucrania. A pesar de las recomendaciones por parte de la Comisión sobre poner en peligro los derechos de las minorías, el gobierno ucraniano aprobó en 2019 una ley que restringía el uso de lenguas minoritarias al ámbito privado⁹⁸. Sin embargo, debido al desarrollo en los procesos de adhesión con la UE, el parlamento ucraniano decidió aprobar una nueva Ley sobre Minorías Nacionales, que garantiza el derecho de estas minorías a la identidad propia, libertad de asociación y reunión pacífica, libertad de opinión, creencia, pensamiento, expresión, conciencia y religión, y el derecho a participar en la vida política, económica y social, así como el derecho a utilizar su lengua nacional y a preservar la identidad cultural de la comunidad. Sin embargo, Hungría sigue emitiendo quejas sobre el trato que reciben sus ciudadanos por parte de los nacionalistas ucranianos⁹⁹.

Además de esto, hay que tener en cuenta que a Hungría le corresponde la próxima presidencia rotatoria del Consejo, que tendrá lugar entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2024. Ante esto y a pesar de que las intenciones son de comenzar las negociaciones el 25 de junio, hay dos perspectivas sobre la cuestión de Hungría sobre el comienzo de las negociaciones de adhesión con Ucrania. Por un lado, se piensa que Hungría preferirá abordar esta cuestión antes de comenzar la presidencia y a modo de que esto no sea un tema que le dificulte abordar otros

⁹⁸ The Washington Post. 2023. «Ethnic minorities have a place in Ukraine». *The Washington Post*, enero de 2023. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/01/04/ethnic-hungarians-have-place-ukraine/>. Verseck, Keno. 2022. «Hungary: What's Viktor Orban's problem with Ukraine?» *DW*, diciembre de 2022. <https://www.dw.com/en/hungary-whats-viktor-orbans-problem-with-ukraine/a-64063750g>.

⁹⁹ Hungary Today. 2022. «Ukrainian Parliament Adopts Anticipated New Law on National Minorities». *Hungary Today*, diciembre de 2022. <https://hungarytoday.hu/ukrainian-parliament-adopts-anticipated-new-law-on-national-minorities/>.

sobre los que quiera atribuir más importancia¹⁰⁰. Por otro lado, la opinión es que durante la presidencia de Hungría no se contemplará el tema de la adhesión, que quedará relegado a un segundo plano hasta que termine su presidencia y no se conseguirá comenzar con las negociaciones hasta entonces. Esta opinión viene motivada por el último intento por parte de Bélgica en junio de 2024 para poder alcanzar la unanimidad para comenzar el proceso de negociación, el cual fue vetado por Hungría¹⁰¹.

¹⁰⁰ Barbara Moens, Nicholas Vinocur. 2024. «Ukraine and EU push to start membership talks in June», mayo de 2024. <https://www.politico.eu/article/ukraine-eu-membership-talks-june-diplomacy-eu-accession-negotiations/>.

¹⁰¹ Liboreiro, Jorge. 2024. «Ukraine heading for accession impasse during Hungary's EU Council presidency». *euronews*, junio de 2024. <https://www.euronews.com/my-europe/2024/06/18/ukraine-heading-for-accession-impasse-during-hungarys-eu-council-presidency>.

Capítulo VIII

CONCLUSIONES

El paquete de ampliación de 2023 representa un paso importante hacia la futura adhesión de Georgia, Moldavia y Ucrania a la UE. La concesión del estatus de candidato a Georgia y la declaración de recomendación de comenzar con las negociaciones de adhesión con Ucrania y Moldavia, muestra el interés que tienen estos actores de llevar a cabo un futuro común, tanto desde Georgia, Moldavia y Ucrania por su deseo de adherirse a ella, como desde la UE, abriendo el camino para que este deseo se convierta en una realidad. Habiendo analizado el proceso a través del cual se ha concedido el estatus actual a los países, podemos decir que el interés de la UE en llevar adelante el proceso de ampliación corresponde principalmente a intereses geopolíticos, ya que los últimos pasos tomados han estado especialmente motivados por la invasión rusa de Ucrania. Con este proceso de ampliación se pretende reducir la influencia de Rusia en estos países, respondiendo a la voluntad de la mayoría de la población, que se declara favorable a la membresía de la Unión Europea. Por otro lado, la adhesión de estos países garantizaría la soberanía y la promoción de la democracia en Georgia, Ucrania y Moldavia, lo cual también supondría crear un espacio de seguridad y estabilidad importante.

Sin embargo, habiendo analizado en profundidad cada país, podemos decir que el camino hacia la adhesión será largo y complejo, ya que los desafíos internos a enfrentar condicionan en gran medida su camino hacia la integración. La guerra en Ucrania es uno de los más importantes, o incluso el más importante, ya que supedita la elaboración, ejecución y control de cualquier actividad política en los países. El desenlace del conflicto determinará en buena parte la forma en la que se desarrolle la adhesión a la UE. Los conflictos internos de estos países son otra gran barrera a la que tendrán que hacer frente para conseguir adherirse a la UE. Es poco probable que Ucrania consiga ser parte de la UE hasta que se ponga fin a la invasión rusa, pero ocurre lo mismo con la situación en Transnistria y los territorios de Abjasia y Osetia del Sur, que suponen un desafío para la adhesión de Moldavia y Georgia a la UE, al tener que desarrollarse políticas especiales

sobre todo en materia de comercio, minorías, lenguas, derechos humanos, etc. y suponer un confrontamiento directo con Rusia. Por otro lado, es importante destacar que este proceso de ampliación está siendo especialmente relevante por la novedad de no prestar elevada atención a estos criterios y dar más importancia a la geopolítica. A pesar de que estos países se encuentran bastante alejados de llegar a cumplir con los criterios exigidos, las negociaciones avanzan muy rápido en contraposición con los Balcanes Occidentales, los cuales llevan muchos más años dentro del proceso de ampliación sin ver grandes avances

Por otro lado, a pesar de que el proceso de ampliación se ha visto directamente influenciado y acelerado por los intereses geopolíticos, es importante no dejar de lado el cumplimiento de los requerimientos de ampliación. Habiendo analizado estos, la problemática común se encuentra principalmente ante la situación de los altos índices de corrupción, bajo desarrollo económico y la alta oligarquización que tiene lugar a nivel interno. Sin embargo, es también importante destacar los progresos logrados por los países y los intentos de continuar con las reformas para lograr cumplir con los estándares exigidos por la Unión Europea. Además, hemos podido observar que el país más preparado y que se acerca más a los requerimientos de la UE es Ucrania. Sin embargo, lo más probable es que la entrada de Moldavia y Ucrania en la Unión se produzca de manera conjunta y que la adhesión de Georgia tarde más en producirse. La guerra de Ucrania no sólo influye a nivel geopolítico sino que también afecta directamente a los criterios de adhesión ya que, como hemos analizado, la situación de guerra hace que sea prácticamente imposible producir avances en cualquiera de los bloques de requerimientos, donde las reformas se encuentran prácticamente paralizadas y es muy complicado producir avances. La economía de estos países se encuentra muy afectada por la situación, de manera directa en Ucrania y de manera indirecta en forma de crisis energética en Moldavia, aunque esta afecta en menor medida a Georgia, ya que el país no ha decidido aplicar las sanciones económicas a Rusia. Sin embargo, se puede decir que la perspectiva de una futura adhesión con la UE es positiva económicamente para los tres países, ya que es una manera de llevar una recuperación más rápida en el escenario post guerra.

Por otro lado, la Unión Europea debe encontrar el balance para conseguir que se lleve a cabo la prometida adhesión, uniendo la importancia entre los criterios de adhesión marcados por el Tratado de la Unión Europea junto con la importancia geopolítica de estos países, ya que debería también intentar no desilusionar por completo a los países de los Balcanes Occidentales que tanto tiempo llevan esperando su adhesión.

Por último, cabe destacar que el posicionamiento general de la UE es a favor de la ampliación, pero con garantías de que se mantenga el estatus actual en el que el eje Berlín-París siga teniendo la mayor parte de la influencia en las instituciones. Para ello, será necesario llevar a cabo reformas a nivel interno, incluyendo la revisión de los tratados y del funcionamiento de las instituciones. La entrada

de un país tan poblado como Ucrania en el sistema actual de la UE supondría la posible creación de un potente eje Varsovia-Kiev que no interesa en el Occidente europeo. La UE debe asegurarse de realizar las reformas pertinentes y necesarias en sus instituciones para no poner en peligro el funcionamiento actual de estas.

Las perspectivas de ampliación de la UE en los casos de Georgia, Moldavia y Ucrania se plantean de manera positiva debido a la intención de los actores de llevar a cabo el proceso y al interés geopolítico que suscita dicha ampliación. Sin embargo, este proceso tomará bastante tiempo debido a las complicadas situaciones internas de los países y los desafíos que comprende. Es probable que se produzca la entrada de Moldavia y Ucrania de manera conjunta, mientras que, en el caso de Georgia, las perspectivas de membresía actuales no son tan claras, debido al retroceso del país a la hora de dejar a Rusia fuera de su influencia interna.

BIBLIOGRAFÍA

I. FUENTES OFICIALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Eastern Partnership. s. f. «FACTS AND FIGURES ABOUT EU-MOLDOVA RELATIONS». https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2021-09/July%20factsheet_Moldova_EN.pdf.

EUR-Lex. s. f. «Acervo de La Unión». Europa.Eu. Accedido 10 de junio de 2024a. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:acquis>.

———. **s. f.** «Ayuda de preadhesión». Europa.eu. Accedido 10 de junio de 2024b. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:preaccession_aid.

———. **s. f.** «Criterios de Adhesión (Criterios de Copenhague)». Europa.Eu. Accedido 10 de junio de 2024c. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aaccession_criteria_copenhagen&lang1=ES&from=EN&lang3=choose&lang2=choose&_csrf=1889737c-3cbd-4f11-a55c-39d99168c40c.

———. **s. f.** «Países Candidatos». Europa.Eu. Accedido 10 de junio de 2024d. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:applicant_countries.

———. **s. f.** «Proceso de adhesión a la Unión Europea». Europa.eu. Accedido 10 de junio de 2024e. <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/accession-process-to-the-eu.html>.

European Commission. 2022. «COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL, Commission Opinion on the Republic of Moldova's application for membership of the European Union». https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/0e2c1ba2-a821-439a-b697-101014d372c7_en?filename=Republic%20of%20Moldova%20Opinion%20and%20Annex.pdf.

———, **ed. 2023a.** «COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Republic of Moldova 2023 Report, Accompanying the Document, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2023 Communication on EU Enlargement Policy». https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/d8ef3ca9-2191-46e7-b9b8-946363f6db91_en?filename=SWD_2023_698%20Moldova%20report.pdf.

———. **2023b.** «COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Ukraine 2023 Report, Accompanying the document, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023, Communication on EU Enlargement policy», noviembre. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/bb61ea6d-dda6-4117-9347-a7191ecef3f_en?filename=SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf.

———. **2023c.** «Georgia 2023 Report, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions». https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/388e01b7-e283-4bc9-9d0a-5600ea49eda9_en?filename=SWD_2023_697%20Georgia%20report.pdf.

———, **ed. 2023d.** «*Key Findings of the 2023 Report on the Republic of Moldova*». https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_5629.

———, **ed. 2023e.** «*Key findings of the 2023 Report on Ukraine*». https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_23_5631.

———. **s. f.** «Chapters of the Acquis». European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). Accedido 10 de junio de 2024a. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en.

———. **s. f.** «Connecting Europe Facility–CEF Digital». European Commission. Accedido 15 de junio de 2024b. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/activities/cef-digital>.

———. **s. f.** «EU Enlargement». European Commission. Accedido 10 de junio de 2024c. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/eu-enlargement_en.

———. **s. f.** «EU-Ukraine Deep and Comprehensive Free Trade Area». European Commission. Accedido 16 de junio de 2024d. <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/eu-ukraine-deep-and-comprehensive-free-trade-area>.

———. **s. f.** «Moldova EU trade relations with Moldova. Facts, figures and latest developments». https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/moldova_en.

———. **s. f.** «Policy Highlights». European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). Accedido 10 de junio de 2024e. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/policy-highlights_en?prefLang=es.

———. **s. f.** «Steps towards Joining». European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). Accedido 10 de junio de 2024f. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/steps-towards-joining_en?prefLang=es&etrans=es.

———. **s. f.** «*THE TWELVE PRIORITIES*». <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/12%20Priorities.pdf>.

European Council, ed. 0272023. «*Special European Council, 9 February 2023*». <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2023/02/09/>.

European Parliament, ed. 2024. «*JOINT MOTION FOR A RESOLUTION*» on attempts to reintroduce a foreign agent law in Georgia and its restrictions on civil society. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2024-0244_EN.html.

European Parliamentary Research Service, Philippe Perchoc. 2017. «*Georgia: European Engagement in an Unstable Environment*». [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599287/EPRS_BRI\(2017\)599287_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599287/EPRS_BRI(2017)599287_EN.pdf).

European Union. 2023. «*THE EU AND MOLDOVA*». https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/0a5b94e4-1487-4db2-8732-f04b-25955f4f_en?filename=EU-MD FS.pdf.

———. **2024.** «*THE EU AND GEORGIA*». https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/f42aa02a-e8db-46c1-ab44-4d195a135b7a_en?filename=EU-GE%20FS.pdf.

European Union External Action, Strategic Communications. 2022. «Eastern Partnership». EEAS. 17 de marzo de 2022. https://www.eeas.europa.eu/eeas/eastern-partnership_en.

II. ARTÍCULOS ACADÉMICOS

Andrea Gawrich, Doris Wydra. 2024. «Conditions and Contestation: Ukraine on Its Way to EU-Membership». En *The War Against Ukraine and the EU*, editado por Michèle Knod Claudia Wiesner, 161-88. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-031-35040-5_8.

Baban, Inessa. 2015. «The Transnistrian Conflict in the Context of the Ukrainian Crisis». *NATO Defense College, Research Division* 122 (diciembre): 1-5. <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep10271.pdf>.

Bastasin, Carlo. 2023. «Want Ukraine in the EU? You'll have to reform the EU, too». *Brookings*, julio de 2023. <https://www.brookings.edu/articles/want-ukraine-in-the-eu-youll-have-to-reform-the-eu-too/>.

Buchkovska, Katerina. 2024. «The Effect of the Ukrainian War on the EU Enlargement Process The Case of the Balkan». *IUSTINIATUS PRIMUS LAW REVIEW Speacial Issue* 15 (1). <https://journals.ukim.mk/index.php/iplr/article/view/2591>.

Føllesdal, A. y Hix, S. 2006. «Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik». *Journal of Common Market Studies* 44 (3): 533-62.

Haas, Ernsnt B. 1958. «*de The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*». Notre Dame, IN, Estados Unidos de América: University of Notre Dame Press.

Hamilton, Robert E. s. f. «Georgia's Foreign Agents Law and Resulting Protests». Foreign Policy Research Institute. Accedido 10 de junio de 2024. <https://www.fpri.org/article/2024/05/georgias-foreign-agents-law-and-resulting-protests/>.

Hoffmann, Stanley. 1966. «*Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe*». Daedalus.

International Crisis Group. 2022. «RUSSIA VS GEORGIA: THE FALLOUT». *International Crisis Group, Europe Report* 195 (agosto). https://web.archive.org/web/20160304050242/http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/195_russia_vs_georgia_the_fallout.pdf.

Irena Ilic, Salome Markozia. 2015. «Future Associates: An Overview of the EU-Georgia Association Agreement». *Journal of Social Sciences* 4 (2). <https://doi.org/10.31578/jss.v4i2.88>.

Jusaima Moaid-azm Peregrina, José Ángel Ruiz Jiménez. 2024. «The EU's Planetary Role: A delicate balancing act in Enlargement Policy». *Florence School of Transitional Governance*, febrero. <https://doi.org/10.2870/848918>.

Kakabadze, Shota. 2024. «South Caucasus Amidst the Epochal Turn of The Century». *A World Order in Transformation? A Comparative Study of Consequences of the War and Reactions to These Changes in the Region*, marzo de 2024.

Katchanovski, Ivan. (2022) 2023. «The Ukraine-Russia War and Its Origins». *Graduate School of Public and International Affairs of the University of Ottawa*. https://www.researchgate.net/publication/368780422_The_Ukraine-Russia_War_and_Its_Origins.

Khodunov, Alexander. 2022. «The Orange Revolution in Ukraine». En *Handbook of Revolutions in the 21st Century*, editado por Jack Goldstone et al., 501-15. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-86468-2>.

Lang, Kai-Olaf. 2022. «Ukraine's accession to the EU: Relations with member states and implications for the balance of power». *German Institute for International and Security Affairs*, mayo de 2022. <https://www.swp-berlin.org/en/publication/ukraines-possible-eu-accession-and-its-consequences#publication-article-61>.

Longhurst, Kerry. 2024. «Taking Stock: A Socio-Economic Assessment of Moldova's Europeanisation in Light of Its EU Membership Prospects». *European Research Studies Journal XXVII* (1): 331-51. <https://doi.org/10.35808/ersj/3363>.

López, Juan Jorge Piernas. 2021. «LA UNIÓN EUROPEA Y EL CONFLICTO DE NAGORNO-KARABAJ». *Revista UNISCI 57* (octubre). <https://doi.org/10.31439/UNISCI-128>.

Manzano, Irene Rodríguez. 1996. «FUNCIONALISMO, NEOFUNCIONALISMO Y RELACIONES INTERNACIONALES. DOS CONTRIBUCIONES DOCTRINALES AL ESTUDIO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL» 5 (1): 289-303. https://minerva.usc.es/xmlui/bitstream/handle/10347/2257/1/pg_291-306_dereito5-1.pdf.

Mestres i Camps, Laia. 2019. «Las teorías de la integración europea». *Universitat Oberta de Catalunya*, febrero. https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/147595/1/EuropayLaGovernabilidadGlobal_Modulo2_LasTeoriasDeLaIntegracionEuropea.pdf

Mgaloblishvili, Anastasia. 2023. «Democracy in Peril: Rethinking EU Conditionality for Georgia's Path to EU Candidacy». *Georgian Institute of Politics Policy Memo 70* (octubre). <https://gip.ge/wp-content/uploads/2023/10/Policy-Memo-70.pdf>.

Michael Emerson, Steven Blockmans. 2023. «The 2023 Enlargement Package—Major Political Proposals and Glimmers of a Staged Accession Approach». *SCEEUS GUEST REPORT 19* (2023). <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2023/11/the-2023-enlargement-package.pdf>.

Milosevich-Juaristi, Mira. 2023. «Nagorno Karabaj: la guerra local y las rivalidades regionales y globales». *Real Instituto Elcano*, septiembre. <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/nagorno-karabaj-la-guerra-local-y-las-rivalidades-regionales-y-globales/>.

Moravcsik, A. (1999). «The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Mesina to Maastricht». Londres: UCL Press.

Ondarza, Nicolai von. 2022. «Ukrainian accession also requires reform of EU institutions». *German Institute for International and Security Affairs*, julio de 2022. <https://www.swp-berlin.org/en/publication/ukraines-possible-eu-accession-and-its-consequences#publication-article-61>.

Parandii, Khrystyna. 2023. «A new start for the EU’s enlargement policy». *Re-Think.CEE Fellowship*, junio de 2023. <https://www.gmfus.org/sites/default/files/2023-06/Parandii%20-%20EU%20Enlargement%20-%20Report.pdf>.

Pierson, P. 1996. «The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis». *Comparative Political Studies* 1.

Río, Pilar Requena del. 2014. «Ucrania, en el abismo». *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, marzo. https://sociologiacritica.es/wp-content/uploads/2014/03/dieceo23-2014_ucrania_en_el_abismo_p-requena.pdf.

Roman Petrov, Christophe Hillion. 2022. ««Accession through war»—Ukraine’s road to the EU». *Common Market Law Review* 59: 1289-1300. <https://doi.org/10.54648/COLA2022092>.

Solacolu, Maria-Cristina. 2023. «ENLARGEMENT OF THE EUROPEAN UNION IN THE CONTEXT OF UKRAINE, MOLDOVA, AND GEORGIA’S MEMBERSHIP APPLICATIONS». *Challenges of the Knowledge Society. Public Law*, 327-36. <https://www.proquest.com/openview/69ab028301be8a59d9490a56f1eb393b/1.pdf?pq-origsite=gscholar&cbl=2036059>.

Sologoub, Ilona. 2022. «Ukraine’s EU Integration: A Long Way Home». *Intereconomics* 57 (agosto): 218-24. <https://doi.org/10.1007/s10272-022-1066-1>.

Svitlana Holovko, Kateryna Vodolaskova. 2022. «EU-UKRAINE RELATIONS DEVELOPMENT POLICY: HISTORICAL BACKGROUND AND CURRENT STATE». *Scientific Works of National Aviation University. Series: Law Journal «Air and Space Law»* 2 (63). <https://doi.org/10.18372/2307-9061.63.16707>.

Tkachuk, Olesia. 2022. «Three decades of relations between the European Union and Moldova—from cooperation to the membership perspective». *ROCZNIK INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ* 16: 223-41.

Zhughe, Scott. 2012. «Political Prosecution: EU-Ukraine Relations in Turmoil». *Harvard International Review* 34 (2): 6-7. <https://www.jstor.org/stable/42763512>.

III. ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

Barbara Moens, Nicholas Vinocur. 2024. «Ukraine and EU push to start membership talks in June», mayo de 2024. <https://www.politico.eu/article/ukraine-eu-membership-talks-june-diplomacy-eu-accession-negotiations/>.

Hungary Today. 2022. «Ukrainian Parliament Adopts Anticipated New Law on National Minorities». *Hungary Today*, diciembre de 2022. <https://hungarytoday.hu/ukrainian-parliament-adopts-anticipated-new-law-on-national-minorities/>.

Kostina, Ivanna. 2024. «77% of Ukrainians support EU and NATO membership». *Ukrainska Pravda*, abril de 2024. <https://www.pravda.com.ua/eng/news/2024/04/4/7449667/>.

Liboreiro, Jorge. 2024. «Ukraine heading for accession impasse during Hungary's EU Council presidency». *euronews*, junio de 2024. <https://www.euronews.com/my-europe/2024/06/18/ukraine-heading-for-accession-impasse-during-hungarys-eu-council-presidency>.

Lungo, Lola Itzá López. 2024. «El Parlamento de Georgia aprueba la ley de «agentes extranjeros», en medio de protestas». *France24*, mayo de 2024. <https://www.france24.com/es/europa/20240514-el-parlamento-de-georgia-aprueba-la-ley-de-agentes-extranjeros-en-medio-de-protestas>.

Parulava, Dato. 2024. «Georgia PM Irakli Garibashvili resigns». *POLITICO*, enero de 2024. <https://www.politico.eu/article/irakli-garibashvili-georgia-prime-minister-resign-bidzina-ivanishvili/>.

Sedano, Rodrigo. 2023. «Georgia retira su polémico proyecto de «agentes extranjeros» tras masivas protestas». *France24*, marzo de 2023. <https://www.france24.com/es/europa/20230308-se-extiende-la-indignaci%C3%B3n-por-la-ley-de-agentes-extranjeros-qu%C3%A9-pasa-en-georgia>.

The Washington Post. 2023. «Ethnic minorities have a place in Ukraine». *The Washington Post*, enero de 2023. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/01/04/ethnic-hungarians-have-place-ukraine/>.

Verseck, Ken. 2022. «Hungary: What's Viktor Orban's problem with Ukraine?» *DW*, diciembre de 2022. <https://www.dw.com/en/hungary-whats-viktor-orbans-problem-with-ukraine/a-64063750>.

IV. FUENTES DE OTROS ORGANISMOS OFICIALES

Center for Insights In Survey Research. 2023. «GEORGIAN SURVEY OF PUBLIC OPINION», marzo, 63. <https://www.iri.org/wp-content/uploads/2023/04/IRI-Poll-Presentation-Georgia-March-2023-Final-CISR-Approved-.pdf?fbclid=IwAR-0flqfmgUF4NwbDF-3OCxpEstzk-1IpSRCKqSKZEarN9gQ6KbuZ4hX9ugw>.

ÉLYSÉE, ed. 2023. «*French-German declaration*». <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2023/01/22/french-german-declaration>.

«GDP per capita (constant 2015 US\$)—Moldova, Romania, Ukraine, Albania, Bosnia and Herzegovina, North Macedonia, Belarus». s. f. World Bank Open Data. Accedido 15 de junio de 2024. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD?locations=MD-RO-UA-AL-BA-MK-BY>.

«**The World Bank in Moldova**». s. f. World Bank. Accedido 15 de junio de 2024. <https://www.worldbank.org/en/country/moldova>.

«**The World Bank in Moldova–Overview**». s. f. World Bank. Accedido 15 de junio de 2024. <https://www.worldbank.org/en/country/moldova/overview>.

Transparency International. 2023. «9 Countries to Watch on the 2022 Corruption Perceptions Index». Transparency International. Transparency International. 14 de febrero de 2023. <https://www.transparency.org/en/blog/cpi-2022-corruption-watch-list-united-kingdom-sri-lanka-georgia-ukraine>.

———. **2024.** «Corruption Perceptions Index–Georgia». Transparency International. enero de 2024. <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/geo>.

———. **s. f.** «Corruption Perceptions Index - Ukraine». Transparency International. <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/ukr>.

———. **s. f.** «CPI 2023 for Eastern Europe & Central Asia: Autocracy & weak justice systems enabling widespread corruption». Transparency International. <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2023-eastern-europe-central-asia-autocracy-weak-justice-systems-widespread-enabling-corruption>.

Transparency International, Transparency International Ukraine. s. f. «Corruption Perceptions Index - Ukraine». <https://cpi.ti-ukraine.org/en/>.

UNHCR. 2023. «UKRAINE SITUATION REGIONAL REFUGEE RESPONSE PLAN». En *Regional Refugee Response for the Ukraine Situation*, 150. <https://reporting.unhcr.org/ukraine-situation-regional-refugee-response-plan>.

World Bank. s. f. «The World Bank in Georgia». World Bank. Accedido 10 de junio de 2024. <https://www.worldbank.org/en/country/georgia/overview>.

———. **s. f.** «The World Bank in Ukraine - Overview». World Bank. <https://www.worldbank.org/en/country/ukraine/overview>.

«**World Bank Data Base - World Development Indicators**». s. f. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

ANEXOS

TABLA 1

La siguiente table forma parte de la investigación llevada a cabo por Kerry Longhurst, con el nombre de «Taking Stock: A Socio-Economic Assessment of Moldova’s Europeanisation in Light of Its EU Membership Prospects». A su vez, esta tabla está basada en el trabajo de Jana Juzová de 2023 «Gradual Integration Process: Towards Restoring Effectiveness and Credibility of EU Enlargement».

En la tabla, se muestra el nivel de preparación de Moldavia, Georgia y Ucrania, dentro de los seis bloques de negociación. La medición se cuenta en una escala de 1 a 5, según el país se encuentre más o menos preparado:

1. En fase inicial.
2. Cierta nivel de preparación.
3. Moderadamente preparado.
4. Buen nivel de preparación.
5. Muy avanzado nivel de preparación.

Negotiating Cluster	Average	Moldova	Georgia	Ukraine
1. Fundamentals	1.8	1.8	2	1.8
2. Internal market	2	1.9	2	2.1
3. Competitiveness and inclusive growth	2.5	2.2	2.7	2.6
4. Green agenda and sustainable connectivity	2	1.9	1.8	2.5
5. Resources, agriculture and cohesion	1.5	1.2	1.5	1.8
6. External Relations	3.3	2.3	3	4

Source: Adapter from Juzová, 2023. (Scale: 1 _ early-stage preparations, 2 = some level of preparation, 3 = moderately prepared, 4 = good level of preparation and 5 = well advanced level of preparation).

Tomando la tabla anterior como referencia, la he traducido del inglés al español con traducción propia, siendo esta última la que he incluido en el texto.

Cláusulas de negociación	Media	Moldavia	Georgia	Ucrania
1. Fundamentales	1,8	1,8	2	1,8
2. Mercado interno	2	1,9	2	2,1
3. Competitividad y crecimiento integrador	2,5	2,2	2,7	2,6
4. Agenda verde y conectividad sostenible	2	1,9	1,8	2,5
5. Recursos, agricultura y cohesión	1,5	1,2	1,5	1,8
6. Relaciones exteriores	3,3	2,3	3	4

TABLA 2

En la primera tabla encontramos los datos obtenidos en el artículo «The 2023 Enlargement Package—Major Political Proposals and Glimmers of a Staged Accession Approach» realizado por Michael Emerson y Steven Blockmans. La obtención de datos está basada en el análisis de los documentos del Paquete de ampliación de 2023, convirtiendo los datos aportados a una escala numérica del 1 al 5 donde cada número significa:

1. Nivel inicial de preparación.
2. Cierta nivel de preparación.
3. Nivel moderado de preparación.
4. Buen nivel de preparación.
5. Nivel muy avanzado.

Según los autores, estos han decidido centrarse en las categorías de criterios políticos y fundamentales y la segunda sobre criterios económicos y administrativos. Por último, se realiza una media sumando los criterios políticos y los económicos.

Table 1: Enlargement Package 2023									
	UA	MD	GE	AL	BIH	KOS	MNE	NMK	SRB
Political & legal fundamentals	3.1	2.8	2.3	3	2.3	1.6	2.9	2.9	2
Democracy	(3.5)	(3.5)	(2)	(2.5)	(2.5)	(2)	(2)	(2.5)	(1.5)
Rule of law & rights	2	1.5	2	2.5	2	1.5	3	2.7	2
External relations	3.8	3.5	2.8	4	2.3	1.3	3.8	3.6	2.6
Economics & administration	2.1	1.7	1.9	2.5	1.6	1.7	3.1	3.1	3.3
Economic criteria	1.75	1.5	2	2.75	1.75	1.5	3	3.5	3.5
Internal market	1.7	1.7	2	2.6	1.7	2.2	3.1	2.9	3.1
Competitiveness	2.6	2.2	2.7	2.8	1.5	2	3.2	3.2	4.4
Green agenda	2.5	1.9	1.7	1.9	1.6	1.5	3.3	3	3
Agriculture, cohesion, budget	1.8	1.2	1.1	2.4	1.6	1.5	2.6	2.8	2.6

Table 1: Enlargement Package 2023									
	UA	MD	GE	AL	BIH	KOS	MNE	NMK	SRB
Total, political + economic*	2.6	2.3	2.1	2.8	2	1.7	3	3	2.7

* Simple average of the Political and Economic headings.

Source: Annex Table, with some re-arrangement of the headings as explained in the Annex.

Sobre esta tabla, he tomado los datos referentes sólo a Ucrania, Moldavia y Georgia y los he incorporado en una tabla en español con traducción propia.

	Ucrania	Moldavia	Georgia
Criterios políticos y fundamentales	3,1	2,8	2,3
Democracia	3,5	3,5	2
Estado de derecho y derechos	2	1,5	2
Relaciones exteriores	3,8	3,5	2,8
Criterios económicos y administrativos	2,1	1,7	1,9
Criterios económicos	1,75	1,5	2
Mercado interno	1,7	1,7	2
Competitividad	2,6	2,2	2,7
Agenda verde	2,5	1,9	1,7
Agricultura, cohesión, presupuesto	1,8	1,2	1,1
Media, criterios políticos + económicos	2,6	2,3	2,1



DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD

Dña. **Irene Brea Martín** con DNI/NIE/Pasaporte 70275976M alumno/a del MÁSTER INTERUNIVERSITARIO EN DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES en el curso 2023-24 , como autor/a de la Memoria de Investigación titulada «**El paquete de ampliación de la Unión Europea de 2023: los casos de Georgia, Moldavia y Ucrania**».

DECLARO QUE:

La Memoria de Investigación que presento está elaborada por mí y es original. No copio, ni utilizo ideas, formulaciones, citas integrales e ilustraciones de cualquier obra, artículo, memoria, o documento (en versión impresa o electrónica), sin mencionar de forma clara y estricta su origen, tanto en el cuerpo del texto como en la bibliografía.

Así mismo declaro que los datos son veraces y que no he hecho uso de información no autorizada de cualquier fuente escrita de otra persona o de cualquier otra fuente.

De igual manera, soy plenamente consciente de que el hecho de no respetar estos extremos es objeto de sanciones universitarias y/o de otro orden.

En Madrid, a 25 de septiembre de 2024.

Fdo: Irene Brea Martín

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Irene Brea Martín', written in a cursive style.

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**La legitimación frente a la Corte Internacional
de Justicia en base al principio de *erga omnes*:
análisis histórico y nuevas aplicaciones**

Lucía Burillo Michó

Madrid, 28 de junio de 2024

RESUMEN

El presente trabajo de investigación pretende ofrecer un análisis histórico y jurídico exhaustivo del concepto de legitimación ante la Corte Internacional de Justicia. Para ello, se ofrece una amplia panorámica del mecanismo contencioso de solución de controversias en la CIJ, examinando los enfoques bilateral y no bilateral de la responsabilidad jurídica internacional, siendo este último el que ha adquirido mayor relevancia en la jurisprudencia y la literatura recientes.

Así, se presentan, explican y analizan las principales aproximaciones casuísticas y legislativas, tratando de ofrecer una relación objetiva de sus ventajas e inconvenientes. Para ello, se explica el largo camino recorrido y las consecuencias jurídicas del caso que marcó un hito en el establecimiento del concepto de obligaciones *erga omnes*, el *obiter dictum* de la sentencia *Barcelona Traction*; así como el principal esfuerzo realizado hasta la fecha por parte de la comunidad internacional para codificar un conjunto de normas secundarias sobre la responsabilidad del Estado por hechos ilícitos, la ARSIWA.

A continuación, se explican los desarrollos recientes más relevantes. Esto incluye el razonamiento jurídico y las eventuales Órdenes de Medidas Provisionales en un total de cuatro casos ante la CIJ. *Gambia c. Myanmar* (2019), *Canadá y Países Bajos c. Siria* (2020), *Sudáfrica c. Israel* (2023), y *Nicaragua c. Alemania* (2024) son, por lo tanto, explicados brevemente y analizados; con particular detalle el primero y el tercero de los cuatro. Los Votos Particulares relevantes y la literatura relativa al *dictum* de la CIJ en dichos casos se utilizan para proporcionar un análisis más completo y matizado de la evolución del concepto jurídico.

Por último, se ofrece un análisis de la eficacia jurídica del concepto de legitimación por violación de obligaciones *erga omnes*. Para ello, se ofrece en primer lugar una visión de conjunto y se ofrece un análisis del estado actual de la cuestión. A continuación, se ofrece una distinción necesaria y más matizada entre las nociones de legitimación y jurisdicción. Por último, se explican los principales inconvenientes detectados en la ampliación de la noción jurídica.

PALABRAS CLAVE: legitimación, obligaciones *erga omnes*, norma imperativa.

ABSTRACT

The present research paper aims at providing a comprehensive historical and legal analysis of the concept of legal standing before the International Court of Justice. In order to do this, the paper offers an extensive overview of the contentious dispute settlement mechanism at the ICJ, by offering an examination of the bilateral and the non-bilateral approaches to international legal responsibility, the latter having gained prominence in recent jurisprudence and literature.

As such, the main casuistic and legislative efforts are presented, explained and analysed, by trying to offer an objective account of its advantages and drawbacks. The long road before and the legal consequences thereof of the landmark case in the establishment of the concept of obligations *erga omnes*, the *obiter dictum* in the *Barcelona Traction* judgment; as well as the main effort to date on behalf of the international community to codify a set of secondary rules on state responsibility for internationally wrongful acts, ARSIWA, are therefore explained.

Following, the most relevant recent developments are explained. This includes the legal reasoning and eventual Orders for Provisional Measures in a total of four cases before the ICJ. *The Gambia v. Myanmar* (2019), *Canada and The Netherlands v. Syria* (2020), *South Africa v. Israel* (2023), and *Nicaragua v. Germany* (2024) are therefore explained in brief and analysed; with particular detail to the first and third one of the four. Relevant Dissenting Opinions and literature regarding the ICJ's *dictum* in such cases are used in order to provide a more complete and nuance analysis of the evolution of the legal concept.

Finally, an analysis of the legal efficiency of the concept of standing on the basis of violations of obligations *erga omnes* is offered. This is done by first offering an overview and challenge to the state of the art as it currently stands. Following, a more nuanced and necessary distinction between the notions of standing and jurisdiction is provided. Lastly, the main identified drawbacks of expanding the legal notion are explained.

KEY WORDS: legal standing, obligations *erga omnes*, peremptory norm.

LISTA DE ABREVIATURAS

- ARSIWA:** Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos
- CAT:** Convención contra la Tortura
- CDI:** Comisión de Derecho Internacional
- CIJ:** Corte Internacional de Justicia
- CPJI:** Corte Permanente de Justicia Internacional
- CPI:** Corte Penal Internacional
- ONU:** Organización de las Naciones Unidas
- RE:** Relator Especial
- TPIY:** Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia

Capítulo I

INTRODUCCIÓN^{1,2}

El 29 de diciembre de 2023, la República de Sudáfrica presentó una solicitud de incoación de un procedimiento contra el Estado de Israel, que incluía una petición de indicación de medidas provisionales a la Corte Internacional de Justicia.³ Según la solicitud, los actos en cuestión incluían aquellos «amenazados, adoptados, condonados, tomados y que están siendo llevados a cabo por el Gobierno y los militares del Estado de Israel contra el pueblo palestino, un grupo nacional, racial y étnico distinto, [desde el 7 de octubre de 2023]». ⁴ Al leer esta declaración, uno no puede evitar preguntarse: ¿de qué manera exactamente se ve afectada Sudáfrica por los actos en cuestión? En efecto, no lo está, al menos de manera directa. De hecho, Sudáfrica basa su petición en el carácter *ius cogens* de la prohibición del genocidio y en las obligaciones *erga omnes* y *erga omnes partes* que tienen todos los Estados en virtud de la Convención sobre el Genocidio.⁵

Sudáfrica alega que el Tribunal tiene competencia sobre el procedimiento incoado a través de su solicitud basándose en el artículo IX de la Convención sobre el Genocidio y en el artículo 36(1) del Estatuto de la CIJ;⁶ y subraya el hecho de que ya en noviembre de 2023 Sudáfrica, junto con otros Estados, remitió la situación en los Territorios Palestinos Ocupados/Estado de Palestina a la Fiscalía de la Corte Penal Internacional, solicitando una investigación de los crímenes que

¹ Toda cita incluida directamente en el texto o las notas al pie de este trabajo constituye una traducción propia del texto original en inglés.

² La fecha de la última consulta para todas las fuentes utilizadas en este trabajo es el 21 de junio de 2024.

³ Corte Internacional de Justicia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, Application instituting proceedings, 29 de Diciembre de 2023 («Solicitud Sudáfrica»). Disponible en: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20231228-app-01-00-en.pdf>.

⁴ *Ibid.*, párr. 1.

⁵ *Ibid.*, párr. 5.

⁶ Naciones Unidas, *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, 24 de Octubre de 1945 («Estatuto de la CIJ»). Disponible en: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/sicj/icj_statute_e.pdf.

caen dentro de la jurisdicción de la CPI, incluido el crimen de genocidio, según lo dispuesto en el artículo 6 (a), (b) y (c) del Estatuto de la CPI.⁷

Sudáfrica se remite directamente a la declaración anterior del Tribunal en su Orden de medidas provisionales en el caso *Gambia c. Myanmar*, en la que estableció claramente que «la prohibición del genocidio tiene carácter de norma imperativa y que las obligaciones derivadas de la Convención se deben *erga omnes* y *erga omnes partes*»,⁸ y argumenta que Israel había sido «plenamente consciente de las graves preocupaciones expresadas por la comunidad internacional» en repetidas ocasiones.⁹ Todos los acontecimientos anteriormente expuestos, fácticos y procesales, hacen que uno se pregunte si el marco procesal actual, tal y como está ahora mismo, es el más eficaz, y si realmente contribuye al avance de la justicia. Por ello, esta tesis se centrará en la evolución del principio de legitimación sobre la base de obligaciones *erga omnes* ante la CIJ, y si el marco actual deja perspectivas de futuro y es el adecuado para servir a la justicia. Siguiendo tal objetivo, se formula la pregunta de investigación: «¿En qué medida el actual marco jurídico internacional relativo al principio de legitimación sobre la base de obligaciones *erga omnes* es adecuado para abordar la adjudicación de justicia en casos de violaciones de normas imperativas?».

En lo que respecta a la metodología de la investigación, esta tesis examinará las diferentes normas y principios procesales relativos a la legitimación en el sistema jurídico internacional, así como los desarrollos más recientes ante la CIJ. La pregunta de investigación propuesta es entonces una pregunta doctrinal descriptiva, ya que pretende analizar y describir la doctrina existente.¹⁰ Aun siendo conscientes de que ello plantea el riesgo de hacer una elección con contenido valorativo al dar respuesta a la pregunta inevitablemente anexa a cualquier cuestión descriptiva más amplia de lo que debería ser «el derecho»,¹¹ los valores normativos en los que basarse serán los establecidos por la doctrina del propio sistema jurídico internacional. Para ello, se analizarán no sólo los escritos de algunos de los principales estudiosos y «desarrolladores» del ámbito del Derecho internacional público y del Derecho penal internacional, sino también los razonamientos proporcionados por los jueces de los distintos tribunales penales internacionales en la jurisprudencia previa, así como en los desarrollos más recientes ante la CIJ.

⁷ Embajada de Sudáfrica en los Países Bajos, *Letter from the South African Embassy in the Netherlands to the Prosecutor of the International Criminal Court*, 17 de Noviembre de 2023 («Carta de Sudáfrica»). Disponible en: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2023-11/ICC-Referral-Palestine-Final-17-November-2023.pdf>.

⁸ Corte Internacional de Justicia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, Provisional Measures, Order of 23 January 2020 («Orden contra Myanmar»), pág. 17, párr. 41.

⁹ Solicitud Sudáfrica, párr. 10, 13.

¹⁰ Lieblich, Eliav. «How to do research in international law? A Basic Guide for Beginners». *Harvard International Law Journal Online*, n° 62 (2019), 1-26. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3704776, pág. 3.

¹¹ *Ibid.*, pág. 4.

Las diferentes fuentes primarias utilizadas serán las del derecho internacional público general, en particular los tratados y las decisiones judiciales. Como tales, esta tesis se basará principalmente en la Carta de las Naciones Unidas,¹² la Convención sobre el Genocidio,¹³ el Estatuto de la CIJ, el Estatuto de Roma de la CPI y la jurisprudencia tanto de la CIJ como de la CPI. Las fuentes secundarias serán las Resoluciones emitidas por el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de la ONU, varios informes y directrices emitidos por otros organismos de la ONU, así como otros materiales tanto de la CIJ como de la CPI. Además, también se recurrirá a libros, artículos académicos y otras fuentes en línea como noticias y publicaciones de ONG.

En cuanto a la estructura de la tesis, el **CAPÍTULO 2** comenzará respondiendo a la sub-pregunta de qué es la legitimación y qué significa y conlleva en el ordenamiento jurídico internacional. Para ello, se expondrán en primer lugar las principales normas procesales de solución de controversias internacionales ante la CIJ, y a continuación se ofrecerá una visión general del enfoque bilateral tradicional de la responsabilidad jurídica internacional, así como una introducción al enfoque «no bilateral», que ha experimentado numerosos avances en los últimos cincuenta años. Por último, se esbozarán el proceso de redacción y las principales implicaciones de la ARSIWA. A continuación, el **CAPÍTULO 3** presentará la evolución del principio de legitimación sobre la base de obligaciones *erga omnes*, centrándose en sus orígenes y aplicación a través de la cronología de aquellos casos emblemáticos que han sentado las bases de dicho principio. Para ello, se ofrecerá un análisis del estado de la cuestión antes de la sentencia *Barcelona Traction*, seguido de un análisis de las principales consecuencias del *obiter dictum* emitido por el Tribunal en dicha sentencia. A continuación, se explicarán los desarrollos más recientes en esta materia, ofreciendo una visión general de cuatro casos diferentes: *Gambia c. Myanmar* (2019), *Canadá y Países Bajos c. Siria* (2020), *Sudáfrica c. Israel* (2023) y *Nicaragua c. Alemania* (2024).

Por último, el **CAPÍTULO 4** tratará de evaluar la eficacia jurídica de la legitimación activa sobre la base de obligaciones *erga omnes*, y responderá a la sub-pregunta de si el actual marco jurídico internacional relativo al principio de legitimación activa sobre la base de obligaciones *erga omnes*, es adecuado para abordar la adjudicación de justicia en casos de violaciones de normas imperativas, como por ejemplo, la prohibición del genocidio. Para ello, se abordarán los retos que plantea el estado de la cuestión, se evaluará el *locus standi* como aspecto independiente de la jurisdicción y, por último, se examinarán los posibles inconvenientes de la ampliación del concepto jurídico. Finalmente, se ofrecerá una conclusión.

¹² Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, 24 de Octubre de 1945 («Carta de la ONU»). Disponible en: <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>.

¹³ Naciones Unidas, *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*, 9 de Diciembre de 1948 («Convención del Genocidio»). Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-prevention-and-punishment-crime-genocide>.

Capítulo II

LA LEGITIMACIÓN INTERNACIONAL (*LOCUS STANDI*) Y SUS DIVERSAS MATERIALIZACIONES

Las características específicas de la noción de obligaciones *erga omnes* no pueden apreciarse plenamente si el concepto se interpreta de forma aislada. Por ello, el objetivo de este capítulo es exponer la noción de legitimación internacional (también conocida como *locus standi*), su evolución a lo largo de la jurisprudencia de la CIJ, y sus diversas materializaciones y significados a lo largo de la historia del Derecho internacional moderno. Para ello, se hará una introducción básica al concepto de *locus standi* tal y como se recoge en la literatura y en la práctica de la solución de controversias internacionales. A continuación, se expondrán los principales aspectos procesales de la jurisdicción contenciosa en la CIJ. Por último, se ofrecerá un análisis de la legitimación para la ejecución de obligaciones *erga omnes*.

2.1 Solución de controversias internacionales en la CIJ

La Corte Internacional de Justicia es el órgano judicial de las Naciones Unidas.¹⁴ Está investido tanto de poderes contenciosos como consultivos, lo que significa que puede ejercer cualquiera de sus jurisdicciones en función del caso de que se trate. El Estatuto de la CIJ define las competencias de la Corte para definir controversias, también conocidas como su jurisdicción contenciosa. Según el artículo 34 del Estatuto, sólo los Estados pueden ser parte en los procedimientos contenciosos; lo que especifica aún más la jurisdicción de la Corte, que está abierta a los Estados parte del Estatuto.¹⁵ Además, la Carta de la ONU especifica que todos los miembros de la ONU son, *ipso facto*, partes del Estatuto de la CIJ.¹⁶

¹⁴ Carta de la ONU, Artículo 7; Estatuto de la CIJ, Artículo 1.

¹⁵ Estatuto de la CIJ, Artículo 35(1).

¹⁶ Todos los miembros de la ONU son *ipso facto* partes del Estatuto de la CIJ. Véase Carta de la ONU, Artículo 93(1).

Sin embargo, los Estados deben dar su consentimiento para que la Corte pueda ejercer su competencia contenciosa.¹⁷ De hecho, el principio de consensualidad es fundamental para la adjudicación por parte de la Corte y, por lo tanto, implica que, a menos que todos los Estados implicados en una disputa concreta hayan dado su consentimiento, la Corte no tendrá jurisdicción para emitir una decisión sobre ese asunto.¹⁸

En términos generales, la legitimación activa o *locus standi* puede definirse como «el requisito de que un Estado que pretende hacer cumplir la ley establezca un vínculo suficiente entre él y la norma jurídica que constituye el objeto de la acción de cumplimiento».¹⁹ El debate sobre el tema de la legitimación surgió en el contexto de la publicación del Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos de la CDI, también conocido informalmente como ARSIWA (por sus siglas en inglés). Tradicionalmente, el derecho de la responsabilidad del Estado ha abogado por una comprensión estrecha, considerando la responsabilidad como una relación recíproca entre pares de Estados (una relación bilateral), o reduciéndola a un mecanismo para obtener reparación.²⁰ Se sigue así una lógica de derecho privado, como por ejemplo la del derecho sobre la responsabilidad civil, según la cual el «objetivo central de la responsabilidad es la reparación del daño causado a la parte perjudicada, más que la sanción o la disuasión de las violaciones del derecho internacional».²¹ Un régimen de este tipo se ocupaba, por lo general, exclusivamente de la relación bilateral y de la dinámica entre un Estado lesionado y un Estado responsable, de modo que la ilicitud sólo se entendía en términos de un perjuicio que debía repararse al Estado lesionado. Siguiendo este modelo, la responsabilidad del Estado (entendida como la responsabilidad de cumplir con una obligación jurídica «no incumplida») es subjetiva y se circunscribe a las relaciones bilaterales entre dos Estados.²² Por lo tanto, el derecho de la responsabilidad del Estado se construyó sobre esta base bilateral, que afecta a las obligaciones entre dos Estados. Algunos autores encuentran el razonamiento para un sistema de este tipo en el hecho de que el orden jurídico internacional se basa en actores soberanos independientes y

¹⁷ Estatuto de la CIJ, Artículo 36(1).

¹⁸ Merris, J.G., *International Dispute Settlement*, 5ª edición, Cambridge, Cambridge University Press, 2011 («Merris»), pág. 116.

¹⁹ Tams, C. J., *Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law*, 1ª edición, Cambridge, Cambridge University Press, 2005 («Tams»), pág. 26.

²⁰ Tams, pág. 27, Thin, Sarah., «Beyond Bilateralism: A Theory of State Responsibility for Breaches of Non-Bilateral Obligations». Tesis doctoral, Universidad de Maastricht, 2022 («Thin»), págs. 70-81.

²¹ Thin, pág. 110. Véase también Nollkaemper, André, *Constitutionalization and the Unity of the Law of International Responsibility*, *Indiana Journal of Global Legal Studies* (2009), págs. 535, 545.

²² Thin, pág. 110. Véase también Benvenisti, Eyal, *The Conception of International Law as a Legal System*, *German Yearbook of International Law* (2008), pág. 396: «una visión del derecho internacional como nada más que una mezcla de tratados solitarios que se ciernen sobre el abismo de la anarquía internacional sin ninguna jerarquía en particular».

se caracteriza por la ausencia de un poder coercitivo, así como por la noción de un «público» o «comunidad» unificados.²³

2.2 Enfoque bilateral tradicional

A lo largo de los años, los juristas internacionales se han ocupado de definir qué tipos de intereses y qué formas específicas de afección son realmente suficientes para que los Estados establezcan su legitimación. Desde una perspectiva muy general, como base de partida, hay que establecer una distinción principal. La doctrina jurídica internacional distingue entre intereses que están legalmente protegidos e intereses que no lo están.²⁴ Normalmente, un Estado que pretenda establecer su legitimación ante un Tribunal tiene que demostrar que la violación contra la que pretende oponerse ha afectado a sus «posiciones jurídicamente protegidas», materializadas en forma de «derechos» o «intereses jurídicos», y no meramente a sus intereses de naturaleza política o de otro tipo.²⁵ Según la mayoría de los comentaristas, los constantes esfuerzos de la CDI por codificar la determinación de qué Estados tienen derecho a invocar la responsabilidad de otros, han sido en realidad sino un intento de discriminar entre posiciones jurídicamente protegidas e intereses no jurídicos.²⁶ El fallecido juez de la CIJ y RE Willem Riphagen, al explicar la necesidad de tal distinción en el orden jurídico internacional, observó: «Que un Estado concreto tenga interés en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales por parte de otro Estado es una cuestión de hecho. A la larga, todo Estado tiene interés en la observancia de cualquier norma de derecho internacional (...). Pero esto no autoriza en modo alguno (...) a todo Estado a exigir el cumplimiento por cualquier otro Estado de sus obligaciones internacionales, y mucho menos a tomar contramedidas en caso de incumplimiento de dichas obligaciones».²⁷

Los pasos iniciales para establecer tal distinción fueron dados por la CIJ en las sentencias de los asuntos del *Sudoeste de África* y *Barcelona Traction*. Aunque ambas sentencias también resultan relevantes para el debate sobre la legitimación para la ejecución de obligaciones *erga omnes*, aquí se destacará un aspecto diferente. En la primera, el Tribunal, aunque no estuvo de acuerdo con el argumento del demandado, sí determinó que los demandantes, para tener legitimación, debían demostrar un «derecho o interés jurídico» en el objeto del liti-

²³ Thin, pág. 111. Véase también Thin, Sarah, *Community Interest and the International Public Legal Order*, *Netherlands International Law Review* (2021). Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/s40802-021-00186-7>.

²⁴ Tams, pág. 29.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Véase por ejemplo Tams, pág. 30.

²⁷ Naciones Unidas, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional* (1983), Documento A/CN.366 y Add. 1: *Fourth report on the content, forms and degrees of international responsibility (part 2 of the draft articles)*, by Mr. Willem Riphagen, *Special Rapporteur*, pág. 21, párr. 113, énfasis añadido. Disponible en: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1983_v2_p1.pdf.

gio.²⁸ De hecho, el Tribunal estableció una distinción entre la «legitimación ante el propio Tribunal», un derecho que consideró que tenían los demandantes en virtud de la cláusula jurisdiccional del tratado, y el «derecho o interés jurídico» de un demandante en relación con el objeto de su demanda.²⁹ A pesar de ello, el Tribunal puso cierto énfasis en el hecho de que no todas las consideraciones que pueden etiquetarse como intereses del Estado equivaldrían en sí mismas a normas de derecho.³⁰ Por lo tanto, estableció que la existencia de un interés no implicaba por sí misma que dicho interés fuera «de carácter específicamente judicial», y que para «generar derechos y obligaciones legales», dicho interés «debe recibir una expresión jurídica y revestirse de forma legal».³¹ Los casos del Sudoeste de África fueron objeto de duras críticas, incluso por parte de los jueces disidentes.³² Cuatro años más tarde, en su sentencia sobre la *Barcelona Traction*, el Tribunal refrendó su conclusión en los asuntos del *Sudoeste de África* al establecer que «no un mero interés afectado, sino únicamente la infracción de un derecho, implica responsabilidad».³³ Por lo tanto, la distinción entre los Estados que tienen legitimación y los que no la tienen es, ante todo, una distinción definida jurídicamente. Como tal, puede decirse que la legitimación se ha convertido en un concepto normativo.³⁴

Una de las principales distinciones que hay que hacer en relación con la legitimación se refiere a las normas procesales que rigen los procedimientos contenciosos de la CIJ. Aparte de las condiciones básicas *ratione personae* establecidas en los artículos 34 y 35 del Estatuto de la CIJ, éstas pueden clasificarse en requisitos jurisdiccionales y de admisibilidad.³⁵ Según el artículo 36 del Estatuto de la CIJ, la competencia de la Corte se basa en el principio del consentimiento dado por las partes que intervienen en el proceso, y dicho consentimiento puede darse antes o después de que haya surgido un litigio.³⁶ En cuanto a la admisibilidad, está implícito en el Artículo 38 del Estatuto de la CIJ que la competencia

²⁸ Corte Internacional de Justicia, *South West Africa cases (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa)*, Preliminary Objections, Judgment of 21 December 1962 («Sentencia Sudoeste de África 1962»), págs. 342-345.

²⁹ Hachem, A., Hathaway, O. A., Cole, J., *A New Tool for Enforcing Human Rights: Erga Omnes Partes Standing*, Columbia Journal of Transnational Law (2024) («Hachem et al.»), pág. 13.

³⁰ Corte Internacional de Justicia, *South West Africa cases (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa)*, Second Phase, Judgment of 18 July 1966 («Sentencia Sudoeste de África 1966»), pág. 32, párr. 50-51.

³¹ *Ibidem*.

³² Véase, por ejemplo, Sentencia Sudoeste de África 1966, Voto Particular del Juez Jessup, pág. 1: «Considero la Sentencia (...), completamente infundada en derecho.»; Friedmann, W. G., *The Jurisprudential Implications of the South West Africa Case*, Columbia Journal of Transnational Law (1967), págs. 1-16 (1967); Pomerance, Michla, *Case Analysis: The ICJ and South West Africa (Namibia): A Retrospective Legal/Political Assessment*, Leiden Journal of International Law (1999), págs. 429-31.

³³ Corte Internacional de Justicia, *Case concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)*, Second Phase, Judgment of 5 February 1970 («Barcelona Traction»), pág. 36, párr. 46, énfasis añadido.

³⁴ Tams, pág. 31.

³⁵ Tams, pág. 22.

³⁶ Véase sección 2.1, nota al pie 18.

contenciosa de la Corte se limita a la solución de «controversias». En la práctica, este requisito se ha interpretado en el sentido de que tiene que haber, entre las partes, un «desacuerdo sobre una cuestión de derecho o de hecho, un conflicto de opiniones jurídicas o de intereses»,³⁷ que no debe ser meramente hipotético y debe seguir existiendo en el momento de la decisión.³⁸ Además, la admisibilidad de las demandas se ve limitada por otras doctrinas, entre ellas el concepto de «tercero indispensable». Este concepto fue establecido por el Tribunal en el asunto relativo al *Oro Monetario Retirado de Roma*, en el que el Tribunal declaró que, aunque tuviera competencia sobre un litigio, no podría ejercerla si se trataba de un caso en el que los «intereses jurídicos de un Estado no consintiente [...] constituyeran el objeto de la decisión».³⁹ Esto se reafirmó en el caso *Timor Oriental*, en el que el Tribunal sometió la ejecución de obligaciones *erga omnes* a la prueba del *Oro Monetario*, al sostener que el principio se aplicaba «cualquiera que fuera la naturaleza de la obligación invocada».⁴⁰

2.3 Enfoque no bilateral: obligaciones *erga omnes*

Durante los últimos cincuenta años, se ha debatido mucho sobre el alcance exacto de las obligaciones *erga omnes* y su uso o papel en términos de responsabilidad del Estado. De hecho, estas obligaciones se han convertido en una parte fundamental del marco de la responsabilidad internacional, al superar el enfoque puramente bilateral de la responsabilidad entre un Estado que ha violado una obligación jurídica internacional y un Estado lesionado.⁴¹ En su *obiter dictum* en el asunto *Barcelona Traction*, la CIJ reconoció formalmente y por primera vez la existencia de tales obligaciones, pero la cuestión había sido objeto de debate desde mucho antes. En la siguiente sección, se expondrá en detalle la jurisprudencia anterior que aborda la noción de obligaciones no bilaterales. A continuación, se explicará el *obiter dictum* de *Barcelona Traction*.

2.3.1 Primer paso: antes de *Barcelona Traction*

Para comprender el *obiter dictum* de *Barcelona Traction*, merece la pena volver a examinar dos casos anteriores, en los que la CIJ abordó el derecho de los Estados a invocar la responsabilidad de otro Estado por violar sus obligaciones

³⁷ Corte Permanente de Justicia Internacional, *Mavrommatis Palestine Concessions*, PCIJ, Ser. A, N.º 2 (1924), pág. 11.

³⁸ Tams, pág. 23.

³⁹ Corte Internacional de Justicia, *Case of the monetary gold removed from Rome in 1943 (Preliminary Question)*, Judgment of June 15th 1954 [1954] ICJ Reports 19 («Oro monetario»), pág. 32.

⁴⁰ Corte Internacional de Justicia, *Case concerning East Timor (Portugal v. Australia)*, Judgment of 30th June 1995 («Timor Oriental»), pág. 102, párr. 29.

⁴¹ Mais, Jan, «Obligations *Erga Omnes* as a Basis of Legal Standing in International Law». Tesis de Máster, Universidad de Charles, 2023, pág. 1.

convencionales.⁴² El primero es el caso del *S.S. Wimbledon*, que también constituye el primer caso contencioso ante la Corte Permanente de Justicia Internacional, predecesora de la CIJ. En este caso, la CPJI permitió a Inglaterra, Francia, Italia y Japón invocar la responsabilidad de Alemania en virtud del Tratado de Versalles, a raíz de que Alemania denegara el paso por el Canal de Kiel al barco de vapor «Wimbledon».⁴³ Al buque, fletado por una compañía francesa y que transportaba armas y municiones destinadas a Polonia, Alemania le denegó la entrada basándose en sus órdenes de neutralidad tras la guerra ruso-polaca.⁴⁴ por ello, los demandantes invocaron el Tratado de Versalles para iniciar un procedimiento ante la CPJI, que aceptó la legitimación de los cuatro Estados basándose en el artículo 368.1 del Tratado,⁴⁵ así como en el hecho de que «cada una de las cuatro Potencias demandantes [tenía] un claro interés en la ejecución de las disposiciones relativas al Canal de Kiel, ya que todas ellas [poseían] flotas y buques mercantes que enarbolaban sus respectivos pabellones».⁴⁶ Como tal, el *S.S. Wimbledon* se convirtió en el primer caso en el que la CPJI permitió a Estados no especialmente afectados invocar la responsabilidad de otro Estado parte.

Sin embargo, casi cuarenta años después, la CIJ (que para entonces había sustituido a la PCIJ) revocó la declaración de su predecesora en los casos del *Sudoeste de África*. En 1960, Etiopía y Liberia incoaron un procedimiento contra Sudáfrica por supuestas infracciones del Mandato de la Sociedad de Naciones para África Sudoccidental (actual Namibia), incluida la práctica del crimen de apartheid. Sudáfrica planteó objeciones preliminares al ejercicio de la jurisdicción del Tribunal, que incluían objeciones a la legitimación de Etiopía y Liberia,⁴⁷ haciendo la distinción recordada en secciones anteriores entre jurisdicción y legitimación⁴⁸ y declarando que efectivamente existía una disputa entre las partes;⁴⁹ y que tenía jurisdicción sobre dicha disputa.⁵⁰ A pesar de ello, cuatro años más tarde, en la sentencia sobre el fondo, el Tribunal consideró que los demandantes no estaban legitimados para plantear la controversia.⁵¹ El Tribunal distinguió entre «legitimación ante el propio Tribunal», un derecho que consideró que tenían los demandantes en virtud de la cláusula jurisdiccional del tratado, y el «derecho o interés jurídico» de

⁴² Hachem *et al.*, pág. 12.

⁴³ Corte Permanente de Justicia Internacional, *S. S. Wimbledon, Judgment of 17 August 1923 (Series A, N.º 1)* («S.S. Wimbledon»), págs. 18-19.

⁴⁴ *Ibid.*, pág. 19. Véase también Hachem *et al.*, pág. 12.

⁴⁵ Véase el Tratado de Versalles, Artículo 368(1), que otorgaba jurisdicción a la PCIJ, según el cual: «En caso de violación [...] o de controversias sobre la interpretación de estos artículos, cualquier Potencia interesada podrá recurrir a la jurisdicción instituida a tal efecto por la Sociedad de Naciones». Véase Hachem *et al.*, pág. 12.

⁴⁶ *S. S. Wimbledon*, pág. 20.

⁴⁷ Sentencia Sudoeste de África 1962, págs. 326-327.

⁴⁸ Ver sección 2.2.

⁴⁹ Sentencia Sudoeste de África 1962, pág. 328.

⁵⁰ Sentencia Sudoeste de África 1962, pág. 343.

⁵¹ Sentencia Sudoeste de África 1966, párr. 4, 65-66.

un demandante en relación con el objeto de su demanda.⁵² El Tribunal no abordó el fondo del asunto y concluyó el caso basándose en su conclusión de que los demandantes carecían de legitimación activa, aunque hubiera considerado que tenía jurisdicción al abordar las objeciones preliminares de Sudáfrica en 1962.⁵³ Como tal, y al rechazar la legitimación de Etiopía y Liberia en los casos de Sudoeste de África por falta de un «interés jurídico» más allá de la cláusula jurisdiccional del tratado, el Tribunal cerró la puerta a la ampliación de la noción de legitimación. De hecho, no hubo consenso entre los jueces sobre si los Estados individuales, aun cuando no tuvieran un perjuicio individual, podían tener legitimación ante el Tribunal,⁵⁴ razón por la cual, tan sólo cuatro años más tarde, se suscitó un gran debate cuando el Tribunal revocó su decisión en los casos de Sudáfrica Sudoccidental en su *obiter dictum* en el caso *Barcelona Traction*.

2.3.2 Segundo paso: las consecuencias del *obiter dictum*

En 1970, la CIJ dictó una Sentencia que se convertiría en paradigma del Derecho Internacional moderno, y que sigue siendo relevante a día de hoy. La sentencia se refería al procedimiento incoado por Bélgica contra España en relación con las gestiones de protección diplomática iniciadas por la primera sobre un grupo de sus nacionales, a los que no se habían pagado sus intereses como accionistas de la *Barcelona Traction, Light & Power Company, Limited*.⁵⁵ Las conclusiones del Tribunal siguen siendo controvertidas aún hoy, dados sus efectos sobre la cuestión de la protección diplomática de las empresas. En efecto, las afirmaciones realizadas por el Tribunal en dos párrafos de dicha sentencia, la han convertido en uno de los pronunciamientos judiciales más famosos de la historia de la CIJ, se han convertido en un *obiter dictum* y han cobrado vida propia, además de inspirar un gran debate entre Estados, tribunales y académicos.⁵⁶ En el caso *Barcelona Traction*, Bélgica solicitaba una compensación monetaria por los daños que, según alegaba, se habían causado a ciudadanos belgas accionistas de la empresa.⁵⁷ Ello se produjo a raíz de que las autoridades españolas se negaran a conceder la autorización necesaria para el reembolso de una deuda creada después de que no se efectuaran los pagos de intereses de los bonos de servicio, tras su suspensión durante la Guerra Civil española (1936-1939) y la declaración de quiebra de la empresa por un tribunal español en 1948.⁵⁸ Por ello, Bélgica alegó

⁵² *Ibidem*. Véase también Hachem *et al.*, pág. 13.

⁵³ Sentencia Sudoeste de África 1966, párr. 99.

⁵⁴ Tams, pág. 165.

⁵⁵ *Barcelona Traction*, párr. 8-24. Véase también Hachem *et al.*, págs. 14-15.

⁵⁶ Tams, pág. 2. *Obiter dictum* hace referencia a algo «dicho de pasada». Concretamente, en Derecho, se refiere a un «pasaje de una opinión judicial que no es necesario para la decisión del caso ante el tribunal. Estas afirmaciones carecen de fuerza de precedente, pero pueden ser significativas». Disponible en: <https://www.britannica.com/topic/obiter-dictum>.

⁵⁷ Hachem *et al.*, pág. 15.

⁵⁸ *Barcelona Traction*, párr. 11, 13.

que España había violado el derecho internacional y que, por lo tanto, tenía la obligación de «reparar los daños consecuentes sufridos por los nacionales belgas, personas físicas y jurídicas, accionistas de *Barcelona Traction*». ⁵⁹ España, por su parte, alegó que el Estado belga carecía del *ius standi* necesario ante la CIJ para incoar un procedimiento en su contra. ⁶⁰

Si bien es cierto que la sentencia no afectó, finalmente, a las normas sobre nacionalidad, supuso el punto de partida del debate sobre la ejecución de las obligaciones *erga omnes* tal y como las conocemos hoy en día. Al declarar que Bélgica carecía de legitimación activa para ejercer la protección diplomática de sus nacionales accionistas de la sociedad, el Tribunal estableció una importante distinción entre dos categorías diferentes de obligaciones. Estos dos párrafos merecen, por tanto, ser citados:

«33. Cuando un Estado admite en su territorio inversiones extranjeras o nacionales extranjeros, ya sean nacionales o personas jurídicas, está obligado a extenderles la protección de la ley y asume obligaciones relativas al trato que se les dispensa. Sin embargo, estas obligaciones no son absolutas ni incondicionales. En particular, debe establecerse una distinción esencial entre **las obligaciones de un Estado frente a la comunidad internacional en su conjunto y las que se derivan frente a otro Estado en el ámbito de la protección diplomática**. Por su propia naturaleza, las primeras incumben a todos los Estados. Dada la importancia de los derechos de que se trata, puede considerarse que todos los Estados tienen un interés jurídico en su protección; se trata de **obligaciones erga omnes**». ⁶¹

«34. Tales obligaciones se derivan, por ejemplo, en el derecho internacional contemporáneo, de la proscripción de los **actos de agresión y de genocidio**, así como de los principios y normas relativos a los **derechos básicos de la persona humana**, incluida la protección contra la esclavitud y la discriminación racial. Algunos de los derechos de protección correspondientes han entrado a formar parte del **corpus del derecho internacional general** [...]; otros son conferidos por instrumentos internacionales de carácter universal o casi universal.» ⁶²

Sin embargo, y haciendo referencia a su Opinión Consultiva de 1949 (anterior a los casos del Sudoeste de África), el Tribunal también sostuvo lo siguiente: «No puede sostenerse, cuando se cuestiona una obligación de este tipo en particu-

⁵⁹ *Ibid.*, pág. 12, párr. 25.

⁶⁰ *Barcelona Traction*, pág. 14, párr. 25.

⁶¹ En latín: hacia todos. En derecho internacional: obligaciones en cuyo cumplimiento todos los Estados tienen un interés jurídico porque su objeto es importante para la comunidad internacional en su conjunto. Véase: <https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/oi/authority.20110803095756413#:-:text=%5BLatin%3A%20towards%20all%5D,international%20community%20as%20a%20whole>.

⁶² *Barcelona Traction*, párr. 33-34, énfasis añadido.

lar, que todos los Estados tengan un interés jurídico en su observancia. En efecto, las normas en la materia se basan en dos supuestos: el primero es que el Estado demandado haya incumplido una obligación para con el Estado nacional respecto de su nacional. El segundo es que sólo la parte a la que se debe una obligación internacional puede interponer una demanda por su violación». ⁶³

De este modo, el Tribunal reconoció en este *obiter dictum* la existencia de una categoría de obligaciones que, aunque en principio se remontaban al Derecho romano, ⁶⁴ se convirtieron en emergentes y claramente establecidas en el Derecho internacional moderno. ⁶⁵ A raíz de la Sentencia de la CIJ en el asunto *Barcelona Traction*, cobraron relevancia dos opiniones emitidas por dos de los jueces del caso. El primero de ellos es el Voto Particular del Juez Ammoun, que si bien coincidió con la mayoría en la Sentencia, distinguió entre dos categorías de acciones judiciales internacionales, siendo éstas (i) las acciones individuales de los Estados sobre la base de sus derechos subjetivos, o de los derechos de una sociedad registrada o que actúe bajo su jurisdicción; y (ii) las acciones interpuestas en defensa de «un interés colectivo o general, cuyo objetivo es salvaguardar la legalidad o el respeto debido a principios de carácter internacional o humano, traducidos en normas jurídicas imperativas (*ius cogens*)». ⁶⁶ Esta aprobación explícita (no respaldada por la mayoría) por parte del juez es la primera declaración clara que defiende el derecho de los Estados a interponer acciones contra otros Estados por violación de normas imperativas. ⁶⁷

El difunto Juez Willem Riphagen, ⁶⁸ designado como juez *ad hoc* en este asunto, emitió en cambio un Voto Particular a la Sentencia. No obstante, el Juez Riphagen coincidió con la mayoría concurrente en que «habría sido incorrecto afirmar que todo Estado tiene *ius standi* en los casos en que se vulnera la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, [...] o en los casos que sólo existen respecto de un Estado con el que ha celebrado estipulaciones convencionales». ⁶⁹ Prosigue afirmando que «el *ius standi* de un Estado en virtud de las normas de derecho internacional consuetudinario relativas al trato de los extranjeros depende de la existencia de un vínculo entre ese Estado y la situación que se ve perjudicada en el caso de que se trate». ⁷⁰ Basa su razonamiento en el hecho de que es ese mismo Estado el que, «*a posteriori*, [...] puede exigir repara-

⁶³ Barcelona Traction, párr. 35.

⁶⁴ Véase Bassiouni, M. C., *Universal Jurisdiction for International Crimes: Historical Perspectives and Contemporary Practice*, Vancouver Journal of International Law (2001), pág. 88, haciendo referencia al concepto similar en derecho romano de *actio popularis*.

⁶⁵ Hachem *et al.*, pág. 17.

⁶⁶ Barcelona Traction, Voto Particular del Juez Ammoun, págs. 325-327, énfasis añadido.

⁶⁷ Tams, pág. 164.

⁶⁸ El Juez Willem Riphagen fue un juez neerlandés que participó como Juez *ad hoc* en el caso de Barcelona Traction. Más tarde, fue nombrado RE en relación a la responsabilidad internacional de los Estados. Véase Naciones Unidas, Documentos A/34/10 y A/742/10.

⁶⁹ Barcelona Traction, Voto Particular del Juez *ad hoc* Riphagen, pág. 340, párr. 8.

⁷⁰ *Ibid.*, párr. 9.

ción a la parte que ha incumplido esta obligación».⁷¹ Concluye afirmando que el conjunto de normas de Derecho internacional consuetudinario que se ocupa del trato de los extranjeros se inspira en «el interés de la comunidad internacional por el respeto de las libertades fundamentales de la persona humana»,⁷² que más tarde sentaría las bases del Artículo 48 del Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (ARSIWA).

Resulta pertinente aquí, antes de pasar a la discusión sobre el proceso de redacción y las implicaciones subsiguientes de la ARSIWA, abordar brevemente las implicaciones del caso *Timor Oriental*. Este último brindó al Tribunal la oportunidad de debatir los efectos del concepto *erga omnes* acuñado en la sentencia *Barcelona Traction*. El caso se refería a una solicitud presentada por Portugal en la que reclamaba la legitimidad a reivindicar el derecho de autodeterminación del pueblo de Timor Oriental, basándose (para determinar su legitimación), en su condición de antigua potencia administradora del territorio, así como en el *erga omnes* de tal derecho.⁷³ El Tribunal, en su sentencia de 1995, afirmó el carácter *erga omnes* del derecho de autodeterminación,⁷⁴ pero desestimó la demanda de Portugal por razones de procedimiento. En opinión del Tribunal, «el carácter *erga omnes* de una norma y la regla del consentimiento a la jurisdicción [eran] dos cosas diferentes», e invocó el principio del oro monetario al afirmar que no podía «pronunciarse sobre la legalidad del comportamiento de un Estado cuando su sentencia implicara una evaluación de la legalidad del comportamiento de otro Estado que [no era] parte en el caso».⁷⁵ Aunque no se admitió la demanda *erga omnes* de Portugal, la sentencia del Tribunal afirmó la pertinencia del concepto *erga omnes* en el ámbito de la aplicación de la ley.⁷⁶

Además, y aunque la cuestión de la legitimación no se resolvió de forma concluyente, el procedimiento en el caso de *Timor Oriental* expone la interpretación del Tribunal del concepto *erga omnes* a dos niveles diferentes: como base de la legitimación y como posible impedimento para la aplicación de la regla de la tercera parte.⁷⁷ Como se ha explicado anteriormente, el Tribunal sometió la ejecución de las obligaciones *erga omnes* al test del *Oro Monetario*, al sostener que el principio se aplicaba «cualquiera que sea la naturaleza de la obligación invocada».⁷⁸

⁷¹ Barcelona Traction, Voto Particular del Juez *ad hoc* Riphagen, pág. 340, párr. 10.

⁷² *Ibid.*, pág. 341, párr. 10.

⁷³ Tams, pág. 166.

⁷⁴ Timor Oriental, pág. 102, párr. 29.

⁷⁵ Timor Oriental, pág. 102, párr. 29. El Tribunal hizo referencia al principio del *Oro Monetario*, establecido en la Sentencia del Oro Monetario, pág. 32.

⁷⁶ Tams, pág. 166.

⁷⁷ *Ibid.*, pág. 183.

⁷⁸ Timor Oriental, pág. 102, párr. 29.

2.4 Proceso de elaboración e implicaciones posteriores de ARSIWA

La gran mayoría de la doctrina jurídica dedicada al tema sostiene que, a cambio del consentimiento de un Estado a un sistema que reconoce su soberanía e integridad territorial, éste debe aceptar ciertas obligaciones jurídicas correspondientes.⁷⁹ Durante varios años, la CDI se planteó la codificación de un conjunto de artículos que establecieran el cumplimiento de tales obligaciones jurídicas internacionales atribuidas al Estado. En 2001, la CDI adoptó un conjunto de artículos que pasó a denominarse ARSIWA y que, a día de hoy, cuenta con un respaldo casi universal.⁸⁰ Algunos de los artículos incluidos en la ARSIWA codifican, en efecto, normas de derecho internacional ya existentes, mientras que otros pretenden desarrollar el derecho internacional de forma «progresiva» y, de hecho, sirven de «referencia» para evaluar las decisiones posteriores de la CIJ.⁸¹

En el contexto del capítulo III del ARSIWA, relativo a las violaciones graves de obligaciones derivadas de normas imperativas de derecho internacional general, dos artículos en particular adquieren relevancia para el debate sobre el cumplimiento de obligaciones *erga omnes*. El comentario del Capítulo III hace referencia específicamente a la sentencia de *Barcelona Traction*, al afirmar claramente que la CIJ indicó específicamente que, a efectos de la responsabilidad del Estado, ciertas obligaciones «se deben a la comunidad internacional en su conjunto y que, en razón de la importancia de los derechos de que se trata, **todos los Estados tienen un interés jurídico en su protección**».⁸² El comentario también hace referencia al hecho de que las nociones de normas imperativas de derecho internacional general y obligaciones debidas a la comunidad internacional en su conjunto son, de hecho, dos que se solapan sustancialmente.⁸³ En el texto se hace referencia al hecho de que todos los ejemplos dados por la CIJ de obligaciones para con la comunidad internacional en su conjunto «se refieren a obligaciones que, según se acepta generalmente, surgen en virtud de normas imperativas de derecho internacional general».⁸⁴ Si bien se constata que las normas imperativas de derecho internacional general se centran en el alcance y la prioridad de determinadas obligaciones fundamentales, las obligaciones frente a la comunidad internacional en su conjunto se centran en el interés jurídico que tienen todos los Estados en el cumplimiento de dichas obligaciones, lo que significa quién está

⁷⁹ Dixon, M. *et al.*, *Cases and Materials in International Law*, 6ª edición, Oxford, Oxford University Press, 2016, pág. 399.

⁸⁰ Naciones Unidas, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional (2001), *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos con comentarios* («Comentarios ARSIWA»), págs. 32-153.

⁸¹ Urs, Priya, *Obligations erga omnes and the question of standing before the International Court of Justice*, *Leiden Journal of International Law* (2021) («Urs»), pág. 507.

⁸² Comentarios ARSIWA, pág. 118, párr. 2, haciendo referencia a *Barcelona Traction*, párr. 33-34, énfasis añadido.

⁸³ Comentarios ARSIWA, pág. 118.

⁸⁴ *Ibid.*, pág. 119, párr. 7.

entonces facultado para invocar la responsabilidad de un Estado que incumple.⁸⁵ Así pues, los artículos 40 y 41 del ARSIWA prevén un régimen más grave de consecuencias adicionales para las violaciones graves de obligaciones derivadas de normas imperativas de Derecho internacional general. El artículo 48, como se explicará más adelante, se refiere al hecho de que todos los Estados tienen derecho a invocar la responsabilidad por este tipo de violaciones.⁸⁶

La Parte II de la ARSIWA, a su vez, trata de la aplicación de la responsabilidad internacional de un Estado. En particular, el capítulo I trata de la invocación de dicha responsabilidad, identificando el hecho internacionalmente ilícito de un Estado generalmente en términos de violación de cualquier obligación internacional de ese Estado.⁸⁷ De hecho, las consecuencias de tales hechos internacionalmente ilícitos se identifican como obligaciones del Estado responsable, y no como derechos de cualquier otro Estado, persona o entidad. El Comentario ya reconoce que la noción de Estado lesionado es «fundamental para invocar la responsabilidad del Estado».⁸⁸

El artículo 42 adquiere una relevancia extrema en este contexto, ya que es el que define la noción de Estado lesionado como un Estado «cuyo derecho ha sido denegado o lesionado por el hecho internacionalmente ilícito o que de otro modo se ha visto particularmente afectado por este hecho», ya sea individualmente, según el artículo 42(a) o como parte de un grupo de Estados o de «la comunidad internacional en su conjunto», de conformidad con el artículo 42(b), que da derecho a un Estado a invocar la responsabilidad del Estado violador si la violación «le afecta especialmente» o «es de tal naturaleza que modifica radicalmente la situación de todos los demás Estados con los que existe una obligación».⁸⁹ Sin embargo, el comentario especifica inmediatamente que «una amplia gama de Estados puede tener un interés jurídico en invocar la responsabilidad y garantizar el cumplimiento de la obligación en cuestión», y señala directamente el artículo 48 de la ARSIWA, que reconoce el derecho a invocar la responsabilidad de «cualquier Estado que no sea un Estado lesionado».⁹⁰ De hecho, son muchos los académicos que consideran que los artículos 42 y 48 están «redactados» en términos del derecho concedido a los Estados cuando invocan la responsabilidad de otro Estado.⁹¹

El Comentario considera que esta complementariedad entre los dos artículos es un intento de evitar los problemas derivados del uso de términos posiblemente

⁸⁵ *Ibid.*, pág. 119.

⁸⁶ *Ibid.*, págs. 134-137.

⁸⁷ Comentarios ARSIWA, pág. 124.

⁸⁸ *Ibid.*, pág. 124, párr. 2.

⁸⁹ Véase ARSIWA, Artículo 42; Urs, pág. 508. La letra b) del artículo 42 hace referencia a la letra b) del apartado 2 del artículo 60 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. Véase Comentarios ARSIWA, pág. 127, párr. 12.

⁹⁰ Véase ARSIWA, Artículo 48(1).

⁹¹ Comentarios ARSIWA, p. 124, párr. 3; Urs, pág. 508.

equivocos como perjuicio «directo» frente a «indirecto», o derechos «objetivos» frente a «subjettivos».⁹² La principal diferencia radica en el hecho de que un Estado lesionado tiene derecho, no sólo a invocar la responsabilidad de otro Estado por el incumplimiento de una obligación principal, sino también a hacer uso de una serie de contramedidas diferentes.⁹³

Por otra parte, el Artículo 48 de la ARSIWA permite que «cualquier Estado que no sea un Estado lesionado» invoque la responsabilidad de un Estado infractor, siempre que se cumpla una de las dos condiciones establecidas en el propio artículo. La primera condición es que la obligación violada se deba a «un grupo de Estados, incluido ese Estado, y haya sido establecida para la protección de un interés colectivo del grupo».⁹⁴ La segunda condición cita directamente el *obiter dictum* de la sentencia *Barcelona Traction*, y es que la obligación se deba «a la comunidad internacional en su conjunto».⁹⁵ Conceptualmente, sin embargo, no hay distinción entre las dos categorías.⁹⁶ De hecho, la CDI no excluyó la posibilidad de que un Estado lesionado invocara la responsabilidad por la invocación de una obligación *erga omnes* o *erga omnes partes*, y la inclusión del artículo 48 tenía por objeto principalmente abordar aquellas obligaciones respecto de las cuales «puede no haber un Estado lesionado que invoque la responsabilidad por una violación».⁹⁷

La CDI consideró «altamente deseable» que los Estados que no sean un Estado lesionado tengan derecho a adoptar medidas, aunque sean más limitadas, para proteger un interés colectivo.⁹⁸ En consecuencia, un Estado que no sea un Estado lesionado tiene derecho a solicitar el cese de la violación y, potencialmente, también garantías de no repetición, en virtud del Artículo 48(2)(a). El Artículo 48(2)(b), por otra parte, permite a un Estado que no sea un Estado lesionado solicitar también la reparación «en interés del Estado lesionado o de los beneficiarios de la obligación violada».⁹⁹ Algunos autores sostienen, sin embargo, que la eficacia del Artículo 48 en términos de «colmar la laguna de la exigibilidad» es muy limitada, dado el derecho dividido a invocar la responsabilidad, por una parte, y la disponibilidad de contramedidas, por otra.¹⁰⁰

Según los artículos de la CDI, sólo los Estados lesionados tienen derecho a recurrir a contramedidas. Así lo prevé de algún modo el Artículo 54, que permite a los Estados que no sean Estados lesionados adoptar «medidas lícitas», cualesquiera que éstas sean, para «asegurar el cese de la violación y la reparación en in-

⁹² Comentarios ARSIWA, p. 124, párr. 2.

⁹³ Urs, pág. 508.

⁹⁴ Véase ARSIWA, Artículo 48(1)(a), énfasis añadido.

⁹⁵ Véase ARSIWA, Artículo 48(1)(b).

⁹⁶ Comentarios ARSIWA, p. 136, párr. 10.

⁹⁷ Urs, pág. 508; Comentarios ARSIWA, pág. 136.

⁹⁸ Urs, pág. 508; Comentarios ARSIWA, pág. 136, párr. 12.

⁹⁹ Véase ARSIWA, Artículo 48(2)(b).

¹⁰⁰ Urs, pág. 509.

terés del Estado lesionado o de los beneficiarios de la obligación violada». ¹⁰¹ Sin embargo, ya en 2001, la CDI reconocía que «la práctica en la materia es limitada y bastante embrionaria». ¹⁰² Dada la ausencia de una norma de derecho internacional que permita a los Estados recurrir a contramedidas en virtud del Artículo 48, se llegó a un compromiso y se dejó la cuestión para un debate posterior. ¹⁰³ Sin embargo, hay que subrayar que la propia CDI declaró que la función de la ARSIWA no era «proporcionar una lista de las obligaciones que, en virtud del derecho internacional vigente, se deben a la comunidad internacional en su conjunto», ya que eso iría «mucho más allá de la tarea de codificar las normas secundarias de la responsabilidad del Estado» y la lista sólo tendría «un valor limitado, ya que el alcance del concepto evolucionará necesariamente con el tiempo». ¹⁰⁴

Como se indicó al principio de este capítulo, las características específicas de la noción de obligaciones *erga omnes* no pueden apreciarse plenamente si el concepto se interpreta de forma aislada. Por ello, se han expuesto las principales normas de solución de controversias internacionales ante la CIJ, seguidas de una explicación del enfoque bilateral de la responsabilidad jurídica internacional. A continuación, se ha explicado el enfoque no bilateral, partiendo del estado de la cuestión tal como era antes de la sentencia *Barcelona Traction*, y seguido de un esbozo de las consecuencias del *obiter dictum* emitido por el Tribunal en esta última. Como conclusión, se han expuesto el proceso de redacción y las principales implicaciones del ARSIWA, con el fin de ofrecer una visión completa.

¹⁰¹ Véase ARSIWA, Artículo 54.

¹⁰² Comentarios ARSIWA, pág. 147, párr. 3.

¹⁰³ Urs, pág. 509.

¹⁰⁴ Comentarios ARSIWA, pág. 136, párr. 9.

Capítulo III

LEGITIMACIÓN POR VIOLACIÓN DE OBLIGACIONES *ERGA OMNES*

En el siguiente apartado se abordará el establecimiento de la legitimación por violación de obligaciones *erga omnes*. Para ello, se reseñará el primer caso en el que la CIJ constató esta última, a lo que seguirá un análisis de la última y más reciente jurisprudencia de la Corte, que incluye un total de cuatro casos, todos ellos incoados en los últimos cinco años. Se desglosarán los distintos casos, prestando especial atención a los procedimientos en *Gambia c. Myanmar* y en *Sudáfrica c. Israel*.

3.1 Rastreado los orígenes del principio

La revolucionaria identificación de las obligaciones *erga omnes*, hace ya más de cincuenta años, allanó el camino para un cambio de paradigma que, sin embargo, tardaría algún tiempo en consolidarse. De hecho, si las violaciones de las obligaciones *erga omnes* no desencadenaran ningún derecho especial de respuesta, el concepto, al menos a efectos de la aplicación de la ley, sólo tendría un valor retórico. Desde 1970, se ha discutido si todos los Estados deberían tener derecho a iniciar procedimientos ante la CIJ en respuesta a incumplimientos de obligaciones *erga omnes*.¹⁰⁵ Aunque la sentencia de la *Barcelona Traction* fue la primera vez que el Tribunal reconoció la existencia de obligaciones *erga omnes*, no fue hasta cuarenta años más tarde cuando la CIJ dio una afirmación clara de un derecho de legitimación frente a violaciones de (al menos) obligaciones *erga omnes partes*.¹⁰⁶

En 2012, el Tribunal dictó sentencia en el asunto relativo a las *Obligaciones de enjuiciar y extraditar (Bélgica c. Senegal)*. En este caso, Bélgica incoó un

¹⁰⁵ Tams, pág. 158.

¹⁰⁶ Urs, pág. 512.

procedimiento contra Senegal por considerar que este último había incumplido sus obligaciones tanto en virtud de la CAT¹⁰⁷ como del derecho internacional consuetudinario, ya que alegaba que había incumplido su obligación de perseguir los crímenes de lesa humanidad, el crimen de genocidio y los crímenes de guerra.¹⁰⁸ Estas acusaciones se debían a que Senegal no había extraditado al ex dictador chadiano Hissène Habré, acusado de haber cometido esos crímenes durante su presidencia.¹⁰⁹ Bélgica argumentó no sólo que tenía *locus standi* como Estado parte de la CAT, sino también que tenía un interés especial en el asunto.¹¹⁰ La CIJ, sin embargo, se centró sólo en lo primero. Centrándose en el objeto y la finalidad del Convenio, el Tribunal convino en que todos los Estados Parte, incluida Bélgica, tenían un interés jurídico en el cumplimiento de las obligaciones *erga omnes partes* articuladas en el Convenio.¹¹¹ Como tal, estableció lo siguiente:

«El interés común en el cumplimiento de las obligaciones pertinentes en virtud de la Convención contra la Tortura implica el derecho de cada Estado Parte en la Convención a presentar una reclamación relativa al cese de una supuesta violación por otro Estado Parte. **Si se exigiera un interés especial a tal efecto, en muchos casos ningún Estado estaría en condiciones de presentar tal reclamación.** De ello se desprende que **cualquier Estado parte en la Convención puede invocar la responsabilidad de otro Estado parte** con el fin de determinar el supuesto incumplimiento de sus obligaciones *erga omnes partes* [...] y poner fin a dicho incumplimiento».¹¹²

Por lo tanto, el Tribunal no consideró necesario determinar si Bélgica tenía un interés especial.¹¹³ En este punto son relevantes los votos particulares de la Jueza Xue y del Juez *ad hoc* Sur, que cuestionaron la confianza de la mayoría en la noción de obligación *erga omnes partes* para establecer la legitimación de Bélgica, un enfoque que consideraron «abrupto y poco persuasivo»¹¹⁴ y que, «[había] sido sacado como un conejo de la chistera de un mago».¹¹⁵ En opinión de la Jueza Xue, la mera identificación de una categoría de intereses colectivos en un caso concreto no confería necesariamente un derecho de legitimación a los Estados in-

¹⁰⁷ Naciones Unidas, Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 10 de Diciembre de 1984 («CAT»). Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading>.

¹⁰⁸ Urs, pág. 512. Véase Corte Internacional de Justicia, *Questions concerning the obligation to prosecute or extradite (Belgium v. Senegal)*, *Judgment of 20 July 2012*, 20 de Julio de 2012 («Bélgica c. Senegal»), pág. 444, párr. 53.

¹⁰⁹ Bélgica c. Senegal, párr. 1; Hachem *et al.*, pág. 18.

¹¹⁰ *Ibid.*, pág. 449, párr. 66.

¹¹¹ *Ibid.*, pág. 448, párr. 63.

¹¹² *Ibid.*, pág. 450, párr. 69, énfasis añadido.

¹¹³ *Ibid.*, párr. 70.

¹¹⁴ Bélgica c. Senegal, Voto Particular de la Jueza Xue, párr. 14.

¹¹⁵ Bélgica c. Senegal, Voto Particular del Juez *ad hoc* Sur, párr. 44.

dividualmente para invocar la responsabilidad por su incumplimiento, afirmando que el Tribunal «se refería al derecho sustantivo más que a las normas procesales, sin indicación alguna para cambiar el estado del derecho en el sentido de que **no existe una legitimación general** residente en todos y cada uno de los Estados para presentar un caso ante el Tribunal para la **reivindicación de un interés comunitario**». ¹¹⁶ A su vez, precisó la distinción entre la noción de interés jurídico y el concepto de legitimación al afirmar que: «una cosa es que cada Estado parte tenga interés en el cumplimiento de estas obligaciones, y otra que cada Estado parte tenga legitimación para interponer una demanda contra otro Estado por el incumplimiento de dichas obligaciones ante el Tribunal». ¹¹⁷ Tampoco estuvo de acuerdo con la afirmación del Tribunal de que Bélgica no tenía que demostrar un interés especial, ya que en su opinión los mecanismos no judiciales de rendición de cuentas especificados en la Convención, (es decir, el Comité contra la Tortura en el caso del CAT), fueron «diseñados exactamente para servir al interés común de los Estados Partes en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Convención». ¹¹⁸

Siguiendo esta línea de pensamiento, y basándose en el texto de la Convención, ambos jueces disidentes afirmaron que el hecho de que los Estados partes pudieran formular reservas para excluir la jurisdicción de la CIJ en relación con sus obligaciones convencionales, era prueba de que no podía existir un derecho generalizado de legitimación para que cada uno de ellos invocara, en interés colectivo, la responsabilidad de un Estado por el incumplimiento de dichas obligaciones. ¹¹⁹ Además, el Tribunal perdió la oportunidad de establecer el *locus standi* sobre la base de obligaciones de carácter de derecho internacional consuetudinario, ya que alegó que en el contexto no existía ninguna controversia entre Bélgica y Senegal con respecto a dichas obligaciones. ¹²⁰

3.2 Avances recientes

En los últimos cinco años, ha habido varios casos en los que el Tribunal ha tenido la oportunidad de abordar la cuestión de la legitimación sobre la base de obligaciones *erga omnes* o *erga omnes partes*. Esta sección repasará cuatro de ellos, pero se centrará con especial detalle en los procedimientos incoados en el caso *Gambia c. Myanmar y Sudáfrica c. Israel*, incoados en 2019 y 2023, respectivamente.

¹¹⁶ Bélgica c. Senegal, Voto Particular de la Jueza Xue, párr. 15, énfasis añadido.

¹¹⁷ *Ibid.*, párr. 17.

¹¹⁸ *Ibid.*, párr. 19.

¹¹⁹ *Ibid.*, párr. 22-23; Bélgica c. Senegal, Voto Particular del Juez *ad hoc* Sur, párr. 39.

¹²⁰ Bélgica c. Senegal, párr. 54.

3.2.1 Un cambio de juego: *Gambia c. Myanmar* (2019)

El 11 de noviembre de 2019, junto a los acontecimientos que se desarrollaban en la CPI y apenas cuatro días antes de que la sala de lo contencioso III de la CPI autorizara el inicio de una investigación sobre la situación, Gambia presentó en la secretaría de la CIJ una Solicitud¹²¹ de incoación de un procedimiento contra el Estado de Myanmar por presuntas violaciones de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.¹²² En su solicitud, Gambia alegaba que Myanmar había cometido y seguía cometiendo actos genocidas contra miembros del grupo Rohingya, al que describía como un «grupo étnico, racial y religioso distinto que reside principalmente en el estado de Rakhine de Myanmar».¹²³ Por lo tanto, la demanda incluía una solicitud al Tribunal para que indicara medidas provisionales, con el fin de preservar los derechos del pueblo Rohingya y de Gambia en virtud de la Convención sobre el Genocidio.¹²⁴ El 23 de enero de 2020, la CIJ indicó medidas provisionales por las que ordenaba a Myanmar proteger al pueblo Rohingya del genocidio.¹²⁵ Además, el Tribunal rechazó el argumento de Myanmar de que no existía una disputa real entre las partes, ya que Gambia actuaba simplemente como «apoderado» de la Organización de Cooperación Islámica.¹²⁶ En su lugar, el Tribunal argumentó que el hecho de que Gambia pueda haber buscado y obtenido el apoyo de otros Estados u organizaciones internacionales no excluye la existencia entre las partes de una controversia relativa a las obligaciones debidas *erga omnes partes* en virtud de la Convención sobre el Genocidio.¹²⁷ Por lo tanto, el Tribunal concluyó que Myanmar deberá, en relación con los miembros del grupo Rohingya en su territorio, «tomar todas las medidas a su alcance para impedir la comisión de todos los actos comprendidos en el ámbito del artículo II» de la Convención.¹²⁸ El Tribunal ordenó además a Myanmar que garantice que su ejército no comete ninguno de los actos descritos en el punto anterior, así como que adopte medidas efectivas para impedir la destrucción de pruebas, y que presente un informe periódico sobre todas las medidas adoptadas.¹²⁹

En una decisión histórica, el Tribunal concluyó que Gambia estaba legitimada *prima facie* para someterle el litigio con Myanmar por violaciones del Con-

¹²¹ Corte Internacional de Justicia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v Myanmar)*, Application instituting proceedings and request for provisional measures, International Court of Justice, 11 November 2019 (I.C.J. General List, N.º 178) («Solicitud Gambia»).

¹²² Convención del Genocidio.

¹²³ Solicitud Gambia, párr. 2.

¹²⁴ *Ibid.*, párr. 1. Véase también Estatuto de la CIJ, Artículo 41.

¹²⁵ Orden contra Myanmar.

¹²⁶ *Ibid.*, párr. 25.

¹²⁷ Orden contra Myanmar, párr. 41.

¹²⁸ *Ibid.*, párr. 86.

¹²⁹ *Ibidem*.

venio sobre Genocidio.¹³⁰ Haciendo referencia a su anterior Opinión consultiva sobre las reservas a la Convención sobre el genocidio, el Tribunal recordó que, en una convención de este tipo, «los Estados contratantes no tienen intereses propios; tienen simplemente, todos y cada uno, un interés común, a saber, la realización de esos altos fines que son la razón de ser de la convención».¹³¹ Sobre esa base, la CIJ sostuvo, por tanto, que «todos los Estados partes en el Convenio sobre el genocidio tienen un interés común en garantizar que se impidan los actos de genocidio y que, si se producen, sus autores no gocen de impunidad».¹³² Además, el Tribunal hizo referencia al asunto *Obligaciones de perseguir y extraditar (Bélgica c. Senegal)*, en el que había encontrado legitimación basándose en que las disposiciones pertinentes de la CAT eran «similares» a las de la Convención contra el Genocidio, dado que generaban «obligaciones [que] pueden definirse como «obligaciones *erga omnes partes*» en el sentido de que cada Estado parte tiene interés en cumplirlas en cualquier caso».¹³³ Por ello, el Tribunal concluyó que «cualquier Estado parte, [...] y no sólo un Estado especialmente afectado, puede invocar la responsabilidad de otro Estado parte con el fin de determinar el supuesto incumplimiento de sus obligaciones *erga omnes partes* y poner fin a dicho incumplimiento».¹³⁴ Como tal, se consideró que Gambia estaba legitimada y, por tanto, el caso siguió adelante.

Lo relevante aquí es la discusión sobre las diferencias entre base jurisdiccional y legitimación. La exvicepresidenta Xue, de nuevo en un Voto Particular a la Sentencia mayoritaria, basó gran parte de su disenso en esta distinción. En su respuesta a la demanda de Gambia, Myanmar había argumentado que aunque el carácter *erga omnes partes* de algunas obligaciones en virtud de la Convención sobre el Genocidio y esto significaba que Myanmar tenía un interés en el cumplimiento de esta última, Gambia no tenía «la capacidad para presentar un caso ante la Corte en relación con las supuestas violaciones de Myanmar [...] sin verse especialmente afectada por tales supuestas violaciones».¹³⁵ Según Myanmar, «es el derecho de un Estado lesionado decidir si invoca la responsabilidad de otro Estado, y eventualmente cómo lo hace, y que el derecho de los Estados no lesionados a invocar dicha responsabilidad es subsidiario», y que por tanto Bangladesh, como Estado especialmente afectado por los hechos objeto de la Demanda, sería el Estado legitimado para invocar la responsabilidad de Myanmar.¹³⁶ Parte de la argumentación de Myanmar hacía referencia además al hecho de que Bangladesh

¹³⁰ *Ibid.*, párr. 42.

¹³¹ *Ibid.*, párr. 41, haciendo referencia a Corte Internacional de Justicia, *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Advisory Opinion of May 28th 1951 («Reservas a la Convención del Genocidio»), pág. 23.

¹³² Orden contra Myanmar, párr. 41.

¹³³ *Ibid.*, párr. 41, haciendo referencia a *Bélgica c. Senegal*, párr. 68, énfasis añadido.

¹³⁴ Orden contra Myanmar, párr. 41.

¹³⁵ *Ibid.*, párr. 39.

¹³⁶ *Ibidem*, énfasis añadido.

había hecho una declaración que incluía una reserva al Artículo IX del Convenio sobre Genocidio, relativo a la jurisdicción del Tribunal y, como tal, estaba impedido de presentar un caso ante el Tribunal.¹³⁷

El voto particular de la Jueza Xue recoge exactamente este argumento. En su opinión, el hecho de que el Tribunal se base en el asunto *Obligaciones de perseguir y extraditar (Bélgica c. Senegal)* es «erróneo».¹³⁸ Haciendo referencia a su Voto Particular en ese caso, explicada en detalle en la sección anterior, la Jueza Xue argumentó que los hechos en este caso son totalmente diferentes a los de este último, al afirmar que Bélgica se vio «especialmente afectada por el supuesto incumplimiento de sus obligaciones por parte de Senegal».¹³⁹ En su opinión, la interpretación del Tribunal en el caso *Bélgica c. Senegal* «se alejó de las normas del derecho de los tratados», ya que «una cosa es que cada Estado parte [...] tenga interés en el cumplimiento de las obligaciones *erga omnes* que le incumben, y otra muy distinta es permitir que cualquier Estado parte incoe un procedimiento ante el Tribunal contra otro Estado parte sin ninguna reserva en materia de competencia y admisibilidad».¹⁴⁰

La Jueza Xue subrayó el hecho de que la existencia de un interés colectivo es una cosa distinta y separada de la legitimación para entablar un procedimiento ante la Corte, al afirmar que la *raison d'être* (razón de ser) de la Convención sobre el Genocidio «no otorga, por sí sola, a cada Estado parte una base jurisdiccional y la legitimación ante la Corte».¹⁴¹ De lo contrario, en su opinión, no podría explicarse por qué se permiten reservas a la jurisdicción de la Corte en virtud del artículo IX de la Convención, ya que los Estados que formulan una reserva siguen estando «igualmente comprometidos con la *raison d'être*» de la misma.¹⁴² En opinión de la Jueza, el hecho de que esos Estados no puedan recurrir a la Corte, al igual que contra ellos, no implica que «no compartan el interés común en la realización de los altos fines de la Convención», y concluye afirmando que «en qué medida un Estado parte puede actuar en nombre de los Estados partes en favor del interés común incoando un procedimiento ante la Corte tiene que ver con las relaciones internacionales, así como con la **estructura del derecho internacional**».¹⁴³ Además, y aunque estaba de acuerdo con las medidas provisionales indicadas por la Corte,¹⁴⁴ la Jueza argumentó que los argumentos de Myanmar a este respecto reflejaban las normas existentes del derecho internacional, *lex lata*, codificadas por la CDI en ARSIWA.¹⁴⁵ Además, la Jueza Xue advirtió de

¹³⁷ *Ibidem*, párr. 39.

¹³⁸ Orden contra Myanmar, Voto Particular de la Jueza Xue, párr. 4.

¹³⁹ *Ibidem*.

¹⁴⁰ Orden contra Myanmar, Voto Particular de la Jueza Xue, párr. 5.

¹⁴¹ *Ibid.*, párr. 6.

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ *Ibidem*, énfasis añadido.

¹⁴⁴ *Ibid.*, párr. 9.

¹⁴⁵ *Ibid.*, párr. 8.

las posibles repercusiones de la posición del Tribunal en su Orden, ya que, en su opinión, ésta «pondría a prueba» el artículo 48 de la ARSIWA, y consideró que dichas repercusiones probablemente «se extenderían mucho más allá de [ese] caso concreto».¹⁴⁶

Tras la indicación de medidas provisionales por parte del Tribunal, el 20 de enero de 2021 el gobierno de Myanmar presentó objeciones preliminares a la jurisdicción del Tribunal y a la admisibilidad de la demanda presentada por Gambia.¹⁴⁷ De hecho, Myanmar dedicó una de sus cuatro objeciones preliminares a la falta de legitimación de Gambia.¹⁴⁸ Myanmar basó su objeción en tres argumentos principales: (i) el hecho de que el derecho a invocar la responsabilidad internacional de un Estado no equivalía a la legitimación; (ii) el hecho de que no existe *actio popularis* en derecho internacional; y (iii) el hecho de que, en cualquier caso, la legitimación de Gambia sería subsidiaria a la de una parte especialmente afectada.¹⁴⁹ Gambia respondió a la objeción preliminar de Myanmar en sus alegaciones escritas argumentando que: (i) su legitimación derivaba del carácter *erga omnes* de las obligaciones derivadas del Convenio sobre Genocidio; (ii) el Artículo IX del Convenio permitía su presentación; y (iii) la reserva de Bangladesh a ese mismo artículo no tenía efecto alguno sobre el derecho de Gambia a presentar su controversia con Myanmar.¹⁵⁰

En su sentencia sobre el asunto, emitida en julio de 2022, el Tribunal optó por abordar la objeción preliminar de Myanmar en último lugar,¹⁵¹ y respondió a la misma respondiendo a la pregunta de si «Gambia [tenía] derecho a invocar la responsabilidad de Myanmar ante el Tribunal por supuestos incumplimientos de las obligaciones de Myanmar en virtud de la Convención sobre el Genocidio».¹⁵² El Tribunal comienza su razonamiento haciendo referencia a su Opinión Consultiva relativa a las Reservas a la Convención sobre el Genocidio, también citada por Gambia en su solicitud, donde estableció el interés común de los Estados en el cumplimiento de la *raison d'être* de la Convención.¹⁵³ El Tribunal se basó en este razonamiento para concluir además que «el interés común en el cumplimiento de las obligaciones pertinentes en virtud de la Convención sobre el Genocidio

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ Corte Internacional de Justicia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v Myanmar)*, Preliminary Objections of the Republic of the Union of Myanmar, 20 January 2021 («Excepciones preliminares»).

¹⁴⁸ Excepciones preliminares, párr. 210-350.

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ Corte Internacional de Justicia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v Myanmar)*, Written Observations of The Gambia on the Preliminary Objections raised by Myanmar, 20 April 2021, párr. 3.1-3.53.

¹⁵¹ Véase Corte Internacional de Justicia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v Myanmar)*, Preliminary Objections, Judgment of 22 July 2022 («Sentencia Gambia c. Myanmar»), párr. 93-114.

¹⁵² Sentencia Gambia c. Myanmar, párr. 106.

¹⁵³ *Ibid.* Véase también Orden contra Myanmar, párr. 41, haciendo referencia a Reservas a la Convención del Genocidio, pág. 23.

implica que **cualquier Estado parte, sin distinción, tiene derecho a invocar la responsabilidad de otro Estado parte por un presunto incumplimiento de sus obligaciones *erga omnes partes***», y esta última puede invocarse «mediante la institución de un procedimiento ante el Tribunal, **independientemente de que pueda demostrarse un interés especial**». ¹⁵⁴

De este modo, el Tribunal estableció un vínculo directo entre la invocación de la responsabilidad internacional de un Estado y la legitimación para entablar un procedimiento ante él. El Tribunal fue aún más lejos al avanzar en el *obiter dictum* original de *Barcelona Traction* y darle «un significado propio» al afirmar que «el derecho a invocar la responsabilidad de un Estado parte en el Convenio sobre Genocidio ante el Tribunal por supuestas violaciones de obligaciones *erga omnes partes* es distinto de cualquier derecho que un Estado pueda tener a ejercer la protección diplomática en favor de sus nacionales». ¹⁵⁵ Al separar la invocación de la responsabilidad de un Estado por una violación de nociones jurídicas que entrañan un interés común, el Tribunal acuñó la distinción entre los casos de derechos humanos y el supuesto más específico, no relacionado con los derechos humanos, del asunto *Barcelona Traction*. ¹⁵⁶

Tras la emisión de esta sentencia, la legitimación *erga omnes partes* quedó establecida para las supuestas violaciones de dos tratados de derechos humanos, que a su vez incluyen también normas imperativas de derecho internacional general: la CAT. ¹⁵⁷ En ambos casos, los tratados en los que podían encontrarse estas normas incluían una cláusula compromisoria que otorgaba a la Corte competencia sobre las controversias relativas a dichos tratados, ¹⁵⁸ además de constituir obligaciones de carácter *erga omnes*. ¹⁵⁹ La razón por la que es importante que en los precedentes establecidos por el Tribunal existieran efectivamente cláusulas compromisorias que establecieran la jurisdicción del Tribunal, se deriva del hecho de que el Tribunal carece de una verdadera jurisdicción obligatoria. ¹⁶⁰ En efecto, la Corte tiene cuatro fuentes exclusivas de competencia, todas ellas basadas en el consentimiento de los Estados: (i) un acuerdo especial o *compromis*; (ii) una cláusula compromisoria en un tratado; (iii) una declaración de cláusula facultativa sobre la base del Artículo 36(2) del Estatuto de la CIJ; y (iv) *forum prorogatum*, en virtud del cual un Estado que no haya reconocido previamente la competencia de la Corte puede consentir en ella en circunstancias en que se presente un caso en su contra, de conformidad con la Regla 38(5) del Reglamento de la CIJ. ¹⁶¹

¹⁵⁴ Sentencia Gambia c. Myanmar, párr. 108, énfasis añadido.

¹⁵⁵ *Ibid.*, párr. 109.

¹⁵⁶ Hachem *et al.*, pág. 28.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ Merris, pág. 118. Véase también Convención del Genocidio, Artículo IX; CAT, Artículo 30.

¹⁵⁹ Reservas a la Convención del Genocidio, pág. 23; Bélgica c. Senegal, párr. 69.

¹⁶⁰ Hachem *et al.*, pág. 30.

¹⁶¹ Merris, págs. 117-123; Naciones Unidas, Reglamento de la CIJ, 14 de Abril de 1978 («Reglamento de la CIJ»), Regla 38(5). Véase también Hachem *et al.*, pág. 30.

Aunque el Tribunal no estableció un marco claro para determinar si una obligación tiene o no carácter *erga omnes partes*,¹⁶² de la jurisprudencia más reciente del Tribunal pueden deducirse algunas características constantes. Entre ellas, el hecho de que el tratado debe crear un interés común, así como el hecho de que la disposición invocada debe ser «pertinente» para ese supuesto interés común.¹⁶³

3.2.2 Un intento valiente: *Canadá y Países Bajos c. Siria (2020)*

El 8 de junio de 2023, Canadá y los Países Bajos presentaron una solicitud conjunta para incoar un procedimiento y solicitar medidas provisionales contra Siria por haber cometido una violación grave de una norma imperativa del derecho internacional general, debido al incumplimiento de sus obligaciones en virtud de la CAT.¹⁶⁴ Los demandantes solicitaron al Tribunal en su demanda «que declare que Siria ha cometido una **violación grave de una norma imperativa de derecho internacional**, debido a su incumplimiento grave o sistemático de la obligación que le impone el Artículo 2 [...] de no cometer torturas, así como de impedir que sus funcionarios y otras personas que actúen a título oficial cometan actos de tortura».¹⁶⁵ Los demandantes no presentaron ninguna alegación relativa a su derecho a la legitimación.

El 10 de octubre de 2023, Siria presentó sus observaciones escritas sobre la demanda conjunta por la que se incoa el procedimiento.¹⁶⁶ Aunque Siria no impugna explícitamente la legitimación de los demandantes, afirma sin embargo que el Tribunal carece de competencia, ya que los dos demandantes «no tienen derecho a plantear alegaciones sobre la responsabilidad de Siria por violar» la CAT, y basa esto último en el hecho de que los demandantes «no probaron la existencia de un daño en su contra ni la existencia de una relación de causalidad entre el acto y el daño según las normas de responsabilidad internacional».¹⁶⁷ No obstante, el Tribunal abordó esta cuestión en su Orden sobre Medidas Provisionales, dictada el 16 de noviembre de 2023.¹⁶⁸ El Tribunal recordó que, en asuntos anteriores relativos al mismo Convenio, observó que «[l]os Estados partes en

¹⁶² Hachem *et al.*, pág. 31.

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ Corte Internacional de Justicia, *Joint Application instituting proceedings concerning a dispute under the convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (Canada and Kingdom of The Netherlands v. the Syrian Arab Republic)*, 8 de Junio de 2023 («Solicitud conjunta»).

¹⁶⁵ Solicitud conjunta, párr. 61, énfasis añadido.

¹⁶⁶ Corte Internacional de Justicia, *Syria's written observations Letter from the Charge d'Affaires of the Embassy of the Syrian Arab Republic in Brussels addressed to the Registrar of the International Court of Justice (Canada and Kingdom of The Netherlands v. the Syrian Arab Republic) 10th October 2023*, 10 de Octubre de 2023 («Alegaciones escritas»).

¹⁶⁷ Alegaciones escritas, párr. 8.

¹⁶⁸ Corte Internacional de Justicia, *Application of the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Canada and Kingdom of The Netherlands v. the Syrian Arab Republic)*, Order on Provisional Measures, 16 de Noviembre de 2023 («Orden sobre medidas cautelares Siria»).

el Convenio tienen un interés común en garantizar, habida cuenta de sus valores compartidos, que se impidan los actos de tortura y que, en caso de que se produzcan, sus autores no gocen de impunidad». ¹⁶⁹ Por ello, el Tribunal afirmó que de ello se desprende que «cualquier Estado parte de la [CAT] puede invocar la responsabilidad de otro Estado parte con el fin de que el Tribunal determine si el Estado incumplió sus obligaciones *erga omnes partes*, y ponga fin a ese incumplimiento». ¹⁷⁰ Como tal, el Tribunal declaró que los demandantes estaban legitimados para incoar un procedimiento en este caso. ¹⁷¹

3.2.3 El Sur Global pasa a la acción: *Sudáfrica c. Israel (2023)*

Para sorpresa de la mayoría del mundo académico occidental, el 29 de diciembre de 2023 el Estado de Sudáfrica presentó una solicitud ante la CIJ para iniciar un procedimiento contra el Estado de Israel. ¹⁷² Según su Solicitud, Sudáfrica presentó la misma en relación con los actos «amenazados, adoptados, condonados, tomados y que están siendo llevados a cabo por el Gobierno y el ejército del Estado de Israel contra el pueblo palestino, un grupo nacional, racial y étnico distinto, a raíz de los atentados perpetrados en Israel el 7 de octubre de 2023». ¹⁷³ Sin embargo, Sudáfrica argumentó en su solicitud que ningún ataque armado contra el territorio de un Estado, «por grave que sea», puede proporcionar «justificación o defensa alguna para las violaciones de la Convención sobre el Genocidio, ya sea como cuestión de derecho o de moralidad». ¹⁷⁴ Además, alegó que los actos que denunciaba tenían carácter genocida, ya que estaban «destinados a provocar la destrucción de una parte sustancial del grupo nacional, racial y étnico palestino, que es parte del grupo palestino en la Franja de Gaza»; y enumeró dichos actos como los siguientes (i) matar a palestinos en Gaza; (ii) causarles graves daños físicos y mentales; (iii) infligirles condiciones de vida calculadas para provocar su destrucción física. ¹⁷⁵ Sudáfrica basa el razonamiento fáctico de su solicitud en un contexto de «apartheid, expulsión, limpieza étnica, anexión, ocupación, discriminación y negación continua del derecho del pueblo palestino a la autodeterminación». ¹⁷⁶ Como tal, y siendo «consciente del carácter de *ius cogens* de la prohibición del genocidio y del carácter *erga omnes* y *erga omnes partes* de las obligaciones contraídas por los Estados en virtud de la Convención sobre el Genocidio», Sudáfrica presentó su demanda y solicitó a la Corte que indicara

¹⁶⁹ Orden sobre medidas cautelares Siria, párr. 50, haciendo referencia a Bélgica c. Senegal, párr. 68.

¹⁷⁰ *Ibidem*.

¹⁷¹ *Ibid.*, párr. 51

¹⁷² Solicitud Sudáfrica.

¹⁷³ *Ibid.*, párr. 1.

¹⁷⁴ *Ibidem*.

¹⁷⁵ *Ibidem*.

¹⁷⁶ *Ibid.*, párr. 4.

medidas provisionales de conformidad con el Artículo 74(4) del Reglamento de la Corte.¹⁷⁷

En relación con la jurisdicción de la Corte, Sudáfrica basó su argumentación en el hecho de que tanto Israel como Sudáfrica son Miembros de las Naciones Unidas y, por tanto, están vinculados por el Estatuto de la Corte, incluido el Artículo 36(1), que establece que la jurisdicción de la Corte «comprende [...] todos los asuntos especialmente previstos [...] en los tratados y convenciones en vigor».¹⁷⁸ En este sentido, Sudáfrica argumentó que el Artículo IX de la Convención sobre Genocidio establece que las controversias relativas a la interpretación, aplicación o cumplimiento de la misma «serán sometidas a la Corte Internacional de Justicia».¹⁷⁹ Además, Sudáfrica recuerda al Tribunal que ninguno de los dos Estados ha formulado reservas al Artículo IX.¹⁸⁰ Recordando su declaración anterior relativa a las obligaciones *erga omnes* y *erga omnes partes* en virtud de la Convención sobre el Genocidio, así como el hecho de que la prohibición del genocidio tiene carácter de norma imperativa, Sudáfrica afirma que Israel ha sido «plenamente consciente de las graves preocupaciones expresadas por la comunidad internacional, por [otros] Estados Parte de la Convención y por Sudáfrica en particular».¹⁸¹

En cuanto a la existencia de una controversia entre las partes, Sudáfrica recuerda la jurisprudencia establecida del Tribunal y recuerda que una controversia es «un desacuerdo sobre una cuestión de derecho o de hecho, un conflicto de opiniones jurídicas o de intereses» entre las partes;¹⁸² y afirma que existe una controversia entre Israel y Sudáfrica relativa a la interpretación y aplicación de la Convención sobre el Genocidio, «que afecta tanto al cumplimiento por Sudáfrica de su propia obligación de prevenir el genocidio, como al cumplimiento por Israel de sus obligaciones de no cometer genocidio y de prevenir y castigar el genocidio».¹⁸³ De acuerdo con esto, Sudáfrica afirma que, dado que es un Estado parte de la Convención, «claramente tiene legitimación en relación con la misma».¹⁸⁴ Además, recuerda la resolución del Tribunal en el caso *Gambia c. Myanmar*, y sostiene que, puesto que «cualquier Estado parte en el Convenio sobre el genocidio, y no sólo un Estado especialmente afectado, puede invocar la responsabilidad de otro Estado parte con miras a determinar el presunto incumplimiento de sus obligaciones *erga omnes partes*, y poner fin a ese incumplimiento», también

¹⁷⁷ Solicitud Sudáfrica, párr. 5-6.

¹⁷⁸ *Ibid.*, párr. 8.

¹⁷⁹ *Ibid.*, párr. 10.

¹⁸⁰ *Ibid.*, párr. 11.

¹⁸¹ *Ibid.*, párr. 13, recordando varios casos en los que la preocupación de Sudáfrica había sido expresada por sus diferentes instituciones y representantes gubernamentales. Entre ellas, la remisión, por parte de la Embajada de Sudáfrica en La Haya, de la situación en el Estado de Palestina a la Fiscalía de la Corte Penal Internacional. Véase Carta de Sudáfrica.

¹⁸² *Ibid.*, párr. 15.

¹⁸³ Solicitud Sudáfrica, párr. 16.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

tiene «*prima facie* legitimación» para someter su controversia al Tribunal, «sobre la base de presuntas violaciones de obligaciones en virtud del Convenio sobre el genocidio». ¹⁸⁵ Además, a los efectos de indicar medidas provisionales, Sudáfrica sostiene que el Tribunal no necesita establecer «definitivamente que los palestinos están en riesgo de genocidio, que están siendo sometidos a actos genocidas, o que Israel está incumpliendo de otro modo sus obligaciones en virtud de la Convención sobre el Genocidio», sino que es más bien «suficiente que la obligación de Sudáfrica de actuar para prevenir el genocidio, o el derecho de Sudáfrica a buscar el cumplimiento por parte de Israel de sus obligaciones en virtud de la Convención, [...] sean **plausibles**». ¹⁸⁶

Tras celebrar audiencias públicas los días 11 y 12 de enero de 2024, la CIJ emitió su Orden sobre medidas provisionales el 26 de enero de 2024. ¹⁸⁷ En su Orden, la Corte abordó los argumentos de la Solicitud de Sudáfrica, así como los argumentos de Israel presentados durante las audiencias orales. En cuanto a la legitimación de Sudáfrica, el Tribunal señaló que Israel no impugnó esta última. ¹⁸⁸ Además, el Tribunal recordó su propia jurisprudencia en el caso *Gambia c. Myanmar*, en el que también se invocó el Artículo IX de la Convención sobre el Genocidio, y en el que observó que «todos los Estados parte de la Convención tienen un interés común en garantizar la prevención, supresión y castigo del genocidio, comprometiéndose a cumplir las obligaciones de la Convención», y recordó que «tal interés común implica que las obligaciones en cuestión son debidas por cualquier Estado parte a todos los demás Estados parte de la Convención pertinente», ya que todas ellas son «obligaciones *erga omnes partes*, en el sentido de que cada Estado parte tiene interés en su cumplimiento **en cualquier caso**». ¹⁸⁹ De acuerdo con esto, el Tribunal reconoció que el «interés común en el cumplimiento de las obligaciones pertinentes en virtud del Convenio sobre Genocidio implicaba que cualquier Estado parte, sin distinción, tiene derecho a invocar la responsabilidad de otro Estado parte por un supuesto incumplimiento» de dichas obligaciones. ¹⁹⁰ El Tribunal concluyó el asunto recordando su declaración en la Sentencia sobre las Excepciones Preliminares de Myanmar, donde concluyó que «cualquier Estado parte en el Convenio sobre Genocidio puede invocar la responsabilidad de otro Estado parte, incluso mediante la incoación de un procedimiento ante el Tribunal, con el fin de determinar el supuesto incumplimiento de sus obligaciones *erga omnes partes* en virtud del Convenio y poner fin a dicho incumplimiento». ¹⁹¹

¹⁸⁵ *Ibid.*, párr. 16, haciendo referencia a Orden contra Myanmar, párr. 41-42.

¹⁸⁶ *Ibid.*, párr. 134, haciendo referencia a Orden contra Myanmar, párr. 43, énfasis añadido.

¹⁸⁷ Corte Internacional de Justicia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, Order on Provisional Measures, 26 de Enero de 2024 («Orden contra Israel»).

¹⁸⁸ Orden contra Israel, párr. 33.

¹⁸⁹ Orden contra Israel, párr. 33, énfasis añadido.

¹⁹⁰ *Ibidem*.

¹⁹¹ *Ibidem*, haciendo referencia a Sentencia Gambia c. Myanmar, párr. 107-108, 112.

Esto supuso la primera instancia en la que la Corte recordó su decisión en el caso de *Gambia c. Myanmar*, allanando así el camino para que las obligaciones *erga omnes partes* constituyan la base de la legitimación ante la Corte, y constituyendo un potencial «cambio transformador» con implicaciones en diferentes campos del derecho internacional.¹⁹² La Jueza Xue, aunque coincidió con la mayoría en lo que respecta al auto, emitió una declaración en la que explicaba su postura. Recordó el hecho de que la cuestión de Palestina ha estado, de hecho, en la agenda de las Naciones Unidas «desde la creación de la Organización», así como el hecho de que el territorio palestino está «actualmente bajo la ocupación y el control de Israel».¹⁹³ Consciente de que el pueblo palestino «aún no puede ejercer su derecho a la autodeterminación», se remitió a la Opinión Consultiva del Tribunal sobre el Muro, en la que recordó la afirmación de la resolución 57/107 de la Asamblea General, de 2002, de que «las Naciones Unidas tienen una responsabilidad permanente respecto de la cuestión de Palestina hasta que ésta se resuelva en todos sus aspectos de manera satisfactoria y de conformidad con la legitimidad internacional».¹⁹⁴ En su opinión, tal responsabilidad exige que las Naciones Unidas, incluida la Corte como su principal órgano judicial, «garantice que el pueblo palestino esté protegido por el derecho internacional, en particular protegido del crimen más grave», esto es, el genocidio.¹⁹⁵ Además, afirma que la situación en Gaza sigue siendo «horrenda, catastrófica y devastadora», sin «ningún alto el fuego a la vista» y con la gravedad del desastre humanitario en Gaza «amenazando la existencia misma de la población de Gaza y desafiando los principios más elementales de moralidad y humanidad».¹⁹⁶

Xue recuerda la decisión del Tribunal en los casos del suroeste de África, en los que se rechazó la legitimación tanto de Etiopía como de Liberia, por falta de interés jurídico en los casos, lo que «dio lugar a una fuerte indignación de los Estados miembros de las Naciones Unidas contra el Tribunal, empañando gravemente su reputación».¹⁹⁷ Recuerda que fue el caso de la *Barcelona Traction* el que profundizó en esta cuestión jurídica, en el que el Tribunal reconoció que «en derecho internacional existen ciertas obligaciones internacionales debidas a la comunidad internacional en su conjunto; por la propia naturaleza de su importancia, todos los Estados tienen un interés jurídico en su protección», y las denominó obligaciones *erga omnes*.¹⁹⁸ Aunque reconoce que el Tribunal no abordó la cuestión de la legitimación en esa sentencia, y aunque reconoce que «el derecho y

¹⁹² Hachem *et al.*, pág. 28.

¹⁹³ Orden contra Israel, Declaración de la Jueza Xue, párr. 2.

¹⁹⁴ *Ibid.*, párr. 2, haciendo referencia a Corte Internacional de Justicia, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004(1)* («Opinión Consultiva sobre el Muro»), pág. 159, párr. 49.

¹⁹⁵ Orden contra Israel, Declaración de la Jueza Xue, párr. 2.

¹⁹⁶ *Ibid.*, párr. 3.

¹⁹⁷ *Ibid.*, párr. 4.

¹⁹⁸ *Ibidem*, haciendo referencia a *Barcelona Traction*, párr. 33.

la práctica siguen evolucionando», afirma que «en el caso de un grupo protegido como el pueblo palestino, lo menos controvertido es que la comunidad internacional tenga un interés común en su protección».¹⁹⁹ Por ello, en su opinión, en el caso presentado por Sudáfrica contra Israel, «el Tribunal debería reconocer la legitimación de un Estado parte en la Convención sobre el Genocidio para iniciar un procedimiento sobre la base de obligaciones *erga omnes partes* para invocar la responsabilidad de otro Estado parte por el incumplimiento de sus obligaciones en virtud de la Convención sobre el Genocidio».²⁰⁰ Por lo tanto, estuvo de acuerdo en que las medidas provisionales indicadas por el Tribunal estaban «justificadas dadas las circunstancias».²⁰¹

Tras su Orden indicando Medidas Provisionales, el Tribunal recibió una Solicitud de Medidas Adicionales de Sudáfrica,²⁰² a la que Israel presentó sus observaciones por escrito,²⁰³ y que dio lugar a la Orden del Tribunal de 28 de marzo de 2024, que modificaba su Orden de enero.²⁰⁴ Tras una nueva solicitud de modificación de esta última Orden, el Tribunal emitió otra Orden el 24 de mayo de 2024, en la que ordenaba a Israel «detener inmediatamente su ofensiva militar, y cualquier otra acción» en la zona de Rafah, que «pueda infligir al grupo palestino de Gaza condiciones de vida que puedan provocar su destrucción física total o parcial».²⁰⁵

Desde el inicio del procedimiento en este caso, un total de cinco Estados han presentado Declaraciones de Intervención ante el Tribunal. El primero en hacerlo fue Nicaragua, que también inició un procedimiento contra Alemania por un supuesto incumplimiento de sus obligaciones en virtud de la Convención sobre el Genocidio en el contexto del conflicto armado en la Franja de Gaza.²⁰⁶ A con-

¹⁹⁹ *Ibid.*, párr. 4.

²⁰⁰ *Ibidem.*

²⁰¹ *Ibid.*, párr. 5.

²⁰² Corte Internacional de Justicia, *Application of the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Urgent request and application for the indication of additional provisional measures and the modification of the Courts prior provisional measures decisions pursuant to article 41 of the Statute of the International Court of Justice and articles 75 and 76 of the Rules of Court of the International Court of Justice*, 6 de Marzo de 2024.

²⁰³ Corte Internacional de Justicia, *Application of the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Observations of the state of Israel on the request filed by the Republic of South Africa on 6 march 2024 for the indication of additional provisional measures and/or the modification of measures previously indicated*, 15 de Marzo de 2024.

²⁰⁴ Corte Internacional de Justicia, *Application of the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Order on Provisional Measures*, 28 de Marzo de 2024 («Orden contra Israel marzo»).

²⁰⁵ Corte Internacional de Justicia, *Application of the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Order on Provisional Measures*, 24 de Mayo de 2024 («Orden contra Israel mayo»).

²⁰⁶ Corte Internacional de Justicia, *Application of the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Application for permission to intervene by the Government of the Republic of Nicaragua*, 23 de Enero de 2024. Véase también Corte Internacional de Justicia, *Alleged breaches of certain international obligations in respect of the Occupied Palestinian Territory (Nicaragua v. Germany)*, Application Instituting Proceedings, 1 de Marzo de 2024 («Solicitud Nicaragua»).

tinuación, los Estados de Colombia, Libia y México también presentaron Declaraciones de Intervención.²⁰⁷ Por último, y abriendo una puerta a un debate muy interesante sobre la cuestión de la legitimación, el Estado de Palestina también presentó una Declaración reconociendo la Competencia de la Corte Internacional de Justicia en relación con la Convención sobre el Genocidio, de conformidad con la Resolución 9 (1946) del Consejo de Seguridad y el artículo 35(2) del Estatuto de la CIJ, el 3 de junio de 2024.²⁰⁸ En esta misma Declaración, el Estado de Palestina también presentó una Solicitud de Intervención, así como una Declaración de Intervención en los procedimientos entre Sudáfrica e Israel, sobre la base de que, aunque no tiene que probar uno como tal, tiene un «interés especial en los procedimientos actuales».²⁰⁹ El Estado de Palestina alega que, en consonancia con el Comentario de ARSIWA, «[aún] en los casos en que los efectos jurídicos de un hecho internacionalmente ilícito se extienden implícitamente a todo el grupo de Estados vinculados por la obligación o a la comunidad internacional en su conjunto, **el hecho ilícito puede tener efectos perjudiciales particulares en un Estado o en un pequeño número de Estados**».²¹⁰

El Estado de Palestina argumenta además su posición sobre la base de que, a pesar de su especial interés en el procedimiento, no necesita probar dicho interés, ya que el Tribunal ha establecido desde hace tiempo que «[el] Estado que solicita intervenir como no parte [...] no tiene que demostrar que uno de sus derechos puede verse afectado», sino que es más bien suficiente que dicho Estado «demuestre que su interés de naturaleza jurídica puede verse afectado».²¹¹ En este sentido, el Estado de Palestina sostiene que cualquier posible sentencia dictada por el Tribunal «tendrá, en cualquier caso, implicaciones para los intereses del Estado de Palestina», y expone tres casos principales en los que esto puede verse.²¹² En primer lugar, argumenta que puede inferirse de la Solicitud de Sudáfrica y de las presentaciones realizadas durante el procedimiento, que «pretende proteger los derechos del pueblo palestino» y actuar «para asegurar el cese de la violación y la reparación en interés del Estado lesionado o de los beneficiarios de la obligación

²⁰⁷ Véase Corte Internacional de Justicia, *Application of the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, *Declaration of intervention by the Republic of Colombia*, 5 de Abril de 2024; *Declaration of intervention by the State of Libya*, 10 de Mayo de 2024; *Declaration of intervention by the United Mexican States*, 24 de Mayo de 2024.

²⁰⁸ Corte Internacional de Justicia, *Application of the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, *Request for intervention and declaration of intervention of the State of Palestine*, 3 de Junio de 2024 («Declaración de Palestina»).

²⁰⁹ Declaración de Palestina, párr. 26.

²¹⁰ *Ibidem*, haciendo referencia al Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre el trabajo de su 53ª sesión (23 de Abril – 1 de Junio, 2 de Julio – 10 de Agosto 2001). Documento A/56/10, pág. 119, énfasis en el original.

²¹¹ Palestine Declaration, párr. 27, haciendo referencia a Corte Internacional de Justicia, *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)*, *Application for Permission to Intervene by the Government of Honduras*, Judgment, 10 de Junio de 2010I, pág. 348, párr. 26, énfasis añadido.

²¹² Declaración de Palestina, párr. 28.

violada», haciéndose eco de la redacción del Artículo 54 ARSIWA.²¹³ Como tal, el Estado de Palestina sostiene que tiene «un interés de naturaleza jurídica que no sólo puede verse afectado sino que se verá necesaria y directamente afectado por la decisión del Tribunal» en este procedimiento.²¹⁴ Queda pendiente para ulteriores fases del procedimiento ver cómo y cuándo podrá intervenir Palestina. Tras la Declaración de esta última, el Ministerio de Asuntos Exteriores de España también anunció sus intenciones de emitir una Declaración de Intervención en el Procedimiento.²¹⁵

3.2.4 Demasiado enrevesado: *Nicaragua c. Alemania* (2024)

El 1 de marzo de 2024, Nicaragua presentó una demanda contra Alemania, solicitando a la CIJ la adopción de medidas provisionales. En su demanda, Nicaragua se refirió a la grave violación de normas imperativas, tanto convencionales como consuetudinarias.²¹⁶ En consecuencia, Nicaragua solicitó a la Corte que adjudicara y declarara que Alemania: (i) no sólo había incumplido su obligación de prevenir el genocidio cometido contra el pueblo palestino, sino que había contribuido a la comisión del genocidio en violación de la Convención sobre el Genocidio; (ii) había incumplido sus obligaciones en virtud del Derecho Internacional Humanitario; (iii) ha incumplido otras normas imperativas del Derecho internacional general, en particular al prestar ayuda o asistencia para mantener la «ocupación militar ilegal y continuada» de Palestina, incluido el «ataque ilegal en curso en Gaza»; y (iv) había incumplido otras normas imperativas del Derecho internacional general, en particular al prestar ayuda o asistencia y no impedir el régimen ilegal de apartheid y la negación del derecho de autodeterminación del pueblo palestino.²¹⁷

Nicaragua afirma que es en el contexto de ser consciente de sus propias obligaciones *erga omnes*, que ha decidido remitir el asunto a la Corte.²¹⁸ Asimismo, sostiene que «los hechos [...] ponen de manifiesto la urgente necesidad de proteger aún más los derechos de la población palestina, que son también los derechos *erga omnes* de Nicaragua, impidiendo que se proporcionen a Israel más armas, componentes, tecnología o cualquier otro apoyo que permita la continuación de las violaciones de las normas imperativas del derecho internacional».²¹⁹ El 30 de abril de 2024, la Corte emitió su Orden sobre Medidas Provisionales. En la

²¹³ *Ibid.*, párr. 29, haciendo referencia a la Solicitud de Sudáfrica, párr. 4-6, 115, 133, 143.

²¹⁴ Declaración de Palestina, párr. 31, énfasis en el original.

²¹⁵ Reuters, «Spain requests to intervene in South Africa's Gaza genocide case against Israel at ICJ», 6 de Junio de 2024. Disponible en: [https://www.reuters.com/world/middle-east/spain-intervene-south-africas-gaza-genocide-case-world-court-2024-06-06/#:~:text=MADRID%2C%20June%206%20\(Reuters\),-Manuel%20Albares%20said%20on%20Thursday](https://www.reuters.com/world/middle-east/spain-intervene-south-africas-gaza-genocide-case-world-court-2024-06-06/#:~:text=MADRID%2C%20June%206%20(Reuters),-Manuel%20Albares%20said%20on%20Thursday).

²¹⁶ Solicitud Nicaragua, párr. 2.

²¹⁷ *Ibid.*, párr. 3.

²¹⁸ *Ibid.*, párr. 19.

²¹⁹ Solicitud Nicaragua, párr. 74.

Orden, la Corte no evaluó ni la existencia de obligaciones *erga omnes*, ni la legitimación de Nicaragua para iniciar un procedimiento contra Alemania, lo que convierte la Orden en inusual.²²⁰ La Corte consideró, por quince votos contra uno, que «las circunstancias, [no eran] tales como para requerir el ejercicio de su poder bajo el Artículo 41 del Estatuto para indicar medidas provisionales».²²¹

²²⁰ Talmon, Stefan. «Why the Provisional Measures Order in Nicaragua v. Germany Severely Limits Germany's Ability to Transfer Arms to Israel», *German Practice in International Law*, 2 de Mayo de 2024. Disponible en: <https://gpil.jura.uni-bonn.de/2024/05/why-the-provisional-measures-order-in-nicaragua-v-germany-severely-limits-germanys-ability-to-transfer-arms-to-israel/>.

²²¹ Corte Internacional de Justicia, *Alleged breaches of certain international obligations in respect of the Occupied Palestinian Territory (Nicaragua v. Germany)*, Order on Provisional Measures, 30 de Abril de 2024, párr. 26.

Capítulo IV

ANÁLISIS DE LA EFICACIA JURÍDICA DEL CONCEPTO

En el capítulo anterior se han expuesto extensamente los principales y más relevantes procedimientos ante la CIJ en los que la legitimación por violación de obligaciones *erga omnes* y *erga omnes partes* ha sido un punto de debate. De hecho, desde el primer punto de partida en S. S. Wimbledon hasta el razonamiento del Tribunal (e incluso de algunos Jueces) en Sudáfrica contra Israel, se puede observar una gran evolución, así como alguna que otra controversia. La bibliografía sobre el tema es extensa, por lo que este capítulo tratará a continuación de abordar tres de los principales aspectos que pueden deducirse de la evolución que ha experimentado la legitimación ante la CIJ. En primer lugar, se expondrán los últimos avances que han modificado el enfoque bilateral de la responsabilidad jurídica internacional. A continuación, se hará una distinción entre las nociones de legitimación y jurisdicción. Por último, se esbozarán los posibles inconvenientes de ampliar la noción de legitimación sobre la base de obligaciones *erga omnes*.

4.1 Poniendo en duda el estado de la cuestión

La evolución de la noción de legitimación por violación de obligaciones *erga omnes* y *erga omnes partes* ha puesto en tela de juicio la estructura del marco jurídico de la responsabilidad del Estado. Como se explicó brevemente en el capítulo 2, el derecho de la responsabilidad del Estado ha abogado tradicionalmente por una comprensión estrecha, considerando la responsabilidad como una relación recíproca entre pares de Estados, es decir, una relación bilateral, o reduciéndola a un mecanismo para obtener reparación.²²² Esta es, de hecho, la lógica que también reflejan los artículos incluidos en ARSIWA, así como las principales «tendencias» de la CIJ.²²³ Como se ha esbozado brevemente más arriba, el enfo-

²²² Tams, pág. 27, Thin, págs. 70-81.

²²³ Véase por ejemplo Corte Internacional de Justicia, *Embassy of Mexico in Quito (Mexico v. Ecuador)*; Corte Internacional de Justicia, *Alleged violations of State Immunities (Islamic Republic of Iran v. Canada)*.

que «bilateralista» de la legitimación activa gira, en efecto, en torno a la relación bilateral entre un Estado responsable y un Estado lesionado.²²⁴ Siguiendo esta lógica, el Estado lesionado (aquel cuyo derecho subjetivo que conlleva una determinada prestación ha sido violado) es, por tanto, el único que puede invocar la responsabilidad del Estado infractor.²²⁵

En efecto, bajo este modelo, la noción de «lesión jurídica» se convierte en central en la relación bilateral, ya que actúa como «puente» entre el origen de la responsabilidad y las normas que se ocupan de la aplicación de esta última, traduciéndose en la invocación de la misma para solicitar reparaciones.²²⁶ Esta exclusividad de la lesión jurídica como fundamento del derecho de legitimación adquiere relevancia frente a la existencia de un «mero interés» en la materia.²²⁷ De hecho, la CIJ estableció en su sentencia sobre África Sudoccidental que sólo podía invocarse el primero para establecer el derecho a invocar la responsabilidad jurídica internacional.²²⁸

Sin embargo, como se ha esbozado en esta tesis, la CIJ ha desarrollado desde entonces una línea jurisprudencial en la que ha establecido progresivamente un esquema alternativo no bilateral sobre la base del cual los Estados no lesionados también pueden invocar la responsabilidad de otros Estados.²²⁹ Desde la introducción del concepto de obligaciones *erga omnes* en la sentencia *Barcelona Traction*, aunque *obiter dictum*,²³⁰ la CIJ parece haber «aceptado claramente la posibilidad de legitimación de un Estado no lesionado en un asunto relativo a obligaciones *erga omnes*, es decir, obligaciones basadas en un tratado que se deben simultáneamente a todos los Estados parte en el tratado y que conceden un derecho de invocación o legitimación a todos los Estados parte».²³¹ Así se reconoció y estableció en *Bélgica c. Senegal*.²³² Este reconocimiento por parte de la CIJ de los conceptos de *erga omnes* y *erga omnes partes* es una señal de que la Corte «considera que está dentro de su capacidad jurídica reconocer la legitimación de un Estado no lesionado».²³³ De la interpretación que hace el Tribunal de sus propias normas procesales, así como de sus dos últimas decisiones en la materia,

²²⁴ Thin, pág. 167.

²²⁵ Thin, pág. 167.

²²⁶ Sicilianos, L. A., *The Classification of Obligations and the Multilateral Dimension of the Relations of International Responsibility*, European Journal of International Law (2002), pág. 1132.

²²⁷ Nolte, G., *From Dionisio Anzilotti to Roberto Ago: The Classical International Law of State Responsibility and the Traditional Primacy of a Bilateral Conception of Inter-state Relations*, European Journal of International Law (2002), pág. 1087.

²²⁸ Sentencia Sudoeste de África 1966, párr. 50.

²²⁹ Wolfrum, Rüdiger. «Enforcing Community Interests Through International Dispute Settlement: Reality or Utopia?» en *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Judge Bruno Simma*, editado por U. Fastenrath et al., 1132-1146, Oxford: Oxford University Press, 2011 («Wolfrum»), pág. 1144.

²³⁰ Véase Capítulo II, sección 2.3.2.

²³¹ Thin, pág. 168. Véase también Tams, pág. 119.

²³² *Bélgica c. Senegal*, párr. 44-55, en el que, como se ha señalado anteriormente, el Tribunal de Justicia declaró a favor de Bélgica que existía efectivamente un litigio entre las partes, a pesar de las alegaciones de Senegal, en relación con determinadas disposiciones contenidas en la CAT.

²³³ Thin, pág. 168.

sus resoluciones sobre medidas provisionales en los casos *Gambia c. Myanmar* y *Sudáfrica c. Israel*, parece desprenderse que, en efecto, «es totalmente posible enfocar el *locus standi* de manera coherente con [una] teoría objetiva de la responsabilidad no bilateral».²³⁴ Esto sigue siendo cierto al menos para la aceptación de la legitimación sobre la base de partes *erga omnes*, donde el Tribunal parece haber actuado de forma coherente con la teoría objetiva de la responsabilidad no bilateral. Por el contrario, la medida en que el Tribunal ha ejercido sus poderes inferidos en relación con las obligaciones *erga omnes* es mínima.²³⁵ De hecho, según parte de la bibliografía, «[aunque] la CIJ había establecido el principio *erga omnes*, [...] no ha logrado establecer los mecanismos para hacerlos cumplir mediante la solución de controversias internacionales».²³⁶ A día de hoy, a pesar de las indicaciones *obiter* del Tribunal de que aceptaría la legitimación también sobre la base de obligaciones *erga omnes*, «todavía no se ha aceptado ningún argumento de este tipo».²³⁷

Además, se ha argumentado que los procedimientos más recientes presentados ante la CIJ (*Gambia c. Myanmar* y *Sudáfrica c. Israel*) en relación con violaciones de obligaciones *erga omnes partes*, deben enmarcarse en cambio como un caso de incumplimiento de una norma imperativa.²³⁸ Aunque la existencia de un régimen de responsabilidad agravada en derecho internacional sigue siendo un tema controvertido, al menos en el debate académico y en la esfera política, son muchos los que sostienen que su aplicación sería beneficiosa.²³⁹ Si bien es cierto que la propia CIJ no ha abordado las consecuencias particulares de las violaciones graves de normas imperativas de derecho internacional general, sí se refirió a las consecuencias de las violaciones de obligaciones *erga omnes* en sus opiniones consultivas sobre el *Muro* y el *Archipiélago de Chagos*.²⁴⁰ A pesar de que estas conclusiones podrían aplicarse fácilmente a las normas imperativas,²⁴¹ el Tribunal aún no se ha pronunciado al respecto. En su Proyecto de Conclusión 19 sobre la identificación y las consecuencias jurídicas de las normas impera-

²³⁴ *Ibidem*; Hachem *et al.*, pág. 28.

²³⁵ Thin, pág. 169.

²³⁶ Wolfrum, págs. 1138-9.

²³⁷ Thin, pág. 169.

²³⁸ Este razonamiento se basa en el hecho de que este argumento fue efectivamente invocado en el asunto *Canadá y Países Bajos c. Siria* (2020), véase Solicitud Conjunta, párr. 5, 61.

²³⁹ Pezzano, L. «Legal Consequences of Peremptory Norms: A Missing Part in the South Africa v. Israel Case and an Opportunity to Reinforce Jus Cogens», *Opinio Juris*, 23 de Enero de 2024 («Pezzano»). Disponible en: <https://opiniojuris.org/2024/01/23/legal-consequences-of-peremptory-norms-a-missing-part-in-the-south-africa-v-israel-case-and-an-opportunity-to-reinforce-jus-cogens/>.

²⁴⁰ Opinión Consultiva sobre el Muro, párr. 158-159; Corte Internacional de Justicia, *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965, Advisory Opinion of 25 February 2019*, párr. 180, 182.

²⁴¹ La CDI así lo indicó en sus comentarios al Proyecto de conclusiones sobre la identificación y las consecuencias jurídicas de las normas imperativas de derecho internacional general. Véase CDI, *Draft conclusions on the identification and legal consequences of peremptory norms of general international law (jus cogens), with commentaries*, 2022 («CDI Conclusiones normas imperativas»), Conclusión 19, pág. 72, párr. 6.

tivas de derecho internacional general (*ius cogens*), la CDI afirmó que las normas imperativas de derecho internacional general «pueden tener consecuencias específicas distintas de las consecuencias generales que se derivan de todas las normas imperativas».²⁴² De hecho, la propia CDI reconoció que «existe un solapamiento significativo entre las normas imperativas de derecho internacional general (*ius cogens*) y las obligaciones *erga omnes*, de modo que la deducción de que el Tribunal en estas decisiones se refería a normas imperativas de derecho internacional general (*ius cogens*) **no está injustificada**».²⁴³ Siguiendo esta conclusión, la CDI también argumentó que, puesto que en decisiones judiciales como la Opinión Consultiva sobre el *Muro*, se había dicho que las obligaciones *erga omnes* «producen el deber de cooperar para poner fin a todas las violaciones graves, [...] y puesto que todas las normas imperativas de derecho internacional general (*ius cogens*) producen obligaciones *erga omnes*, se sigue que **todas las normas imperativas también producirían este deber**».²⁴⁴

Poco antes de que se publicara el proyecto de conclusiones de la CDI en 2022, se presentó una demanda conjunta ante la CIJ en la que se solicitaba a la Corte, por primera vez, que determinara las consecuencias jurídicas de la comisión de una violación grave de una norma imperativa de derecho internacional, en este caso la prohibición de la tortura.²⁴⁵ En el caso *Canadá y Países Bajos c. Siria*, los demandantes solicitaron al Tribunal en su demanda «que declare que Siria ha cometido una **violación grave de una norma imperativa de derecho internacional**, debido a su incumplimiento grave o sistemático de la obligación que le impone el artículo 2 de la CAT de no cometer torturas y de impedir que sus funcionarios y otras personas en el ejercicio de funciones públicas cometan actos de tortura, y que determine las consecuencias jurídicas de ello».²⁴⁶ Aunque la norma imperativa en cuestión difiere de la incluida en la obligación convencional supuestamente incumplida en los asuntos *Gambia c. Myanmar* y *Sudáfrica c. Israel*, sigue siendo de naturaleza *erga omnes*.²⁴⁷ Sin embargo, a pesar de ello, el Tribunal no tuvo en cuenta la naturaleza *erga omnes* de la norma imperativa de

²⁴² CDI Conclusiones normas imperativas, Conclusión 1, pág. 17, párr. 6.

²⁴³ *Ibid.*, Conclusión 19, pág. 72, párr. 6, énfasis añadido.

²⁴⁴ *Ibid.*, haciendo referencia a Opinión Consultiva sobre el Muro, párr. 159, énfasis añadido. Véase también Cebada Romero, Alicia, *Los conceptos de obligación erga omnes, ius cogens y violación grave a la luz del nuevo proyecto de la CDI sobre responsabilidad de los estados por hechos ilícitos*, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 2002, pág. 4.

²⁴⁵ Pezzano.

²⁴⁶ Solicitud conjunta, párr. 61, énfasis añadido.

²⁴⁷ Esto ha sido reconocido, al menos, por la Sala de Juicios del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia. Véase TPIY, *Prosecutor v. Anto Furundzija*, Decision of December 1998 («Sentencia Furundzija»), párr. 151, en la que el tribunal estableció: «la prohibición de la tortura impone a los Estados obligaciones *erga omnes*, es decir, obligaciones frente a todos los demás miembros de la comunidad internacional, cada uno de los cuales tiene entonces un derecho correlativo. Además, la violación de tal obligación constituye simultáneamente una violación del derecho correlativo de todos los miembros de la comunidad internacional y da lugar a una reclamación de cumplimiento que corresponde a todos y cada uno de los miembros, que tienen entonces derecho a insistir en el cumplimiento de la obligación o, en cualquier caso, a exigir que cese la violación», énfasis añadido.

prohibición de la tortura. En su lugar, al abordar la cuestión de la legitimación de Canadá y los Países Bajos, siguió el mismo razonamiento que el expuesto en el caso *Gambia c. Myanmar*, y concluyó que los demandantes tenían legitimación *prima facie* para presentar un litigio con Siria basándose en la naturaleza *erga omnes partes* de las obligaciones derivadas de la CAT.²⁴⁸

Por lo tanto, y dado el carácter indiscutible de la prohibición del genocidio como norma imperativa,²⁴⁹ son muchos los que sostienen que Sudáfrica «perdió una oportunidad» al no formular su Solicitud como basada en una supuesta violación de una norma imperativa del derecho internacional general.²⁵⁰ Sin embargo, también se argumenta que Sudáfrica aún podía modificar su Solicitud e incluir una reclamación de este tipo, ya que se reservó, en su momento, el derecho a «revisar, complementar o modificar su Solicitud».²⁵¹ El objetivo de la existencia de estas normas imperativas es proteger los valores fundamentales de la comunidad internacional.²⁵² Siguiendo esta lógica, es por lo tanto consecuente que tales normas estén cubiertas por un régimen especial de responsabilidad jurídica internacional agravada, incluso si es cierto que esto último sigue siendo una cuestión controvertida.²⁵³ El fallecido juez Cançado Trindade justificó la necesidad de dicho régimen argumentando que «la actual búsqueda de una jerarquía normativa y conceptual en el orden jurídico internacional (ilustrada por el establecimiento del *ius cogens*) ha establecido la responsabilidad internacional agravada en casos de violaciones especialmente graves de los derechos humanos y crímenes internacionales con todas sus consecuencias jurídicas. Debido a su especial gravedad, los crímenes internacionales y las violaciones del *ius cogens* afectan a los valores básicos de la **comunidad internacional en su conjunto**».²⁵⁴

De esto último se desprende, como tal, que si tales obligaciones, por su carácter de normas imperativas, pueden calificarse de obligaciones *erga omnes*, la violación de las mismas comporta también un régimen agravado de responsabilidad jurídica internacional. Al modo de lo afirmado por el TPIY, tales obligaciones son «debidas a todos los demás miembros de la comunidad internacional, cada uno de los cuales tiene entonces un derecho correlativo», que se traduce en un derecho a «reclamar el cumplimiento», un «derecho a insistir en el cumplimiento

²⁴⁸ Orden sobre medidas cautelares Siria, párr. 50-51.

²⁴⁹ Corte Internacional de Justicia, *Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)*, Judgment of 3 February 2006, párr. 64; Corte Internacional de Justicia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment of 26 February 2007, párr. 161.

²⁵⁰ Pezzano.

²⁵¹ Solicitud Sudáfrica, párr. 111.

²⁵² CDI Conclusiones normas imperativas, Conclusión 2.

²⁵³ Pezzano.

²⁵⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala (Reparaciones)*, Sentencia de 19 de noviembre de 2004, Voto Particular del Juez Cançado Trindade, párr. 33, énfasis añadido.

de la obligación», y un derecho a «exigir que cese la violación».²⁵⁵ Por lo tanto, la legitimación basada en violaciones de obligaciones *erga omnes*, y no sólo exclusivamente de obligaciones *erga omnes partes*, debería ser constantemente también una cuestión a desarrollar en futuros (y potencialmente actuales) procedimientos ante la CIJ.²⁵⁶ Por último, también merece la pena señalar aquí que la CIJ depende en cierta medida de que los Estados planteen tales demandas para «ejercer cualquier poder que tenga para aceptar la legitimación sobre la base de [obligaciones] *erga omnes*».²⁵⁷ De hecho, la Corte ha tenido pocas oportunidades de hacerlo, potencialmente debido a la reticencia de los Estados a hacerlo, dada la falta de certeza en torno a las obligaciones *erga omnes*, su identificación y funcionamiento.²⁵⁸ Esto, a su vez, se convierte en un «obstáculo para la protección de intereses más amplios (comunes y comunitarios) en el derecho internacional».²⁵⁹

4.2 *Locus standi* como cuestión independiente de la jurisdicción

La siguiente cuestión que plantea el establecimiento de la legitimación sobre la base de la violación de obligaciones *erga omnes* se refiere a la competencia del Tribunal. Es evidente que la competencia y la legitimación son dos nociones distintas, cada una de las cuales implica criterios procesales diferentes. De hecho, la escasez de casos relativos a obligaciones *erga omnes* que superan la fase de admisibilidad y competencia no es consecuencia directa de la falta de *locus standi*.²⁶⁰ De hecho, en muchos de estos casos fueron las normas sobre admisibilidad, como el principio del *Oro Monetario*, según el cual o el Tribunal no puede ejercer su competencia sobre un caso en el que los «intereses jurídicos de un Estado no consintiente [...] constituirían el objeto de la decisión».²⁶¹

De hecho, esta fue precisamente la línea de razonamiento seguida por la Jueza Xue en sus dos votos particulares en los casos *Bélgica c. Senegal* y *Gambia c. Myanmar*, en los que estableció una clara distinción entre las nociones de jurisdicción y legitimación. En el primero, emitió un Voto Particular en el que argumentó que la mera identificación de intereses colectivos en un caso concreto no confería automáticamente un derecho de legitimación a los Estados individualmente, y especificó la distinción entre la noción de interés jurídico y el concepto de legitimación al afirmar que: «una cosa es que cada Estado parte tenga un interés en el cumplimiento de estas obligaciones, y otra que cada Estado parte tenga legitimación para interponer una demanda contra otro Estado por el

²⁵⁵ Sentencia Furundzija, párr. 151, énfasis añadido.

²⁵⁶ Pezzano.

²⁵⁷ Thin, pág. 169.

²⁵⁸ Tams, págs. 399-400.

²⁵⁹ Thin, pág. 169, haciendo referencia a Wolfrum, pág. 1138.

²⁶⁰ Thin, pág. 169.

²⁶¹ Oro Monetario, pág. 32.

incumplimiento de dichas obligaciones ante el Tribunal». ²⁶² Xue puntualizó este argumento, al sostener que los mecanismos de rendición de cuentas no judiciales estaban especialmente diseñados para servir al interés común, y que por lo tanto Bélgica sí tenía que demostrar que tenía un interés especial. ²⁶³

La Jueza retomó este último argumento de su Voto Particular en el caso de *Gambia c. Myanmar*, donde ella misma afirmó que la confianza del Tribunal en el caso *Obligaciones de perseguir y extraditar (Bélgica c. Senegal)* era «errónea». ²⁶⁴ En su opinión, ambos casos diferían completamente en el hecho de que Bélgica estaba «especialmente afectada por el supuesto incumplimiento de sus obligaciones por parte de Senegal». ²⁶⁵ En su opinión, «una cosa es que cada Estado parte [...] tenga interés en el cumplimiento de las obligaciones *erga omnes* que le incumben, y otra muy distinta es permitir que cualquier Estado parte incoe un procedimiento ante el Tribunal contra otro Estado parte sin **ninguna reserva en materia de competencia y admisibilidad**». ²⁶⁶ Además, detalló este argumento al afirmar que la razón de ser de la Convención sobre Genocidio «no otorga, por sí misma, a cada Estado parte una **base jurisdiccional y la legitimación ante la Corte**». ²⁶⁷ De lo contrario, en su opinión, no podría explicarse por qué se permiten reservas a la jurisdicción de la Corte, ya que los Estados que formulan una reserva siguen estando «igualmente comprometidos con la *raison d'être*» de la misma. ²⁶⁸ Como se ha explicado en apartados anteriores, en opinión de la Jueza, el hecho de que el recurso a la Corte no esté disponible para esos Estados, al igual que contra ellos, no implica que «no compartan el interés común en la realización de los altos fines de la Convención». ²⁶⁹

Por lo tanto, resulta ligeramente confuso seguir el enfoque que la Jueza Xue adoptó en su última Declaración, emitida en el contexto del caso *Sudáfrica c. Israel*. ²⁷⁰ Aunque está de acuerdo con el voto de la mayoría, la Jueza Xue emitió una Declaración para aclarar su postura. En ésta, ofrece una visión general de la jurisprudencia del Tribunal en relación con las obligaciones *erga omnes*, y aunque reconoce que el derecho y la práctica en materia de legitimación activa sobre la base de estas últimas «aún están evolucionando», afirma que es «menos controvertido» concluir que existe un interés común en la protección de un grupo protegido como el pueblo palestino. ²⁷¹ Esto deja lugar a debatir si hay casos/situaciones que efectivamente merecen dicha protección, y por tanto son menos controvertidos, como el caso del pueblo palestino en opinión de la Jueza Xue;

²⁶² *Bélgica c. Senegal*, Voto Particular de la Jueza Xue, párr. 15.

²⁶³ *Ibid.*, párr. 19.

²⁶⁴ Orden contra Myanmar, Voto Particular de la Jueza Xue, párr. 4.

²⁶⁵ *Ibidem*.

²⁶⁶ *Ibid.*, párr. 5, énfasis añadido.

²⁶⁷ *Ibid.*, párr. 6, énfasis añadido.

²⁶⁸ *Ibidem*.

²⁶⁹ *Ibidem*.

²⁷⁰ Orden contra Israel, Declaración de la Jueza Xue.

²⁷¹ *Ibid.*, párr. 4.

y otros que no, como el pueblo Rohingya en Myanmar, véase el Voto Particular de la Jueza en ese caso.²⁷² Dado que esta línea de jurisprudencia aún está evolucionando, se dejará para una investigación posterior si realmente existe un argumento a favor de que debería haber una «escala» de casos que justifiquen que se permita la legitimación y casos que no la justifiquen.²⁷³

4.3 Posibles inconvenientes de la ampliación del concepto de legitimación

Gran parte de la doctrina se ha centrado en la posible ampliación de la noción de legitimación basada en obligaciones *erga omnes* y en los posibles inconvenientes que podría presentar. Uno de los principales inconvenientes identificados por la bibliografía es la posible disuasión de comprometerse con los mismos tratados que las obligaciones *erga omnes* pretenden hacer cumplir. Algunos Estados pueden evaluar la jurisprudencia más reciente y decidir que los costes de la adhesión a los tratados son «demasiado elevados» y, por tanto, retirarse de esos mismos tratados o, en la medida en que cada uno de ellos lo permita, añadir reservas a las disposiciones que otorgan a la CIJ jurisdicción obligatoria sobre las controversias relativas a los tratados.²⁷⁴ Esto también puede actuar como elemento disuasorio para los Estados que decidan suscribir nuevos tratados de derechos humanos, como por ejemplo un posible futuro tratado sobre crímenes de lesa humanidad.²⁷⁵ Esto también podría aplicarse a futuros tratados que protejan intereses comunes, como las convenciones relativas al medio ambiente mundial.²⁷⁶ Esto encuentra su paralelo en las medidas adoptadas por algunos Estados para, por ejemplo, retirarse de la jurisdicción de la CPI, como hizo Filipinas en 2019 una vez que el fiscal de la CPI anunció el inicio de un examen preliminar sobre la «guerra contra las drogas» del presidente Rodrigo Duterte.²⁷⁷

El segundo inconveniente potencial identificado son los posibles desafíos a la legitimidad del propio Tribunal. De hecho, los órganos jurisdiccionales dependen de su legitimidad para funcionar eficazmente.²⁷⁸ Además, puede decirse que un tribunal internacional se considera legítimo cuando «su autoridad se percibe como justificada», y «posee alguna cualidad que lleva a la gente (o a los Estados) a aceptar [su] autoridad [...] debido a una sensación general de que la autoridad

²⁷² Comparar Orden contra Israel, Declaración de la Jueza Xue, párr. 4 con Orden contra Myanmar, Voto Particular de la Jueza Xue, párr. 3, 9.

²⁷³ Hachem *et al.*, pág. 57.

²⁷⁴ *Ibid.*, pág. 58.

²⁷⁵ La CDI ya adoptó, en el año 2019, un Proyecto de artículos sobre la Prevención y la Sanción de los Crímenes de Lesa Humanidad. Disponible en: <https://legal.un.org/ilc/reports/2019/spanish/chp4.pdf>.

²⁷⁶ Wolfrum, pág. 1134.

²⁷⁷ Gutierrez, Jason. «Philippines Officially Leaves the International Criminal Court», *New York Times*, 17 de Marzo de 2019. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2019/03/17/world/asia/philippines-international-criminal-court.html>.

²⁷⁸ Hachem *et al.*, pág. 62.

está justificada». ²⁷⁹ La legitimidad jurídica de la CIJ, en particular, se deriva de su Estatuto, de la Carta de la ONU y de otros tratados en los que los Estados han acordado someter sus controversias a la Corte. ²⁸⁰ De hecho, la legitimidad jurídica de la Corte podría verse amenazada si los Estados rechazaran la lógica subyacente de la legitimación *erga omnes partes*, es decir, si no la consideraran coherente con el consentimiento que dieron originalmente a la jurisdicción de la Corte. ²⁸¹

Esto se remonta al principal argumento de la Jueza Xue incluido en sus dos votos particulares en los casos *Bélgica c. Senegal y Gambia c. Myanmar*, donde subrayó que, de hecho, el consentimiento a la jurisdicción de la Corte y la legitimación para presentar una disputa ante ésta no son lo mismo. ²⁸² El principal efecto secundario de esto también podría ser simplemente el incumplimiento por parte del Estado de la decisión del Tribunal, algo que ya hemos visto en los últimos casos de violación de obligaciones *erga omnes partes*. En 2020, el Tribunal ordenó medidas provisionales en *Gambia c. Myanmar*, ²⁸³ e hizo lo mismo ahora en 2024 en *Sudáfrica c. Israel*; ²⁸⁴ en ambos casos ordenando a los demandados que impidieran actos de genocidio contra los respectivos grupos protegidos, y que presentaran informes al Tribunal sobre las medidas adoptadas para aplicar las órdenes. ²⁸⁵

Aunque no existe «ninguna investigación empírica que establezca que los Estados partes que no acatan las decisiones de la CIJ lo hacen porque rechazan principalmente la legitimidad de la Corte», ²⁸⁶ los medios de comunicación internacionales y los mecanismos de información aportan pruebas claras de dicho incumplimiento. ²⁸⁷ Formalmente, la ejecución de las decisiones de la CIJ contra el incumplimiento queda a discreción del Consejo de Seguridad de la ONU. ²⁸⁸ Por lo tanto, se puede concluir que la ejecución de las decisiones de la CIJ no es «automática», sino que está sujeta a la «negociación política» entre los líderes

²⁷⁹ Grossman, Nienke, *Legitimacy and International Adjudicative Bodies*, George Washington International Law Review (2009), pág. 115.

²⁸⁰ Liwanga, R. G., & Turner, C., *Demystifying the Legitimacy of International Tribunals: Case Study of the International Court of Justice and Its Decisions on Armed Activities in the Congo*, Emory International Law Review (2021) (Liwanga & Turner), pág. 418.

²⁸¹ Hachem *et al.*, pág. 63.

²⁸² Ver secciones 3.1, 3.2.1, y 4.2.

²⁸³ Orden contra Myanmar.

²⁸⁴ Orden contra Israel; Orden contra Israel marzo; Orden contra Israel mayo.

²⁸⁵ Orden contra Myanmar, párr. 86; Orden contra Israel, párr. 86; Orden contra Israel marzo, párr. 51; Orden contra Israel mayo, párr. 57.

²⁸⁶ Liwanga & Turner, págs. 435-38.

²⁸⁷ Dahman *et al.*, «Israeli tanks seen advancing further into Rafah despite international calls to halt offensive», CNN, 28 de Mayo de 2024. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2024/05/28/middleeast/israeli-tanks-advance-central-rafah-gaza-intl/index.html>. Véase también los Informes Anuales del Mecanismo de Investigación Independiente para Myanmar. Disponibles en: <https://iimm.un.org/annual-reports/>.

²⁸⁸ Las decisiones de la CIJ son vinculantes, según el Artículo 59 del Estatuto de la CIJ. El Consejo de Seguridad de la ONU se encarga de la aplicación de las mismas, acorde a los Capítulos V y VI de la Carta de la ONU.

políticos de los diferentes Estados que se sientan en el Consejo de Seguridad de la ONU.²⁸⁹

Un tercer inconveniente potencial identificado es el hecho de que las desigualdades ya existentes podrían verse agravadas por la ampliación de la dependencia de la aplicación de la CIJ para el cumplimiento de los tratados.²⁹⁰ Preocupa especialmente la división entre los Estados con más recursos, a menudo situados en Occidente y en el Norte Global, y los Estados con menos recursos, a menudo situados en el Sur Global. Además de esto, también es importante reconocer que «sólo los Estados pueden ser partes en los casos ante la Corte».²⁹¹ Aunque en los últimos años ha habido un número creciente de llamamientos para una mayor participación de los actores no estatales, sigue siendo el caso en este momento que los actores no estatales todavía tienen un papel limitado. Es pertinente destacar aquí la Declaración de Intervención de Palestina en el contexto del caso *Sudáfrica c. Israel*.²⁹²

En efecto, el Estado de Palestina (representado por la Organización para la Liberación de Palestina en sus orígenes, y por la Autoridad Palestina en la actualidad) tiene el estatuto de Estado Observador no Miembro de la ONU.²⁹³ Si se aceptara esta declaración, el Estado de Palestina podría intervenir durante la fase de alegatos orales, de conformidad con la Regla 85 del Reglamento de la CIJ.²⁹⁴ Por lo tanto, se espera que sea realmente «inevitable» que surjan presiones y tensiones políticas en los casos que implican legitimación *erga omnes partes*, pero es responsabilidad del Tribunal mantenerse neutral y fiel a su Estatuto a la hora de tomar decisiones sobre este (y cualquier otro) asunto.²⁹⁵

²⁸⁹ Liwanga & Turner, pág. 437.

²⁹⁰ Hachem *et al.*, pág. 66.

²⁹¹ Estatuto de la CIJ, Artículo 34(1).

²⁹² Véase sección 3.2.3.

²⁹³ Naciones Unidas, Resolución 3237 (XXIX) de la Asamblea General, 22 de Noviembre de 1974. Disponible en: <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/743/16/pdf/nr074316.pdf?token=dQPhpYaCN-6j1XTRcF5&fe=true>.

²⁹⁴ Estatuto de la CIJ, Artículo 62; Reglamento de la CIJ, Artículo 85.

²⁹⁵ Hachem *et al.*, pág. 69.

Capítulo V

CONCLUSIONES

La incoación de un procedimiento contra Israel por parte de Sudáfrica no ha constituido, en sí misma, un punto de inflexión en el ámbito del Derecho Internacional Público. Sin embargo, el debate que ha generado y sus posibles consecuencias para el mundo jurídico han suscitado una gran atención tanto en el ámbito académico como en el profesional. El objetivo de este trabajo de investigación ha sido ofrecer una visión histórica de la evolución del principio de legitimación sobre la base de obligaciones *erga omnes* ante la CIJ, con el fin de valorar si el marco actual deja perspectivas de futuro y es el adecuado para servir a la justicia. El trabajo ha pretendido responder a la siguiente pregunta: «¿En qué medida el actual marco jurídico internacional relativo al principio de legitimación por obligaciones *erga omnes* es adecuado para abordar la adjudicación de justicia en casos de violaciones de normas imperativas?».

Para ello, este trabajo ha ofrecido, en primer lugar, una visión general del actual sistema internacional de solución de controversias, tal y como se encuentra ahora mismo ante la CIJ, evaluando tanto el enfoque bilateral como el no bilateral de la legitimación ante la CIJ. Para abordar el primero, sin embargo, se explicó en primer lugar la distinción realizada por la CIJ en sus sentencias sobre los asuntos del *Sudoeste de África* y *Barcelona Traction*. De hecho, el Tribunal aprovechó la oportunidad en ambos casos para establecer una distinción tajante entre «derecho jurídico» e «interés jurídico». El Tribunal estableció que la existencia de un interés no implicaba por sí misma que dicho interés fuera «de carácter específicamente judicial», y que para «generar derechos y obligaciones jurídicas», dicho interés «debe recibir una expresión jurídica y revestirse de forma legal». Esto estableció la noción de legitimación como normativa. Aquí se hizo otra distinción entre la noción de legitimación y el concepto de admisibilidad según las normas procesales de la CIJ. Como se explicó en el capítulo 2, la admisibilidad de las demandas ante el Tribunal está restringida por doctrinas adicionales, entre las que se encuentra la del «tercero indispensable». Este concepto fue establecido por

el Tribunal en el asunto relativo al *Oro Monetario Retirado de Roma*, en el que el Tribunal declaró que, aunque tuviera competencia sobre un litigio, no podría ejercerla si se trataba de un caso en el que los «intereses jurídicos de un Estado no consintiente [...] constituirían el objeto de la decisión». Esto se reafirmó en el asunto *Timor Oriental*, en el que el Tribunal sometió la ejecución de las obligaciones *erga omnes* a la prueba del *Oro Monetario*, al sostener que el principio se aplicaba «cualquiera que fuera la naturaleza de la obligación invocada».

Tras la introducción de la noción de obligaciones *erga omnes*, es decir, obligaciones debidas «a todos», se explicó el enfoque no bilateral. Para ello, se expuso el estado de la cuestión antes del *obiter dictum* del Tribunal en la sentencia *Barcelona Traction*. De hecho, el Tribunal había distinguido en su jurisprudencia entre «legitimación ante el propio Tribunal», un derecho que consideró que tenían los demandantes en virtud de la cláusula jurisdiccional del tratado, y el «derecho o interés jurídico» de un demandante en relación con el objeto de su demanda. Cuando rechazó la legitimación de Etiopía y Liberia en los casos del *Sudoeste de África* por falta de un «interés jurídico» más allá de la cláusula jurisdiccional del tratado, el Tribunal cerró la puerta a la ampliación del concepto de legitimación.

Sin embargo, esto se revirtió en cierta medida cuatro años más tarde. En su sentencia *Barcelona Traction*, aunque *obiter dictum*, el Tribunal reconoció la existencia de una categoría separada de obligaciones en derecho internacional que un Estado debía «hacia la comunidad internacional en su conjunto», siendo estas obligaciones *erga omnes*. Según el Tribunal, todos los Estados podían tener un interés jurídico en su protección, y concluyó además que podían derivarse de la proscripción de los actos de agresión y de genocidio, así como de los principios y normas relativos a los derechos fundamentales de la persona humana. Una vez esbozada la noción de obligaciones *erga omnes*, el capítulo 2 pasó a explicar y exponer los principales aspectos incluidos en el Proyecto de artículos de la CDI sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, siendo este último el principal conjunto de normas secundarias de Derecho internacional relativas a la invocación de la responsabilidad de un Estado. En particular, los Artículos 42 y 48 adquirieron especial relevancia. Mientras que el Comentario al ARSIWA establece inmediatamente que la noción de «Estado lesionado», en virtud del Artículo 42, es fundamental para la invocación de la responsabilidad, también concluye que, en virtud del Artículo 48, «una amplia gama de Estados puede tener interés jurídico en invocar la responsabilidad y garantizar el cumplimiento de la obligación en cuestión», ya que este último reconoce el derecho a invocar la responsabilidad de «cualquier Estado que no sea un Estado lesionado».

Una vez esbozado el marco jurídico y la evolución de los enfoques bilaterales y no bilaterales de la invocación de la responsabilidad del Estado, el Capítulo 3, a su vez, se remontó al principio jurídico de la legitimación *erga omnes*, exponiendo las principales declaraciones del Tribunal en la sentencia histórica de *Bélgica c. Senegal*, en la que el Tribunal estableció, de hecho, que siguiendo la

naturaleza *erga omnes* incluida en la Convención contra la Tortura, «cualquier Estado parte en la Convención puede invocar la responsabilidad de otro Estado parte». A continuación, este capítulo pretende exponer los principales hechos y consideraciones jurídicas de cuatro de los principales y más recientes casos en los que ha surgido el concepto de legitimación activa sobre la base de obligaciones *erga omnes*. En primer lugar, se analizó la decisión histórica del caso *Gambia c. Myanmar*. Esta fue la primera vez que el Tribunal reconoció el concepto de «legitimación *erga omnes*». De hecho, el Tribunal declaró, en relación con la Convención sobre el Genocidio, que «los Estados contratantes no tienen intereses propios; simplemente tienen, todos y cada uno de ellos, un interés común, a saber, el logro de esos altos fines que son la razón de ser de la convención». De este modo, se consideró que Gambia estaba legitimada *prima facie* para incoar un procedimiento contra Myanmar, y se ordenó a este último país que cumpliera las medidas provisionales indicadas por el Tribunal.

Siguiendo este precedente, Canadá y los Países Bajos decidieron incoar un procedimiento contra Siria por incumplimiento de sus obligaciones en virtud de la CAT. Siria alegó que los demandantes no tenían derecho a incoar un procedimiento contra ella. Sin embargo, el Tribunal no estuvo de acuerdo y declaró que «cualquier Estado parte del [CAT] puede invocar la responsabilidad de otro Estado parte con el fin de que el Tribunal determine si el Estado incumplió sus obligaciones *erga omnes partes* y ponga fin a dicho incumplimiento».

Posteriormente, y como consecuencia de la escalada del conflicto en la Franja de Gaza, en diciembre de 2023 Sudáfrica presentó una demanda incoando un procedimiento contra el Estado de Israel por los actos cometidos contra el pueblo palestino desde el 7 de octubre de 2023. Sudáfrica alegó que dichos actos tenían «carácter genocida», ya que estaban «destinados a provocar la destrucción de una parte sustancial del grupo nacional, racial y étnico palestino, que forma parte del grupo palestino en la Franja de Gaza». En relación con su legitimación ante el Tribunal, recordó el auto del Tribunal en el caso *Gambia c. Myanmar*, y afirmó que, dado que «cualquier Estado parte en la Convención sobre el Genocidio, y no sólo un Estado especialmente afectado, puede invocar la responsabilidad de otro Estado parte con miras a determinar el supuesto incumplimiento de sus obligaciones *erga omnes partes*, y poner fin a ese incumplimiento», también tenía «legitimación *prima facie*» para someter su controversia a la Corte, «sobre la base de supuestas violaciones de obligaciones en virtud de la Convención sobre el Genocidio». En su orden de 26 de enero de 2024, el Tribunal concluyó, en efecto, que Sudáfrica tenía legitimación *prima facie* para entablar un procedimiento contra Israel sobre la base de sus obligaciones *erga omnes partes* en virtud de la Convención sobre el Genocidio. Sin embargo, en el mismo contexto, Nicaragua presentó una solicitud para incoar un procedimiento contra Alemania sobre la base de sus obligaciones en virtud del mismo Convenio. Aunque el Tribunal no abordó la existencia de obligaciones *erga omnes*, ni la legitimación de Nicaragua,

concluyó que las circunstancias en cuestión no justificaban la indicación de medidas provisionales en virtud del Estatuto de la CIJ.

De suma relevancia durante el esbozo de la jurisprudencia más reciente del Tribunal fueron los diferentes Votos Particulares y Declaraciones emitidas por la exvicepresidenta del Tribunal, la Jueza Xue. De hecho, el Capítulo 4 avanzó en el análisis de la eficacia jurídica de la noción de legitimación basada en obligaciones *erga omnes*. Desde la introducción del concepto de obligaciones *erga omnes* en la sentencia *Barcelona Traction*, aunque *obiter dictum*, la CIJ parece haber «aceptado claramente la posibilidad de legitimación de un Estado no lesionado en casos relativos a obligaciones *erga omnes*, es decir, obligaciones basadas en tratados que se deben simultáneamente a todos los Estados parte en el tratado y que conceden un derecho de invocación o legitimación a todos los Estados parte». El reconocimiento por parte de la CIJ de los conceptos de *erga omnes* y *erga omnes partes* es una señal de que la Corte «considera que está dentro de su capacidad jurídica reconocer la legitimación de un Estado no lesionado», lo que significaría que es «totalmente posible que el *locus standi* se enfoque de manera coherente con [una] teoría objetiva de la responsabilidad no bilateral». Esto sigue siendo cierto al menos para la aceptación de la legitimación sobre la base de obligaciones *erga omnes partes*, donde el Tribunal parece haber actuado de forma coherente con la teoría objetiva de la responsabilidad no bilateral. Aunque la propia CIJ no ha abordado las consecuencias particulares de las violaciones graves de las normas imperativas en virtud del Derecho internacional general, sí se refirió a las consecuencias de las violaciones de las obligaciones *erga omnes* en sus opiniones consultivas sobre el *Muro* y el *archipiélago de Chagos*. Además, en su Proyecto de Conclusión 19 sobre la identificación y las consecuencias jurídicas de las normas imperativas de derecho internacional general (*ius cogens*), la CDI afirmó efectivamente que las normas imperativas de derecho internacional general «pueden tener consecuencias específicas que son distintas de las consecuencias generales que se derivan de todas las normas imperativas».

Sin embargo, es necesario ser prudente en relación con la distinción que debe hacerse entre la noción que se basa en las violaciones de las obligaciones *erga omnes* y la de la competencia del Tribunal. Esta fue precisamente la línea de razonamiento seguida por la Jueza Xue en sus dos votos particulares en los casos *Bélgica c. Senegal* y *Gambia c. Myanmar*, donde argumentó que la mera identificación de intereses colectivos en un caso particular no confería automáticamente un derecho de legitimación a los Estados individualmente. Xue puntualizó este argumento, al sostener que los mecanismos de rendición de cuentas no judiciales estaban especialmente diseñados para servir al interés común y que, por lo tanto, Bélgica sí tenía que demostrar que tenía un interés especial. En su opinión, este último caso y el de Gambia contra Myanmar diferían completamente en el hecho de que Bélgica estaba «especialmente afectada por el supuesto incumplimiento de sus obligaciones por parte de Senegal».

En sus palabras, «una cosa es que cada Estado parte [...] tenga interés en el cumplimiento de las obligaciones *erga omnes* que le incumben, y otra muy distinta es permitir que cualquier Estado parte incoe un procedimiento ante el Tribunal contra otro Estado parte sin ninguna reserva en materia de competencia y admisibilidad». Llevó este punto más allá al afirmar que la razón de ser de la Convención sobre Genocidio «no otorga, por sí misma, a cada Estado parte una base jurisdiccional y la legitimación ante la Corte». De lo contrario, en su opinión, no podría explicarse por qué se permiten las reservas a la jurisdicción de la Corte, ya que los Estados que formulan una reserva siguen estando «igualmente comprometidos con la *raison d'être*» de la misma. La Jueza se basó en el hecho de que el hecho de que esos Estados no puedan recurrir a la Corte, al igual que contra ellos, no implica que «no compartan el interés común en la realización de los altos fines de la Convención». Por lo tanto, es importante señalar que se distanció de su línea tradicional de razonamiento en su Declaración en el caso de *Sudáfrica c. Israel*, donde reconoció que el derecho y la práctica relativos a la legitimación activa sobre la base de obligaciones *erga omnes* «aún están evolucionando», y afirmó que era «menos controvertido» concluir que existía un interés común en la protección de un grupo protegido como el pueblo palestino. Esto, por tanto, abre la puerta a un debate sobre si hay casos o situaciones que efectivamente merecen dicha protección, y por tanto son menos controvertidos, como el caso del pueblo palestino en opinión de la Jueza Xue; y otros que no, como el pueblo Rohingya en Myanmar, viendo el Voto Particular de la Jueza en dicho caso. Dado que esta línea de jurisprudencia aún está evolucionando, se dejará para una investigación posterior la cuestión de si realmente existe un argumento a favor de que debería haber una «escala» de casos que justifiquen que se permita la legitimación, y casos que por el contrario no la justifiquen.

Por último, se han identificado los principales inconvenientes potenciales de la ampliación de la noción de legitimación *erga omnes*, a saber: desincentivar el compromiso convencional, cuestionar la legitimidad de la Corte y el hecho de que las desigualdades ya existentes podrían verse agravadas por la ampliación de la dependencia de la aplicación de la CIJ para el cumplimiento de los tratados. De hecho, los Estados podrían verse disuadidos de comprometerse con las obligaciones convencionales una vez vistos los efectos de la legitimación *erga omnes*. Además, la legitimidad de la propia Corte podría verse amenazada si los Estados rechazaran la lógica subyacente de la legitimación *erga omnes partes*, es decir, si no la consideraran coherente con el consentimiento que dieron originalmente a la jurisdicción de la Corte. El principal efecto secundario de esto podría ser simplemente el incumplimiento por parte de los Estados de la decisión del Tribunal, algo que ya hemos visto tanto en el caso *Gambia c. Myanmar* como en el caso *Sudáfrica c. Israel*. Por último, preocupa especialmente la división entre los Estados con más recursos, a menudo situados en Occidente y en el Norte Global, y los Estados con menos recursos, a menudo situados en el Sur Global. Además de

esto, también es importante reconocer que «sólo los Estados pueden ser partes en casos ante la Corte». A pesar del creciente número de llamamientos en favor de una mayor implicación de los actores no estatales, lo cierto es que en la actualidad éstos siguen teniendo un papel limitado.

Como tal, y con el fin de dar respuesta a la pregunta de investigación propuesta, esta tesis ha abordado tanto la vertiente teórica como la más práctica de la cuestión. Una vez analizados los enfoques normativos de la noción, así como las implicaciones jurisprudenciales de esta última, puede concluirse, por tanto, que el actual marco jurídico internacional relativo al principio de legitimación basada en obligaciones *erga omnes* es, si no el adecuado, sí el más apropiado hasta la fecha para abordar la adjudicación de justicia en casos de violaciones de normas imperativas. El faro de la justicia internacional, la CIJ, al menos se ha posicionado claramente a favor de este último, y sus jueces más reticentes, como la Jueza Xue, incluso ha matizado su opinión a la luz de las flagrantes y claras violaciones de normas imperativas de las que está siendo testigo la comunidad internacional. Los procedimientos siguen su curso, por lo que queda por ver cómo evolucionarán exactamente. Sin embargo, es seguro afirmar que cabe esperar muchos cambios en este ámbito jurídico en los próximos años.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes primarias

a. Legislación

CDI

CDI, *Draft conclusions on the identification and legal consequences of peremptory norms of general international law (jus cogens)*, with commentaries, 2022. Disponible en: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_14_2022.pdf.

Naciones Unidas, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional (2001), *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos con comentarios*. Disponible en: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc_2001_v2_p2.pdf.

CIJ

Naciones Unidas, *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, 24 de Octubre de 1945. Disponible en: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/sicj/icj_statute_e.pdf.

Naciones Unidas, *Reglamento de la Corte Internacional de Justicia*, 14 de Abril de 1978. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/rules>.

ONU

Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, 24 de Octubre de 1945. Disponible en: <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>.

Naciones Unidas, *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*, 9 de Diciembre de 1948. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-prevention-and-punishment-crime-genocide>.

Naciones Unidas, *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, 10 de Diciembre de 1984. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading>.

Naciones Unidas, *Resolución 3237 (XXIX) de la Asamblea General*, 22 de Noviembre de 1974. Disponible en: <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/743/16/pdf/nr074316.pdf?token=dQPhpYaCN6j1XTRcF5&fe=true>.

b. Jurisprudencia

Canadá y Países Bajos c. Siria

Corte Internacional de Justicia, *Application of the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Canada and Kingdom of The Netherlands v. the Syrian Arab Republic)*, Order on Provisional Measures, 16 de Noviembre de 2023. .

Corte Internacional de Justicia, *Joint Application instituting proceedings concerning a dispute under the convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (Canada and Kingdom of The Netherlands v. the Syrian Arab Republic)*, 8 de Junio de 2023. .

Corte Internacional de Justicia, *Syria's written observations Letter from the Charge d'Affaires of the Embassy of the Syrian Arab Republic in Brussels addressed to the Registrar of the International Court of Justice (Canada and Kingdom of The Netherlands v. the Syrian Arab Republic) 10th October 2023*, 10 de Octubre de 2023.

Gambia c. Myanmar

Corte Internacional de Justicia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v Myanmar)*, Application instituting proceedings and request for provisional measures, International Court of Justice, 11 de Noviembre de 2019.

Corte Internacional de Justicia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v Myanmar)*, Preliminary Objections, Judgment of 22 July 2022, 22 de Julio de 2022.

Corte Internacional de Justicia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v Myanmar)*, Preliminary Objections of the Republic of the Union of Myanmar, 20 de Enero de 2023.

Corte Internacional de Justicia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, Provisional Measures, Order of 23 January 2020.

Corte Internacional de Justicia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, Provisional Measures, Order of 23 January 2020, Voto Particular de la Jueza Xue.

Corte Internacional de Justicia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v Myanmar)*, Written Observations of The Gambia on the Preliminary Objections raised by Myanmar, 20 de Abril de 2021.

Nicaragua c. Alemania

Corte Internacional de Justicia, *Alleged breaches of certain international obligations in respect of the Occupied Palestinian Territory (Nicaragua v. Germany)*, Application Instituting Proceedings, 1 de Marzo de 2024.

Corte Internacional de Justicia, *Alleged breaches of certain international obligations in respect of the Occupied Palestinian Territory (Nicaragua v. Germany)*, Order on Provisional Measures, 30 de Abril de 2024.

Sudáfrica c. Israel

Corte Internacional de Justicia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, Application instituting proceedings, 29 de Diciembre de 2023.

Corte Internacional de Justicia, *Application of the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, Application for permission to intervene by the Government of the Republic of Nicaragua, 23 de Enero de 2024.

Corte Internacional de Justicia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, Order on Provisional Measures, 26 de Enero de 2024.

Corte Internacional de Justicia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, Order on Provisional Measures, 26 de Enero de 2024, Declaración de la Jueza Xue.

Corte Internacional de Justicia, *Application of the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, Order on Provisional Measures, 28 de Marzo de 2024.

Corte Internacional de Justicia, *Application of the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, Order on Provisional Measures, 24 de Mayo de 2024 .

Corte Internacional de Justicia, *Application of the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, Declaration of intervention by the Republic of Colombia, 5 de Abril de 2024.

Corte Internacional de Justicia, *Application of the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, Declaration of intervention by the State of Libya, 10 de Mayo de 2024.

Corte Internacional de Justicia, *Application of the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, Declaration of intervention by the United Mexican States, 24 de Mayo de 2024.

Corte Internacional de Justicia, *Application of the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, Observations of the state of Israel on the request filed by the Republic of South Africa on 6 march 2024 for the indication of additional provisional measures and/or the modification of measures previously indicated, 15 de Marzo de 2024.

Corte Internacional de Justicia, *Application of the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, Request for intervention and declaration of intervention of the State of Palestine, 3 de Junio de 2024.

Corte Internacional de Justicia, *Application of the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, Urgent request and application for the indication of additional provisional measures and the modification of the Court's prior provisional measures decisions pursuant to article 41 of the Statute of the International Court of Justice and articles 75 and 76 of the Rules of Court of the International Court of Justice, 6 de Marzo de 2024.

Otros

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala (Reparaciones)*, Sentencia de 19 de noviembre de 2004, Voto Particular del Juez Cançado Trindade.

Corte Internacional de Justicia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment of 26 February 2007.

Corte Internacional de Justicia, *Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)*, Judgment of 3 February 2006.

Corte Internacional de Justicia, *Case concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)*, Second Phase, Judgment of 5 February 1970.

Corte Internacional de Justicia, *Case concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)*, Second Phase, Judgment of 5 February 1970, Voto Particular del Juez Ammoun.

Corte Internacional de Justicia, *Case concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)*, Second Phase, Judgment of 5 February 1970, Voto Particular del Juez *ad hoc* Riphagen.

Corte Internacional de Justicia, *Case concerning East Timor (Portugal v. Australia)*, Judgment of 30th June 1995.

Corte Internacional de Justicia, *Case of the monetary gold removed from Rome in 1943 (Preliminary Question)*, Judgment of June 15th 1954 [1954] ICJ Reports 19.

Corte Internacional de Justicia, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004(I).

Corte Internacional de Justicia, *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965*, Advisory Opinion of 25th February 2019.

Corte Internacional de Justicia, *Questions concerning the obligation to prosecute or extradite (Belgium v. Senegal)*, Judgment of 20 July 2012, 20 de Julio de 2012.

Corte Internacional de Justicia, *Questions concerning the obligation to prosecute or extradite (Belgium v. Senegal)*, Judgment of 20 July 2012, 20 de Julio de 2012, Voto Particular del Juez *ad hoc* Sur.

Corte Internacional de Justicia, *Questions concerning the obligation to prosecute or extradite (Belgium v. Senegal)*, Judgment of 20 July 2012, 20 de Julio de 2012, Voto Particular de la Jueza Xue.

Corte Internacional de Justicia, *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Advisory Opinion of May 28th 1951.

Corte Internacional de Justicia, *South West Africa cases (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa)*, Preliminary Objections, Judgment of 21 December 1962.

Corte Internacional de Justicia, *South West Africa cases (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa)*, Second Phase, Judgment of 18 July 1966.

Corte Internacional de Justicia, *South West Africa cases (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa)*, Second Phase, Judgment of 18 July 1966, Voto Particular del Juez Jessup.

Corte Internacional de Justicia, *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)*, Application for Permission to Intervene by the Government of Honduras, Judgment, 10 de Junio de 2010.

Corte Permanente de Justicia Internacional, *Mavrommatis Palestine Concessions*, PCIJ, Ser. A, No. 2 (1924).

Corte Permanente de Justicia Internacional, *S. S. Wimbledon*, Judgment of 17 August 1923 (Series A, No. 1).

c. Informes

Naciones Unidas, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional (1983)*, Documento A/CN.366 y Add. 1: *Fourth report on the content, forms and degrees of international responsibility (part 2 of the draft articles), by Mr. Willem Riphagen, Special Rapporteur*, pág. 21, párr. 113, énfasis añadido. Disponible en: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1983_v2_p1.pdf.

d. Documentos presentados por los Estados

Embajada de Sudáfrica en los Países Bajos, *Letter from the South African Embassy in the Netherlands to the Prosecutor of the International Criminal Court*, 17 de Noviembre de 2023. Disponible en: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2023-11/ICC-Referral-Palestine-Final-17-November-2023.pdf>.

Fuentes secundarias

a. Libros

Dixon, M. et al., *Cases and Materials in International Law*, 6ª edición, Oxford, Oxford University Press, 2016.

Merris, J.G., *International Dispute Settlement*, 5ª edición, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

Tams, C. J., *Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law*, 1ª edición, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

Wolfrum, Rüdiger. «*Enforcing Community Interests Through International Dispute Settlement: Reality or Utopia?*» en *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Judge Bruno Simma*, editado por U. Fastenrath et al., 1132-1146, Oxford: Oxford University Press, 2011.

b. Artículos de investigación y tesis doctorales

Bassiouni, M. C., *Universal Jurisdiction for International Crimes: Historical Perspectives and Contemporary Practice*, Vancouver Journal of International Law (2001).

Benvenisti, Eyal, *The Conception of International Law as a Legal System*, German Yearbook of International Law (2008).

Friedmann, W. G., *The Jurisprudential Implications of the South West Africa Case*, Columbia Journal of Transnational Law (1967), págs. 1-16 (1967).

Grossman, Nienke, *Legitimacy and International Adjudicative Bodies*, George Washington International Law Review (2009).

Hachem, A., Hathaway, O. A., Cole, J., *A New Tool for Enforcing Human Rights: Erga Omnes Parties Standing*, Columbia Journal of Transnational Law (2024).

Liwanga, R. G., & Turner, C., *Demystifying the Legitimacy of International Tribunals: Case Study of the International Court of Justice and Its Decisions on Armed Activities in the Congo*, Emory International Law Review (2021).

Mais, Jan, «Obligations *Erga Omnes* as a Basis of Legal Standing in International Law». Tesis de Máster, Universidad de Charles, 2023.

Nollkaemper, André, *Constitutionalization and the Unity of the Law of International Responsibility*, Indiana Journal of Global Legal Studies (2009).

Pomerance, Michla, *Case Analysis: The ICJ and South West Africa (Namibia): A Retrospective Legal/Political Assessment*, Leiden Journal of International Law (1999).

Thin, Sarah., «Beyond Bilateralism: A Theory of State Responsibility for Breaches of Non-Bilateral Obligations». Tesis doctoral, Universidad de Maastricht, 2022.

Thin, Sarah, *Community Interest and the International Public Legal Order*, Netherlands International Law Review (2021).

Urs, Priya, *Obligations erga omnes and the question of standing before the International Court of Justice*, Leiden Journal of International Law (2021).

c. Recursos de internet

Dahman et al., «Israeli tanks seen advancing further into Rafah despite international calls to halt offensive», *CNN*, 28 de Mayo de 2024. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2024/05/28/middleeast/israeli-tanks-advance-central-rafah-gaza-intl/index.html>.

Gutierrez, Jason. «Philippines Officially Leaves the International Criminal Court», *New York Times*, 17 de Marzo de 2019. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2019/03/17/world/asia/philippines-international-criminal-court.html>.

Informes Anuales del Mecanismo de Investigación Independiente para Myanmar. Disponibles en: <https://iimm.un.org/annual-reports/>.

Lieblich, Eliav. «How to do research in international law? A Basic Guide for Beginners». *Harvard International Law Journal Online*, nº 62 (2019), 1-26. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3704776.

Pezzano, L. «Legal Consequences of Peremptory Norms: A Missing Part in the South Africa v. Israel Case and an Opportunity to Reinforce Jus Cogens», *Opinio Juris*, 23 de Enero de 2024. Disponible en: <https://opiniojuris.org/2024/01/23/legal-consequences-of-peremptory-norms-a-missing-part-in-the-south-africa-v-israel-case-and-an-opportunity-to-reinforce-jus-cogens/>.

Reuters, «Spain requests to intervene in South Africa's Gaza genocide case against Israel at ICJ», 6 de Junio de 2024. Disponible en: [https://www.reuters.com/world/middle-east/spain-intervene-south-africas-gaza-genocide-case-world-court-2024-06-06/#:~:text=MADRID%2C%20June%206%20\(Reuters\),Manuel%20Albares%20said%20on%20Thursday](https://www.reuters.com/world/middle-east/spain-intervene-south-africas-gaza-genocide-case-world-court-2024-06-06/#:~:text=MADRID%2C%20June%206%20(Reuters),Manuel%20Albares%20said%20on%20Thursday).



DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD

Dña. Lucía Burillo Michó con DNI 23851974-P, alumna del Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales de la Escuela Diplomática en el curso 2023 - 2024, como autora de la Memoria de Investigación del Máster titulada «**La legitimación frente a la Corte Internacional de Justicia en base al principio de *erga omnes*: análisis histórico y nuevas aplicaciones**», y presentada para la obtención del título correspondiente,

DECLARO QUE:

La Memoria de Investigación que presento está elaborada por mí y es original. No copio, ni utilizo ideas, formulaciones, citas integrales e ilustraciones de cualquier obra, artículo, memoria, o documento (en versión impresa o electrónica), sin mencionar de forma clara y estricta su origen, tanto en el cuerpo del texto como en la bibliografía.

Así mismo declaro que los datos son veraces y que no he hecho uso de información no autorizada de cualquier fuente escrita de otra persona o de cualquier otra fuente.

De igual manera, soy plenamente consciente de que el hecho de no respetar estos extremos es objeto de sanciones universitarias y/o de otro orden.

En Madrid, a 28 de junio de 2024

Fdo.: Lucía Burillo Michó

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Lucía Burillo Michó', with a horizontal line underneath.

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Los procesos de paz en Centroamérica en los años
noventa: los casos de El Salvador y Guatemala.
Análisis comparado de los procesos y de la
implementación de los acuerdos de paz**

Marta Ciancas de Hoyos

Madrid, junio de 2024

AGRADECIMIENTOS

Gracias a la Escuela Diplomática por la oportunidad de cursar un máster que me ha resultado enormemente enriquecedor tanto en el ámbito profesional como en el personal.

Gracias a mi tutora, Mabel González Bustelo, por su conocimiento, su guía y su consejo, que han sido fundamentales en la elaboración de este trabajo.

RESUMEN

Durante la segunda mitad del siglo XX, EL Salvador y Guatemala experimentaron guerras civiles que enfrentaron a gobiernos militares de corte conservador con grupos insurgentes de orientación izquierdista. Los intentos para pacificar la región comenzaron en los años ochenta a través de iniciativas internacionales, que desembocarían en la década siguiente en el desarrollo de procesos de paz que concluyeron con la firma de acuerdos en 1992 y 1996 respectivamente. En este trabajo, a través de una revisión bibliográfica y un examen de las fuentes primarias, hemos realizado un análisis comparado de los procesos de paz y de la implementación de los acuerdos en ambos estados. De esta manera, hemos podido determinar que en ambos casos existieron importantes similitudes y diferencias entre El Salvador y Guatemala. El mayor logro de ambos procesos fue acabar con el conflicto armado, mientras que su mayor limitación fue la falta de justicia para las víctimas que habían sufrido violaciones de los derechos humanos durante la guerra.

PALABRAS CLAVE: *El Salvador, Guatemala, proceso de paz, acuerdo de paz.*

ABSTRACT

During the second half of the 20th century, El Salvador and Guatemala experienced civil wars that pitted conservative military governments against leftist insurgent groups. Attempts to pacify the region began in the 1980s through international initiatives, which led in the following decade to the development of peace processes that concluded with the signing of agreements in 1992 and 1996, respectively. In this paper, through a literature review and an examination of primary sources, we have carried out a comparative analysis of the peace processes and the implementation of the agreements in both states. In this way, we have been able to determine that in both cases there were important similarities and differences between El Salvador and Guatemala. The greatest achievement of both processes was the end of the armed conflict, while their greatest limitation was the lack of justice for the victims who had suffered human rights violations during the war.

KEYWORDS: *El Salvador, Guatemala, peace process, peace agreement.*

Capítulo I

INTRODUCCIÓN

Un proceso de paz es un conjunto de negociaciones progresivas que tiene como objetivo acabar con la guerra y construir la paz. En ellas participan dos o más partes de un conflicto, con la posible mediación de terceros actores. En caso de ser exitosos, los procesos de paz concluyen con la firma de acuerdos de paz, que son documentos formales, de acceso público, que se elaboran después de las negociaciones entre los protagonistas del conflicto y que recogen el compromiso de todos o algunos de ellos, de poner fin al conflicto e iniciar la construcción de la paz.

La construcción de la paz es un conjunto de actuaciones posteriores al fin del conflicto armado, cuyo objetivo principal es evitar que se produzca una reanudación del enfrentamiento. Abarca un grupo amplio de medidas multidimensionales y concretas, que buscan instaurar o restaurar las relaciones políticas y sociales entre personas y grupos en un nuevo marco de paz. La finalidad es acabar no solo con la violencia directa, sino también con las causas de fondo que provocan la situación de violencia estructural dentro del país **(Grasa y Mateos 2014)**.

Los procesos de paz de Guatemala y el Salvador se desarrollaron hace casi 30 años y fueron dos de los primeros en los que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ejerció como mediador en un conflicto interno. Su novedosa configuración, al igual que su largo recorrido histórico, hacen a estos procesos extremadamente interesantes para el estudio, permitiéndonos analizar tanto los acuerdos de paz, como las limitaciones y los obstáculos a los que se enfrentaron las partes en su aplicación. Por esa razón, ambos procesos, pero especialmente el salvadoreño, han sido objeto de múltiples estudios.

En este trabajo vamos a realizar un análisis comparado entre los procesos de paz de Guatemala y el Salvador y de la implementación de sus respectivos acuerdos. Esta implementación es fundamental, puesto que constituye el primer paso en la construcción de la paz. El objetivo es determinar cuáles fueron las principales debilidades y fortalezas de estos procesos, con la finalidad de poder

utilizar las conclusiones adquiridas para hacer más eficientes otros procesos de paz. Siendo conscientes de que no existen recetas universales para acabar con la guerra y lograr una paz duradera, es fundamental aprender de las experiencias pasadas para seguir avanzando en el futuro.

Desde mi punto de vista, el estudio de los procesos de paz nunca ha sido más relevante que hoy en día. Nos encontramos en un momento histórico que se caracteriza por tener el número más alto de conflictos desde la Segunda Guerra Mundial. La mayor parte de ellos se desarrollan en el interior de los países y muchos enfrentan a los gobiernos centrales con grupos insurgentes. Con sus ineficiencias y sus limitaciones, los procesos de paz de El Salvador y Guatemala permitieron acabar con la guerra civil en sus respectivos países, siendo una prueba fundamental de que la paz es posible, incluso en ambientes altamente polarizados y en conflictos en apariencia irresolubles. Para mí, el estudio de los procesos de paz ofrece una pincelada de esperanza en el convulso mundo actual.

La metodología utilizada para realizar este trabajo ha sido fundamentalmente la revisión bibliográfica. Para ello, se han consultado diversas fuentes redactadas por expertos en la materia y por organismos internacionales especializados. El estudio de estos textos se ha complementado con la utilización de fuentes primarias. Se han examinado con profundidad los tratados que componen los Acuerdos de paz en ambos países y se han consultado los testimonios de aquellos que estuvieron involucrados en la resolución de los conflictos, especialmente de los mediadores de las Naciones Unidas. Por último, se han utilizado algunas fuentes periodísticas para completar la información sobre eventos concretos.

Para la realización de este trabajo hemos comenzado analizando el contexto regional en el cual se desarrollaron las guerras civiles en Centroamérica y sus respectivos procesos de paz, para continuar estudiando la parte internacional de los procesos de paz, que fue esencial para que estos se hicieran realidad. Después hemos dedicado dos capítulos a examinar las circunstancias específicas de El Salvador y Guatemala, haciendo referencia a la historia de los conflictos armados, al desarrollo de los procesos de paz y la implementación de los acuerdos dentro de los estados. Posteriormente, hemos realizado un análisis comparado entre ambos procesos de paz y de su aplicación, para determinar sus limitaciones y fortalezas, antes de pasar a las conclusiones.

Capítulo II

CONTEXTO REGIONAL

América Central o Centroamérica hace referencia al conjunto de estados situados en el istmo centroamericano, del que forman parte Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá (RAE s.f.). Aunque cada estado de la región tiene características específicas, tradicionalmente se ha considerado que todos ellos pertenecen a un sistema cultural, económico y político único (Urgell García 2011). En este apartado vamos a estudiar el contexto general de la región durante la segunda mitad del siglo XX, centrándonos en aquellos eventos y dinámicas que afectaron en conjunto a El Salvador y a Guatemala.

Durante este periodo se produjo el estallido de un conflicto regional conocido como la Crisis de América Central. Este fue un conjunto de guerras civiles que enfrentaron a los gobiernos de Guatemala (1960-1996), El Salvador (1980-1992) y Nicaragua (1961-1979, 1979-1990) contra grupos guerrilleros con diferentes afinidades ideológicas. Aunque estas guerras se enmarcaron en el contexto de la Guerra Fría, no podemos considerar que fueran una simple extensión periférica de este enfrentamiento de superpotencias. Las raíces de las guerras en América Central se encuentran en dinámicas y características específicas de la región, que se vieron condicionados por las dinámicas de la Guerra Fría (**Salguero Salvador 1998**).

Centroamérica es una región compuesta de pequeños estados, cuya principal fuente de riqueza ha sido tradicionalmente la exportación de café. Durante la primera mitad del siglo XX, más de la mitad de su población habitaba en el entorno rural, ganándose la vida como pequeños campesinos dedicados al cultivo de maíz y frijoles o como trabajadores en las grandes plantaciones de cultivos dedicados a la exportación.

Las tradicionales economías de la región se diversificaron a partir de la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia del aumento de las exportaciones de algodón y azúcar y, en la década de 1960, de la carne de vacuno. Entre 1950 y

1975, el modelo económico agroexportador, beneficiado por las buenas condiciones económicas coyunturales, permitió un rápido aumento del PIB per cápita en los estados de América Central. Sin embargo, los beneficios obtenidos no llegaron a clases populares, que continuaron experimentando altas tasas de pobreza.

La introducción de nuevos cultivos, en conjunto con el aumento de las exportaciones de cultivos tradicionales, produjeron la extensión de la superficie dedicada a la plantación de productos de exportación. Esta situación obligó a los pequeños propietarios a ocupar parcelas cada vez más pequeñas o incluso a abandonar la tierra por completo, debiendo dedicarse a realizar trabajos agrícolas temporales. Aunque el aumento del número de plantaciones implicó la creación de algunos puestos de trabajo, especialmente durante la época de cosechas, estos no fueron suficientes para absorber la creciente mano de obra disponible, lo que provocó una reducción de los salarios de los trabajadores temporales. Al mismo tiempo, este exceso de trabajadores también provocó una serie de movimientos migratorios internos desde el campo hacia las ciudades.

Todos estos cambios provocaron que los campesinos, aun con importantes vínculos con las comunidades y formas de vida tradicionales, se enfrentaran a nuevos entornos rurales y urbanos, donde no existían certezas sobre la existencia de medios para ganarse la vida. En conjunto, una proporción importante de la población sufrió cambios hacia condiciones económicas y sociales más precarias, lo que provocó su «proletarización» (Spence 2004).

En este contexto se produjo un aumento de las revueltas y de los intentos revolucionarios y en las zonas rurales comenzaron a surgir grupos guerrilleros. En el marco de la Guerra Fría, estos grupos pronto experimentaron un proceso de ideologización que los llevó a simpatizar con las doctrinas socialistas de la URSS. En enero de 1959 el movimiento revolucionario izquierdista liderado por Fidel Castro en Cuba obtuvo la victoria definitiva contra la dictadura de Fulgencio Batista, circunstancia que sirvió para estimular a los movimientos guerrilleros de toda Latinoamérica.

La violencia estructural fue una de las características esenciales del panorama sociopolítico en América Central durante este periodo. Algunas de las causas tradicionales de esta violencia fueron la enorme desigualdad económica, la cultura autoritaria y militarista, la falta de participación y representación política, la exclusión social y económica de grandes grupos de población y la importante concentración de riqueza en manos de las élites políticas y económicas de los países (Urgell Garcia 2011).

La violencia estructural de la región se vio reflejada durante este periodo en el uso generalizado de la violencia como vía de acción política. Las élites de este sistema económico profundamente desigual recurrieron a los militares para gestionar los sistemas políticos nacionales. Esta circunstancia provocó el establecimiento de dictaduras militares, que se caracterizaron por su actuación represiva contra la oposición armada y civil (Spence 2004).

Desde el poder, los militares intentaron legitimarse fomentando la modernización del país a través de la promoción del desarrollo económico (**Montobbio 2012**). En 1960 se creó el Mercado Común Centroamericano, dando inicio a un proceso de industrialización que contribuyó a la transformación económica y social de la región. Este proyecto tuvo éxito inicial, contribuyendo a aumentar los flujos comerciales entre los estados. Sin embargo, para finales de la década de los setenta ya se comenzaban a notar los límites y dificultades en el proceso de integración económica (**Toussaint 2007**).

A pesar de los intentos desarrollistas de los gobiernos militares, a partir de los años setenta la situación económica coyuntural de la región empeoró como consecuencia del estallido de las Crisis del Petróleo, que afectó con fuerza a su principal socio exportador, Estados Unidos. La crisis económica provocó un empeoramiento de las difíciles condiciones de vida que experimentaba un alto porcentaje de la población regional. Al mismo tiempo, la ciudadanía de estos países comenzó a considerar que la oposición civil había sido ineficiente para acabar con los regímenes militares y que los partidos tradicionales habían fracasado en su misión de establecer un sistema democrático. Estas circunstancias legitimaron a ojos de una parte de la población la necesidad de utilizar otros medios para obtener cambios en el sistema político.

El conjunto entre la crisis política y crisis económica y agraria provocó un aumento de las explosiones sociales. Esta vez, las luchas estaban encabezadas por los movimientos estudiantiles y por el incipiente movimiento guerrillero. La respuesta de los gobiernos dictatoriales fue aumentar la represión para reprimir a la oposición a través de prácticas autoritarias. Finalmente, estos factores provocaron el estallido de un conjunto de guerras civiles en la región. Estos conflictos se caracterizaron por ser guerras ideológicas y de clase, no religiosas o étnicas (Guatemala es una excepción parcial a este último caso) (**Spence 2004**).

En este contexto, las guerrillas de izquierdas emergieron como actores decisivos. Estas deseaban acabar con el tradicional orden conservador que se había conformado a través de la alianza entre ricos terratenientes y las fuerzas militares. Los gobernantes consideraron que estos grupos armados y sus militantes formaban parte de la conspiración comunista internacional. Esta concepción también llegó a afectar a los miembros de la oposición civil y a cualquier grupo acusado de simpatizar con alguno de los ideales de la causa guerrillera. La reacción represiva del gobierno incluyó el uso de la fuerza armada para acabar con los insurgentes y con todos aquellos que se consideraban sus aliados. Esta respuesta provocó, por parte de los gobiernos militares, la comisión de matanzas cuyas principales víctimas eran civiles desarmados considerados «sospechosos».

Entre 1978 y 1979, la actividad de los grupos insurgentes alcanzó un nivel de intensidad que no se había visto antes en la región. Finalmente, el 19 de julio de 1979, el movimiento guerrillero de Nicaragua logró derrocar al dictador Anastasio Somoza. Esta victoria alimentó el ánimo de la insurgencia en El Salvador

y Nicaragua, al mismo tiempo que provocó alarma entre los terratenientes, los militares y Estados Unidos. Este país aumentó su intervención en la región, una tendencia que se reforzaría a partir de 1981 con la llegada de Ronald Reagan a la Casa Blanca.

La década de los ochenta fue la más violenta en la historia de la región y se caracterizó por la lucha armada entre las partes y por las masivas violaciones de los derechos humanos. En el periodo entre 1979 y 1983, los gobiernos militares de Centro América protagonizaron olas masivas de terror contra la población civil. Los grupos guerrilleros también cometieron abusos contra los derechos humanos, aunque por lo general su nivel de intensidad fue menor, en parte por la falta de medios (Spence 2004).

Los conflictos en Centroamérica estuvieron interconectados a través de dinámicas físicas y transfronterizas, circunstancia que permite establecer la existencia de una regionalización del conflicto. Los países vecinos sirvieron como apoyo y refugio para las guerrillas y llegaron a existir importantes vínculos políticos, económicos y militares entre las guerrillas y los gobiernos de otros países de la región.

A principios de los años ochenta existía en Centroamérica un dilema de seguridad nacional. Los contendientes del conflicto armado tenían incentivos para cooperar y asumir compromisos creíbles, pero al mismo tiempo la desconfianza sobre las verdaderas intenciones de la otra parte impedía que se pudieran encontrar soluciones negociadas (Urgell Garcia 2011). Además, existía una importante desconfianza entre los países de la región consecuencia de las distintas disputas interestatales.

En la región no existían tampoco instituciones internacionales capaces de actuar como mediadoras del conflicto o de fomentar la confianza entre las partes. El Mercado Común Centroamericano había sufrido una crisis tras la llamada Guerra del Fútbol, que enfrentó a El Salvador y a Honduras entre el 14 y el 18 de julio de 1969. Al mismo tiempo, la Organización de Estados Centroamericanos, que se había creado en 1951 para potenciar la integración regional, se había disuelto a principios de la década de los setenta.

Las instituciones regionales que se encontraban en funcionamiento durante la década de los ochenta eran aquellas dedicadas a la cooperación interestatal para hacer frente a la amenaza guerrillera. La organización más importante fue el Consejo de Defensa, máxima expresión del modelo de seguridad regional, cuyos principales objetivos eran la lucha contra el comunismo internacional y contra el «enemigo interno». Esta organización estaba apoyada y financiada por Estados Unidos en concordancia con su «Doctrina de Seguridad Nacional», que establecía el apoyo a los sistemas conservadores de América Latina para luchar contra el avance del comunismo.

La búsqueda de una solución negociada también se vio dificultada por la estrecha vinculación entre estos conflictos regionales y las dinámicas de la Guerra Fría: las grandes potencias utilizaron las dinámicas políticas de Centroamérica

para intentar conseguir sus propios intereses estratégicos. Estados Unidos, que consideraba a la región su «patio trasero», luchó por conservar su hegemonía en la zona e intervino a través de la financiación y el apoyo a aquellos gobiernos y guerrillas que apoyaban sus intereses. La URSS, adoptando la posición opuesta, trató de erosionar la supremacía estadounidense en Centroamérica, aunque su intervención fue menos decisiva y se redujo tras el comienzo de la Perestroika a partir de mediados de los años ochenta. Cuba, aliada soviética, también otorgó apoyo a las guerrillas de izquierdas con el objetivo de promover la revolución comunista y de contrarrestar su aislamiento internacional.

Para finales de los ochenta, las partes de los conflictos comenzaron a darse cuenta de que ni ellos ni sus contendientes tenían posibilidades reales de obtener la victoria a través del enfrentamiento armado. Los gobiernos militares observaron que, a pesar de las campañas de represión, no habían logrado acabar con la capacidad operativa de la insurgencia. Los grupos guerrilleros, por el contrario, se dieron cuenta de que no contaban con la fuerza necesaria para derrocar al gobierno y lograr un cambio de régimen. Ambas circunstancias provocaron un aumento de los incentivos para encontrar una solución negociada.

Al mismo tiempo, el panorama internacional experimentó varios cambios que lo hicieron más propicio para el comienzo de las negociaciones. Estados Unidos sufrió dos eventos que forzaron al país a reducir su intervención en el conflicto centroamericano. Por un lado, este estado fue condenado por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en junio de 1986 por las violaciones del derecho internacional cometidas en su apoyo a la Contra nicaragüense. Por otro lado, a finales de 1987 la administración Reagan sufrió el escándalo Irán-Contra cuando se descubrió que el gobierno había estado vendiendo secretamente misiles a Irán y había utilizado los fondos obtenidos para proporcionar ayuda clandestina a la Contra sin la aprobación del congreso (Spence 2004).

En este contexto, el acuerdo firmado entre Ronald Reagan y Mijaíl Gorbachov para la reducción de los arsenales nucleares y la paralela aprobación de la Perestroika y la Glasnost produjeron una moderación ideológica de las partes del conflicto. El fin del antagonismo este-oeste, que sería definitivo tras la caída del muro de Berlín en noviembre de 1989, eliminó los incentivos de las superpotencias para respaldar a los contendientes y les hizo apoyar la búsqueda de una solución negociada para el conflicto (Salguero Salvador 1998). La mejora de las relaciones entre las superpotencias también llevó una reactivación de la ONU, que permitió a esta organización cumplir su cometido como garante de la paz, a través del apoyo a los procesos de paz regionales.

Los efectos de la guerra variaron dependiendo del país. Sin embargo, todos los conflictos tuvieron enormes costos humanos y provocaron el empobrecimiento general de la población y el decrecimiento de las economías de América Central. En el seno de estas guerras se produjeron también masivas violaciones de los derechos humanos contra la población civil, especialmente por parte de las

dictaduras militares. Además, estos conflictos también provocaron importantes flujos migratorios tanto dentro como hacia fuera de los estados, estos últimos normalmente con destino a Estados Unidos (**Spence 2004**).

Capítulo III

LA BÚSQUEDA INTERNACIONAL DE LA PAZ

A principios de los años ochenta varios países centroamericanos se encontraban inmersos en brutales guerras civiles. El alto grado de conflictividad comenzó a ser percibido como una amenaza a la seguridad más allá de la región. Esta situación coincidió con un cambio de las políticas de muchos países latinoamericanos frente a Estados Unidos, que posibilitó el surgimiento de iniciativas regionales e internacionales que tenían como objetivo buscar una solución negociada a los conflictos de Centroamérica. Las negociaciones para lograr estos objetivos se enmarcaron en el ámbito multilateral más que en el bilateral.

El objetivo de los primeros acuerdos fue generar confianza mutua entre las partes y buscar, dentro de los países de la región, las voluntades políticas necesarias para conseguir una solución negociada. En la etapa inicial los resultados no fueron tangibles, pero permitieron una mejor definición de los problemas y sentaron las bases para la creación de mecanismos de diálogo tanto en el ámbito regional como en el extrarregional (**Chamorro 2015**).

Entre 1981 y 1987, varios países latinoamericanos intentaron concertar un acuerdo entre los estados centroamericanos con el objetivo de contener los conflictos, impedir la invasión estadounidense y facilitar la búsqueda de soluciones políticas a los enfrentamientos (**Spence 2004**). Durante la primera mitad de la década de los ochenta se propusieron varias iniciativas, que incluyeron la del Grupo de Nassau Gulio en 1981, la de la Comunidad Democrática Centroamericana en enero de 1982 y las propuestas nicaragüenses ante la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (COPPAL) en febrero 1982 (**Rojas Aravena 1989**).

Sin embargo, la iniciativa que dio comienzo al proceso de pacificación de la región fue la del Proceso de Contadora, que se inició en enero de 1983 con una reunión de los ministros de Relaciones Exteriores de Colombia, México, Panamá y Venezuela. Su objetivo era fomentar la distensión bélica, impulsar el proceso de desarrollo económico y social en la región y crear las condiciones necesarias para

alcanzar la paz en Centroamérica a través de acuerdos que redujeran la militarización de los estados y la presencia extranjera. El grupo fue explícito en su condena hacia los actores extra regionales que intervenían en la región, especialmente Estados Unidos, la URSS y Cuba, y estableció que el origen de la conflictividad no respondía tanto al enfrentamiento ideológico como a la situación de desigualdad socioeconómica que afectaba a los estados de América Central (**Chamorro 2015**).

El Grupo de Contadora funcionó como foro permanente de diálogo para los países centroamericanos, al mismo tiempo que se encargó de generar propuestas para la consecución de la paz. El trabajo de este grupo estuvo respaldado desde sus inicios por el Consejo de Seguridad, la Asamblea de Naciones Unidas y un sinnúmero de organismos regionales e internacionales, incluida la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comunidad Económica Europea. El Grupo de Contadora se mantuvo activo entre 1983 y 1987, momento en el que pasó a incorporarse como instancia permanente de consulta política dentro los mecanismos establecidos por Esquipulas II (documento firmado por los países de América Central en 1987 a través del cual se acordaba el traslado de las negociaciones al interior de los países de la región).

El Grupo de Contadora comenzó trabajando con los gobiernos centroamericanos en aquellos problemas causados por la guerra que afectaban al conjunto de los estados de la región. Estos incluían, entre otros, la disminución del comercio, los flujos de refugiados y el uso de los territorios de los países vecinos como base para los grupos guerrilleros, que desde ahí atacaban a sus países de origen (**Spence 2004**).

Este trabajo se tradujo a finales de 1983 en la celebración de una reunión en la que participaron los ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Contadora y de los cinco países centroamericanos. De esta reunión surge el *Documento de 21 puntos básicos para la pacificación en Centroamérica* o *Documento de Objetivos*, a través del cual se realizaba un diagnóstico de la crisis regional y se recogían los objetivos de los gobiernos para promover la distensión y lograr el fin del conflicto. Dos de los puntos más importantes en este acuerdo fueron la proscripción de las bases militares extranjeras y la prohibición del uso del territorio de un país con el objetivo de desestabilizar otro (**Toussaint 2007**).

El cumplimiento de estos objetivos se vio impedido por la desconfianza existente entre los estados centroamericanos y por la actitud belicosa de la administración Reagan contra el régimen sandinista de Nicaragua. Estados Unidos afirmó apoyar el proceso de Contadora, pero realmente no deseaba que este legitimara al gobierno de Nicaragua y llegó a verlo como un obstáculo que le impedía lograr sus ambiciones en el país (**Urgell Garcia 2011**).

Tras un periodo de 20 meses, en los que el grupo analizó la situación de Centroamérica y revisó las propuestas de paz que se habían formulado hasta entonces, en junio de 1984 se presentó el *Acta para la paz y la cooperación en Cen-*

troamérica. Este documento incluía temas como la democratización de la vida política de los estados con establecimiento de procesos democráticos abiertos; la desmilitarización del área a través de la eliminación de los asesores militares extranjeros y de la prohibición del uso del territorio nacional para la realización de ejercicios militares; y fortalecimiento económico de los países de la región.

El Acta también hizo especial énfasis en la necesidad del cumplimiento de los principios del derecho internacional, incluidos la no intervención, la igualdad soberana de los estados, la autodeterminación de los pueblos, la necesidad de cooperar para lograr el desarrollo económico y social y la solución pacífica de controversias (Organización de Estados Americanos 1984). Nicaragua aceptó la iniciativa, pero el resto de los países de la región formularon observaciones que terminaron por bloquearla.

Para agosto de 1985 el mecanismo diplomático del Grupo de Contadora experimentaba un proceso de declive. Su margen de acción se había reducido ante el auge del clima de intolerancia y confrontación y las continuas violaciones de los derechos humanos cometidas por las partes. A inicios de 1986 se dio un nuevo impulso a la búsqueda de una solución negociada del conflicto a través de la creación de Grupo de Lima o Grupo de Apoyo, conformado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Estados Unidos respondió a este nuevo esfuerzo multilateral con una serie de maniobras militares en la región (Toussaint 2007).

En 1986, los ministros del Grupo de Contadora y su Grupo de Apoyo se reunieron y emitieron el *Mensaje de Caraballeda para la paz, la seguridad y la democracia de América Central*. En este documento se manifestaba la urgencia de llevar a cabo negociaciones que permitieran lograr la paz a través del entendimiento político, al mismo tiempo que volvía a condenar la intervención extranjera en la región. Sin embargo, las negociaciones con los estados centroamericanos no tuvieron resultados y este grupo comenzó a perder apoyo en los foros internacionales (Grupo de Contadora y Grupo de Apoyo 1986).

Algunos analistas consideran que la iniciativa del Grupo de Contadora fue un fracaso por la complejidad de sus propuestas y por la oposición de Estados Unidos. Sin embargo, su apoyo al proceso de Paz de Centroamérica fue fundamental. Algunos de sus principales éxitos fueron conseguir la reunión de los países centroamericanos en un foro común donde podían expresar sus inquietudes; impedir el estallido de un conflicto directo entre Nicaragua y sus países vecinos (Costa Rica y Honduras), logrando así evitar la escalada bélica en la región; definir los aspectos clave necesarios para la estabilización regional; permitir el establecimiento de bases que crearan la confianza mutua necesaria para futuros procesos de negociación; y evitar la intervención directa de Estados Unidos en el conflicto (Chamorro 2015). Además, Contadora contribuyó a mantener la preocupación internacional por la crisis centroamericana y su resolución (Urgell Garcia 2011).

En este contexto se produjo un cambio sustancial en el panorama político de Centroamérica con la llegada al poder de tres nuevos presidentes entre enero y

mayo de 1986: Vinicio Cerezo en Guatemala, José Azcona en Honduras y Óscar Arias en Costa Rica. El traspaso pacífico del poder en estos países supuso una reafirmación de la tendencia de apertura de los sistemas políticos regionales y del aumento del compromiso con la democracia. Para mediados de 1986, todos los presidentes de la región habían sido elegidos de forma democrática y tenían un mayor compromiso con la búsqueda de una solución negociada de los conflictos. Los nuevos gobiernos de Guatemala y Costa Rica reafirmaron sus políticas de neutralidad y su voluntad de adoptar un diálogo efectivo con Nicaragua.

En este contexto, Vinicio Cerezo Arévalo, nuevo presidente de Guatemala, hizo un llamamiento a los presidentes de Centroamérica para reunirse en la ciudad de Esquipulas. La primera cumbre presidencial centroamericana se celebró entre el 24 y el 25 de mayo de 1986 y se conoció como Esquipulas I. Su objetivo era evaluar la situación Centroamericana y los avances logrados a través del proceso de Contadora. Por medio de esta Cumbre también se estableció el Parlamento Centroamericano, que debía servir como un organismo regional que permitiera el diálogo político directo entre las naciones de la región, con el objetivo de lograr una mayor distensión (**Rojas Aravena 1989**).

A través de la *Declaración de Esquipulas I*, los presidentes de la región decidieron formalizar las reuniones presidenciales para crear una instancia donde poder analizar las problemáticas regionales, con el objetivo final de conseguir la paz y el desarrollo. Estas Cumbres se convirtieron en la máxima instancia de coordinación y decisión en la región. Las partes también se comprometieron a fomentar la cooperación económica y a crear una estructura básica para lograr una resolución pacífica de los conflictos (**Costa Rica et al. 1986**). Aunque esta declaración puso de manifiesto el interés de los presidentes regionales de lograr un consenso que permitiera la superación de la crisis, no planteó ideas concretas sobre cómo lograr este objetivo. Se trató, por lo tanto, de un instrumento de *soft law* que no tenía fuerza vinculante (**Chamorro 2015**).

La mejora de la coyuntura política internacional favoreció la aparición de las condiciones ideales para el establecimiento de un nuevo acuerdo. Estas incluyeron la mediación ejercida por el Grupo de Contadora y su Grupo de Apoyo, los fracasos militares de la Contra en Nicaragua, la condena de Estados Unidos ante la CIJ en el caso «Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua», la búsqueda de la firma de un acuerdo nuclear entre las superpotencias y las consecuencias del escándalo de Irán-Contra (**Chamorro 2015**). En este contexto, los gobiernos de Guatemala y Costa Rica convergieron para alcanzar una iniciativa centroamericana de paz, en la que el peso de los países de la región fuera determinante.

La nueva propuesta fue elaborada por el presidente de Costa Rica, Óscar Arias Sánchez, y se denominó *Plan Arias*. En este documento se definieron conceptos básicos en materia de seguridad y se realizó una vinculación de la paz con la democracia y el desarrollo. Además, se establecieron por primera vez plazos

específicos para el desarrollo del proceso de paz. Estados Unidos, aún preocupado por aislar a Nicaragua, creó un plan alternativo denominado *Plan Reagan-Wright*, que sin embargo fue rechazado por las partes (Toussaint 2007).

El *Plan Arias* tuvo como objetivo resolver cuatro problemas principales. Estos fueron la falta de existencia de acuerdos sobre conceptos básicos en materia de seguridad y de política, la existencia de percepciones distintas sobre las posibles soluciones de los diversos problemas, la necesidad de evitar una escalada del conflicto y la importancia de estructurar una propuesta de paz, desarrollo y democracia dentro de una fórmula que estableciera plazos específicos (Rojas Aravena 1989).

Algunos de los puntos más importantes de este plan fueron la amnistía general para los perseguidos y presos políticos, el diálogo con la oposición política interna, la suspensión de las acciones militares de manera simultánea al inicio del diálogo, la apertura de un auténtico proceso democrático pluralista, las elecciones libres, la suspensión de la ayuda militar proporcionada por gobiernos extra regionales, el inicio de negociaciones para el control y la reducción de armamento y la supervisión y verificación del cumplimiento de los compromisos (Toussaint 2007).

Inicialmente, no todos los actores aceptaron el *Plan Arias*, pero su viabilidad fue reafirmada tras recibir un importante respaldo internacional. Su principal diferencia frente a las iniciativas anteriores fue que, por primera vez, hizo referencia a la necesidad de buscar soluciones para los conflictos internos. Los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Honduras y Guatemala se reunieron a principios de 1987 y aprobaron la declaración *Una hora para la paz*, que estructuró el Plan Arias en 10 puntos y sentó las bases para las negociaciones posteriores (Rojas Aravena 1989).

El momento más importante en la negociación internacional de los acuerdos de paz fue la celebración, entre el 5 y el 7 de agosto de 1987, de la Cumbre de Esquipulas II. En esta reunión, los presidentes regionales firmaron el *Procedimiento para establecer la Paz firme y duradera en Centroamérica*, también llamado Plan de Esquipulas II. Este documento fue el fruto de intensas negociaciones entre febrero y agosto de ese año y supuso una transformación de la dinámica regional. A través de este acuerdo Centroamérica demostraba su voluntad de alcanzar la paz y sentaba las bases para garantizar la confianza mutua y la credibilidad que eran necesarias para iniciar las negociaciones. Este acuerdo no necesitó de aprobación parlamentaria, sino que fue una declaración de los jefes de estado (Rojas Aravena 1989).

En Esquipulas II se estableció una hoja de ruta que permitiría a los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua que entablaran un diálogo con sus respectivos grupos armados de la oposición. Se establecieron medidas concretas que debían ser desarrolladas dentro de cada país centroamericano y que contarían con la verificación de los organismos internacionales, especialmente la ONU y

la OEA, a través de Comisiones Internacionales de Verificación y Seguimiento **(Chamorro 2015)**.

El acuerdo constaba de un preámbulo, once puntos y disposiciones finales. Los once puntos de la declaración recogían la reconciliación nacional; la exhortación al cese de las hostilidades; la democratización; la celebración de elecciones libres; el cese de ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales; el no uso del territorio para agredir a otros estados; las negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamentos; los refugiados y desplazados; la cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo; la verificación y el seguimiento internacional; y el calendario de ejecución de los compromisos.

Por lo tanto, el *Acuerdo de Esquipulas II* no fue solo una declaración de intenciones, sino que incluyó soluciones concretas para acabar con los conflictos regionales. Se estableció que los enfrentamientos debían resolverse a través de la reconciliación nacional y se establecieron mecanismos concretos para lograrla. Estos fueron el diálogo entre las partes, la creación de instancias nacionales institucionalizadas (incluidas las Comisiones Nacionales de Reconciliación) y la obtención de compromisos políticos a través de la negociación **(Costa Rica et al. 1987)**.

El acuerdo se estableció sobre tres conceptos rectores: paz, democracia y desarrollo. Para poder hacer efectivos estos conceptos se debía establecer un proceso que contara con indicadores que permitieran su evaluación. Se estipuló que era necesaria la aprobación de acuerdos para favorecer el desarrollo, con el objetivo de crear sociedades más igualitarias y con menores niveles de pobreza. La democracia debía conformarse como un sistema político pluralista y representativo, en el que se promocionaran la justicia social y los derechos humanos. En el marco de los procesos de democratización era esencial que se garantizara la libertad de expresión y de prensa, el pluralismo político partidista y el fin de los estados emergencia y excepción, durante los cuales se eliminaban la obligación de cumplimiento de las garantías constitucionales.

Para conseguir la paz, la democracia y el desarrollo era necesario establecer otro grupo de conceptos auxiliares que permitirían el inicio de la fase operativa y que fueron el cronograma, la simetría y la simultaneidad. A través del cronograma se desarrolló un programa de fechas precisas para el cumplimiento y la evaluación de los acuerdos. La simetría establecía que los problemas eran regionales y que la implementación de medidas similares en los países aumentaría su credibilidad y permitiera demostrar que el proceso no estaba determinado por una ideología concreta. Por último, la simultaneidad establecía que el cumplimiento de los compromisos debía producirse de manera simultánea en los países de la región **(Rojas Aravena 1989)**.

Por lo tanto, el *Acuerdo de Esquipulas II* marcó el momento en el que los actores de los conflictos nacionales asumieron un rol central en la definición del

conflicto y en la búsqueda de las claves para su resolución. Este acuerdo demostró la autonomía de Centroamérica frente a los intereses hegemónicos de las grandes potencias. En lugar de intentar resolver las amenazas a la seguridad externa, el proceso se enfocó en la resolución de los conflictos domésticos y en alcanzar la reconciliación nacional **(Salguero Salvador 1998)**.

A partir de la firma de este acuerdo se produjo un aumento exponencial de la actividad diplomática en la región, que incluyó la celebración de diversas cumbres que marcaron la evolución del cumplimiento del plan de paz. Siguiendo los plazos acordados en el Plan de Esquipulas II, en enero de 1988 se celebró la Cumbre de Costa Rica, que concluyó con la emisión de la *Declaración de Alajuela*. Tras un breve periodo de estancamiento el proceso se reactivó a partir de noviembre de 1988, con la celebración de las cumbres de El Salvador, Honduras y Costa Rica en 1989 y las de Nicaragua y Guatemala en 1990.

A través de estas cumbres se estableció el compromiso con el diálogo incondicional, la amnistía general, el pluralismo político y la concertación del cese al fuego como factores indispensables para alcanzar la democratización de los estados. Además, se produjo una redefinición del papel de los mecanismos de verificación y se solicitó el aumento de la colaboración internacional **(Toussaint 2007)**.

A partir de 1990, el protagonismo en la búsqueda de la paz se traslada al interior de los estados. Durante los años noventa y con distintos grados de dificultad, Nicaragua, Guatemala y El Salvador llevaron a cabo procesos de paz que dieron fin a los conflictos armados. En los siguientes apartados realizaremos un análisis de las circunstancias específicas de la historia reciente y los procesos de paz de El Salvador y Guatemala.

Capítulo IV

EL SALVADOR

1. Historia

El origen del conflicto que sacudió a El Salvador durante la segunda mitad del siglo XX se encuentra en las reformas agrarias de 1882, a través de las cuales se abolieron las propiedades comunales, favoreciendo así a un grupo reducido de familias dedicadas a la producción de café. A partir de esta fecha la concentración de la tierra en el país se fue agravando y la élite cafetera logró una fuerte influencia en la conformación del estado moderno en El Salvador. Estas circunstancias fueron generando inconformidad entre el resto de la población del país, que se agravó como consecuencia de la crisis económica de 1929, produciendo los primeros estallidos de violencia (**Chamorro 2015**).

Tras un breve periodo de apertura democrática, en 1931 el general Maximiliano Hernández Martínez llegó al poder tras un golpe de estado contra el presidente electo Arturo Araujo. El nuevo presidente estableció una dictadura orientada a la preservación del orden social, para lo cual puso en marcha medidas dirigidas a limitar las expresiones políticas de la oposición. Su gobierno, que se extendió hasta 1944, dio inicio a un periodo de militarismo en El Salvador que no concluiría hasta el 15 de octubre de 1979, con un nuevo golpe de estado (**Ministerio de Educación de El Salvador 2009**).

Durante la mayor parte del siglo XX, el Salvador estuvo gobernado por las fuerzas militares con el beneplácito de las élites económicas del país, que se beneficiaban del orden y el control establecidos por los ejércitos (**Meyer 2012**). El primer gran ejemplo de la violencia estatal se produjo en 1932 cuando el ejército, bajo las órdenes del presidente, fusiló a 30.000 indígenas tras un levantamiento de campesinos indígenas en protesta por la corrupción estatal, la inestabilidad política y la desigualdad social y económica. Este evento llegó a ser conocido como «La Matanza» (**González s.f.**).

Para garantizar el mantenimiento del *estatus quo*, durante la dictadura del general Hernández Martínez comenzó un proceso de militarización del estado que provocó la desaparición de los escasos espacios democráticos con los que contaba el país. Este proceso profundizó la relación de dependencia entre las élites económicas y el ejército. Ambos alcanzaron un equilibrio que impedía el cambio social y político y utilizaron la violencia indiscriminada para advertir a la población sobre las consecuencias de la disidencia (Meyer 2012).

El general Hernández Martínez se vio obligado a renunciar a su puesto en 1944, después de una sangrienta revuelta militar y de una sucesión de huelgas pacíficas protagonizadas por la sociedad civil. Tras la caída de la dictadura se produjo un breve periodo de apertura política que sería frenado por los militares, deseosos de volver a imponer su control sobre el sistema político.

Comenzó así una etapa en la que se sucedieron los gobiernos militares. Tras una breve presidencia del general Salvador Castaneda Castro, en 1950 llegó al poder el mayor Osorio. En septiembre de ese año se aprobó una nueva constitución, cuyo objetivo era adaptar la legislación a los proyectos de modernización social y económica que deseaba llevar a cabo el nuevo gobierno. Aunque la nueva constitución estableció algunos cambios, en la práctica se observó una pervivencia de las prácticas del periodo anterior, incluido el predominio del partido oficial, la exclusión y represión de los opositores y la presencia militar en los altos cargos del estado.

La riqueza de El Salvador era muy dependiente de los precios de la exportación del café y el algodón. La subida de estos precios durante la década de los cincuenta produjo un periodo de bonanza que permitió a los gobiernos del general Osorio y de su sucesor, el teniente coronel José María Lemus, impulsar cambios económicos con el objetivo de lograr una transición a la modernización. Para ello se ampliaron los programas de educación, salud y protección social, se llevaron a cabo obras públicas y se favoreció el desarrollo humano. También se inició un proceso de industrialización, que fue un fracaso parcial por la falta de inversión privada. A pesar de todas estas medidas y de la bonanza económica, el nivel de vida de la mayoría de los salvadoreños no mejoró significativamente y los niveles de desigualdad aumentaron durante este periodo.

Además de impedir la participación política de las mayorías, el gobierno llevó a cabo durante este periodo una importante campaña de represión contra la oposición. Como consecuencia, esta se negó a participar en algunas de las elecciones, provocando que el candidato oficialista se presentara solo. En aquellas elecciones en las que sí participó, la oposición se enfrentó a la constante obstrucción del ejército, que descalificaba a sus candidatos y amañaba los resultados.

Tras el golpe de estado del 26 de octubre de 1960, que marcó el final de la presidencia del teniente coronel Lemus, se inició un breve intento de apertura política en el país. Este evento coincidió un periodo ideológicamente convulso, provocado por el triunfo de la Revolución Cubana en 1959. El nuevo gobierno, acu-

sado de simpatizar con Fidel Castro, sufrió un nuevo golpe de estado en febrero de 1961, que llevó al poder al doctor Rodolfo Cerdón y, cinco meses después, al coronel Rivera. Las grandes protestas de la población fueron respondidas con una enorme campaña de represión, aunque se continuaron llevando a cabo reformas sociales y políticas. En 1967, llegó al poder el coronel Fidel Sánchez Hernández.

El grave problema agrario de El Salvador, que había provocado la expulsión de numerosos campesinos de sus tierras, se unió a un vertiginoso crecimiento de la población, consecuencia de la mejora de la sanidad pública y de la introducción de nuevos medicamentos. Esta situación provocó enormes desplazamientos del campo a la ciudad, donde las nacientes industrias no fueron suficientes para emplear a la nueva fuerza de trabajo. El rápido crecimiento de la población urbana provocó además la aparición de hacinamientos, especialmente en la capital.

Además de los movimientos hacia el entorno urbano, el problema agrario de El Salvador también había provocado tradicionalmente la migración de salvadoreños hacia Honduras, donde estos se dedicaban a la pequeña agricultura. En 1968, el gobierno hondureño comenzó una reforma agraria que provocó la expulsión de los salvadoreños de sus tierras de cultivo tradicionales. Esta situación originó, a partir de abril de 1969, un éxodo masivo hacia El Salvador, cuyos participantes sufrieron vejaciones por parte de civiles hondureños organizados y del gobierno del país (**Ministerio de Educación de El Salvador 2009**).

Ante esta situación estalló un breve conflicto entre ambos países, que se extendió del 14 al 18 de junio de 1968. La guerra, aunque breve, tuvo importantes consecuencias humanas y materiales. Además de numerosas bajas civiles y militares en ambos bandos, se produjo un incremento del número de desplazados hacia El Salvador. El cierre de la frontera por parte de Honduras eliminó la posibilidad de migrar a este país, provocando un aumento de los flujos migratorios hacia las ciudades. Estos cambios causaron un incremento de las presiones sociales que se tradujo en un crecimiento del apoyo a los movimientos reformistas y revolucionarios.

El 20 de febrero de 1972 el candidato progresista ganó las elecciones. Sin embargo, los militares manipularon el resultado y anunciaron la victoria del coronel Arturo Armando Molina (**Stuart 1994**). Durante su gobierno se aplicaron medidas económicas y se llevaron a cabo gestos conciliatorios en el ámbito político, que sin embargo fueron insuficientes para tranquilizar a la oposición. Durante los años setenta continuó la consolidación del oficialismo, a través del fraude y la represión. En febrero de 1977 inició el gobierno del general Carlos Humberto Romero, durante el cual la gran agitación social fue respondida con el abandono de las reformas y una enorme represión de las protestas populares.

El fraude electoral, junto a la continua represión de los partidos políticos de la oposición, generalizaron la percepción de que no sería posible alcanzar un cambio de régimen a través de los medios políticos, lo que provocó que muchas personas se tornaran hacia otras opciones que consideraban más eficaces. Estas

personas, desilusionadas con el deficiente sistema político del país, se juntaron con aquellas que rechazaban directamente el marco democrático, provocando así el surgimiento de grupos armados clandestinos en ambos lados del espectro político (**Ministerio de Educación de El Salvador 2009**).

El plan de acción de la izquierda revolucionaria combinaba la organización de masas con la lucha armada. En el marco de esta última surgieron a lo largo de los años setenta numerosos grupos, como las Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí (FPL-FM), el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), las Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional (FARN) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC), que estuvieron durante este periodo divididos y enfrentados (**Spence 2004**). Estos grupos se beneficiaron de los sucesivos fracasos del sistema electoral y de los altos niveles de represión ejercidos por el gobierno. Las guerrillas mantuvieron una relación estrecha con organizaciones populares de todos los ámbitos, especialmente las estudiantiles y las sindicales o profesionales.

En la derecha los grupos radicalizados conformaron escuadrones de la muerte, que estaban formados por civiles y militares, y actuaban desde la clandestinidad. Se dedicaban principalmente al secuestro de miembros de grupos rebeldes o de simples civiles acusados de pertenecer o simpatizar con la insurgencia, para luego torturarlos y en muchos casos, ejecutarlos. Estos grupos también tenían representación pública a través de distintas organizaciones que solían expresar sus ideas a través de los medios de comunicación. Esta situación contribuyó a la progresiva división y polarización de la sociedad salvadoreña.

A finales de los setenta la oposición al general Romero experimentó una agudización que coincidió temporalmente con la caída del dictador nicaragüense Anastasio Somoza. Esta situación provocó que una parte del ejército comenzara a considerar necesario un cambio en la dirección política del país para evitar el estallido de un enfrentamiento mayor en el futuro próximo (**Ministerio de Educación de El Salvador 2009**). La iniciativa de apertura democrática, apoyada por Estados Unidos, comenzó con un golpe de estado el 15 de octubre de 1979.

El nuevo gobierno anunció un programa de reforma que incluía la reforma agraria y la nacionalización de los bancos y del comercio exterior, además de medidas sociales enfocadas a mejorar las condiciones de vida de la población más desfavorecida y frenar su alto costo de vida (**Spence 2004**). El objetivo era reducir el atractivo de las guerrillas actuando sobre algunas de sus principales demandas y sobre todo frenar el estallido de la inminente guerra civil a través de la resolución de algunos de los problemas más urgentes que afectaban al país.

Sin embargo, las reformas del nuevo gobierno enfrentaron a una enorme oposición. Por un lado, las fuerzas de izquierdas consideraron que el golpe de estado era parte de un complot estadounidense y que las medidas propuestas no eran suficientes para lograr un verdadero cambio en la situación de desigualdad

económica y social de los grupos vulnerables. Por otro lado, la derecha y las élites conservadoras consideraron que estas medidas eran un atentado contra sus intereses económicos y un acercamiento a las tesis comunistas. La aplicación de las medidas comenzó tras el inicio de la guerra civil, circunstancia que redujo su legitimidad y freno su eficiencia **(López Bernal 2017)**.

Durante 1980 se produjo una sucesión de gobiernos que se fueron disolviendo como resultado de las fuertes tensiones que afectaban al país. Las acciones de las guerrillas izquierdistas se aceleraron animadas por el triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua. En respuesta, las facciones militares de la extrema derecha recrudecieron sus ataques, cometiendo múltiples violaciones contra los derechos humanos. El 21 de marzo de 1980 un escuadrón de la muerte asesinó al arzobispo Óscar Romero, la figura más popular de El Salvador, lo que produjo un desbordamiento de la tensión y dio inicio a la guerra **(Spence 2004)**.

En octubre de 1980, las 5 acciones guerrilleras anteriormente autónomas (el ERP, las FPL, las FARN, el PRTC y las Fuerzas Armadas de Liberación (FAL), brazo armado del Partido Comunista de El Salvador), decidieron unirse bajo el nombre de Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Este grupo lucharía contra el gobierno de El Salvador una larga y costosa guerra civil, que se mantendría hasta los acuerdos de paz en 1992 **(Meyer 2012)**.

La guerra civil de El Salvador fue un conflicto cuya intensidad fue aumentando progresivamente. Se pasó de enfrentamientos pequeños y aislados a grandes operaciones militares que afectaron a decenas de miles de personas. Este enfrentamiento también se caracterizó por la intervención de actores internacionales. Estados Unidos apoyó al gobierno de El Salvador, a través de financiación y asesoría militar, con el objetivo de frenar la acción de la izquierda revolucionaria. El FMLN fue apoyado por Nicaragua y Cuba, que le otorgaron apoyo logístico, y por los países del Pacto de Varsovia, que le aportaron recursos económicos.

El FMLN lanzó una ofensiva general el 10 de enero de 1981, con el objetivo de generar una insurrección popular y de obtener una victoria militar rápida antes de llegada del presidente electo Ronald Reagan a la Casa Blanca. Este fue su primer ataque coordinado a nivel nacional. La ofensiva duró diez días y aunque no logró su objetivo, demostró la capacidad de coordinación y la fuerza militar de este grupo. El ataque provocó una fuerte reacción por parte del gobierno, dando inicio así a la guerra a gran escala. El contraataque, compuesto de operativos de gran magnitud, causó muchas bajas entre la insurgencia y sus bases de apoyo y logró eliminar varios focos guerrilleros **(Ministerio de Educación de El Salvador 2009)**.

La campaña de terror efectuada por los progresivos gobiernos militares de El Salvador tuvo efectos devastadores. Más allá de la eliminación o el exilio de los líderes del movimiento guerrillero, se produjo una persecución de todos aquellos civiles acusados de simpatizar con el FMLN. Se produjo el desalojo de pueblos enteros, cuyos habitantes fueron asesinados o tuvieron que huir hacia otras regio-

nes del país o hacia campos de refugiados en Honduras. Este periodo se caracterizó por las grandes masacres cometidas por los militares.

Sin embargo, la campaña de terror protagonizada por el gobierno no implicó una derrota estratégica para el FMLN. Por un lado, muchos campesinos de las zonas rurales se unieron al FMLN porque el ejército había matado a algún miembro de su familia. Por otro, muchos organizadores urbanos de grupos de la oposición, que fueron una de las principales víctimas de la campaña de represión del gobierno, se desplazaron a los entornos rurales ante el riesgo de ser asesinados y se unieron a las guerrillas (Spence 2004). El descenso acelerado de la actividad económica producto de la guerra, que llevó a una reducción de la calidad de vida de los salvadoreños y a un incremento de la pobreza extrema, también provocó un aumento de las bases sociales de las guerrillas.

Después del ataque de 1981, el FMLN se vio obligado a realizar sus operaciones en pequeñas unidades. Su objetivo era minar la moral del enemigo y para ello quemó cultivos, forzó el abandono de plantaciones, realizó paros del transporte, voló un puente y organizó cientos de ataques al sistema eléctrico, además de cobrar impuestos a los grandes terratenientes. Las actividades de la guerrilla en esta etapa se mantuvieron mayoritariamente fuera de la capital, en la parte occidental del país, pero a partir de 1987, los esfuerzos de la organización se concentraron también en revivir la actividad política en San Salvador (Ministerio de Educación de El Salvador 2009).

Al final del gobierno de José Napoleón Duarte, que se desempeñó como presidente entre 1984 y 1989, el país enfrentaba condiciones económicas generalmente negativas, con un aumento del desempleo y una reducción de los salarios reales. Esta situación, junto con la imposibilidad de poner fin a la guerra, crearon en 1988 las condiciones necesarias para provocar un cambio importante en la política electoral salvadoreña. En las elecciones de 1989, Alfredo Cristiani, del partido ARENA, ganó las elecciones presidenciales con un 54% de los votos en primera vuelta. Durante su gobierno se produjo un cambio brusco del modelo económico del país a través de la adopción de las tesis neoliberales.

Al inicio del conflicto, tanto el ejército como los grupos guerrilleros consideraban que podrían lograr una victoria decisiva en el corto plazo. Sin embargo, para finales de los años ochenta, la victoria de alguna de las partes parecía improbable (Ministerio de Educación de El Salvador 2009). Por un lado, el gobierno del país era consciente de que el FMLN seguía teniendo una amplia capacidad operativa para provocar daños económicos y militares. Además, algunos sectores del nuevo partido gobernante eran conscientes de que los incentivos de la administración del presidente Bush para ofrecer ayudas a El Salvador se reducían con el final de Guerra Fría.

De la misma manera, el FMLN comenzó a darse cuenta de que estaba librando una guerra de desgaste contra un ejército que tenía una línea de suministro infinita. Esta observación provocó a principios de 1989 un cambio en la

estrategia política del grupo, que comenzó a abogar por una solución negociada. Los primeros intentos de negociación fracasaron (Spence 2004) y entre octubre y noviembre el FMLN lanzó una ofensiva final que afectó a numerosos puntos clave del país. En San Salvador y San Miguel, el grupo guerrillero logró incluso tomar algunas poblaciones en los suburbios.

En represalia, los militares reaccionaron bombardeando varias zonas de la capital, lo que provocó la muerte de muchos civiles que se quedarán atrapados en el fuego cruzado (Ministerio de Educación de El Salvador 2009). En este contexto también se produjo el asesinato, por parte del ejército, de seis sacerdotes jesuitas de la Universidad Centroamericana, que eran partidarios de las negociaciones con el FMLN. Este evento causó conmoción entre la opinión pública mundial y llevó al Congreso de Estados Unidos a iniciar una investigación que puso en peligro el apoyo monetario del país al gobierno de El Salvador (Spence 2004).

Esta ofensiva provocó un cambio irreversible de la situación del país. Se evidenció que ninguna de las partes tenía la capacidad de lograr una victoria militar, lo que abrió las puertas a la búsqueda de una solución política del conflicto. Las negociaciones serias comenzaron en abril de 1990, dando fin a una guerra que había sido muy costosa en términos humanos y materiales.

Se estima que las víctimas del conflicto superaron los 75.000 muertos, 60.000 de ellos civiles. Puesto que la población de El Salvador en 1980 era de aproximadamente de 4,5 millones de habitantes, un 2% de la población del país pereció en el enfrentamiento. Además, hubo alrededor de 8.000 desaparecidos y casi un millón de desplazados. Entre ellos, aproximadamente medio millón se dirigió a otras zonas en el interior del país y otro medio millón al exterior, muchos de ellos hacia Estados Unidos (Ministerio de Educación de El Salvador 2009).

2. El proceso de paz

Para finales de 1989, el FMLN y el gobierno de El Salvador habían llegado a la conclusión de que era imposible, o al menos indeseable, concluir la guerra a través de la vía militar. Ante la petición de ambas partes del conflicto, el entonces secretario de las Naciones Unidas Javier Pérez de Cuéllar aceptó actuar como intermediario de las negociaciones de paz (Ministerio de Educación de El Salvador 2009), siendo esta la primera vez que la ONU mediaba en la resolución de un conflicto interno (Del Soto 2024). La presión internacional, especialmente la amenaza de Estados Unidos de cortar su financiación al estado salvadoreño, fueron esenciales para impulsar el comienzo de las negociaciones (Stuart 1994).

Los procesos de paz comenzaron en abril de 1990 a través del *Acuerdo de Ginebra*. Representantes de ambos actores se reunieron en esta ciudad bajo el auspicio del Secretario General de la ONU y firmaron un primer acuerdo en el que establecieron las normas que regirían las negociaciones de paz, incluyendo el

papel que adoptaría la ONU como mediador oficial. También se logró obtener un compromiso entre las partes de que no se retirarían de las conversaciones.

El objetivo del proceso no era solo poner fin al conflicto por la vía política, sino que también pretendía lograr la democratización del país, garantizar el respeto a los derechos humanos y crear un plan de acción para lograr la reconciliación de la sociedad salvadoreña (**Ministerio de Educación de El Salvador 2009**). Para lograr estos puntos, se creó una agenda para los procesos de paz, que incluía temas como la reforma del ejército, la reforma del sistema electoral, el fortalecimiento del sistema judicial y la aplicación de medidas para abarcar los problemas sociales y económicos. Las partes también acordaron que la ONU se encargaría de verificar el cumplimiento de estos objetivos en un eventual acuerdo (**Gobierno de El Salvador y FMLN 1990^a**).

En su momento, una de las características diferenciadoras de este proceso de paz fue que se dio al mismo tiempo que continuaban los enfrentamientos armados. Por lo tanto, el gobierno fue haciendo concesiones sabiendo que la única concesión que necesitaba del FMLN, el abandono de las armas, no se produciría hasta el final de las negociaciones. Esta necesidad de confianza provocó momentos de tensión y paralización a lo largo del proceso de paz (**Del Soto 2024**).

Tras el fin de las negociaciones, el FMLN se incorporaría a la vida civil, política e institucional del país en un marco de plena legalidad. Esta incorporación suponía, de manera implícita, que el FMLN aceptaba la legalidad y el marco constitucional básico que existía en el país. Sin embargo, a lo largo del proceso el grupo guerrillero sí esperaba lograr algunas modificaciones de la constitución salvadoreña (**Spence 2004**).

Tras la firma del acuerdo inicial comenzó un proceso complejo y dinámico de consultas y reuniones, que se desarrollaron en distintas capitales y ciudades importantes dentro del continente americano. Durante los seis primeros meses las partes abordaron la cuestión de las fuerzas armadas, aunque no consiguieron llegar a un acuerdo. Las negociaciones sobre los derechos humanos fueron más fructíferas y el primer acuerdo sustantivo del proceso de paz se firmó en San José de Costa Rica el 26 de julio de 1990. Este pacto no fue muy innovador desde el punto de vista jurídico, ya que se limitó a incorporar lo recogido en las leyes salvadoreñas y en los tratados internacionales suscritos por El Salvador, integrando también varios componentes de derecho humanitario. Lo verdaderamente novedoso fue el compromiso de las partes de respetar rigurosamente el cumplimiento de los derechos humanos (**Ministerio de Educación de El Salvador 2009**).

En el *Acuerdo de San José* se incluyeron un conjunto de derechos humanos que las partes consideraban importantes basándose en la experiencia salvadoreña. Estos incluyeron el derecho a la vida, a la integridad personal (a través de la prohibición de malos tratos y torturas), a la seguridad personal (a través de la erradicación de los secuestros y las desapariciones forzadas), al debido proceso legal (a través del derecho a un juez, a una defensa, a una investigación y al castigo de las

violaciones de derechos humanos cometidas por el estado), a la libertad de expresión, personal y de asociación (a través del derecho de reunión y sindicalización) y a la documentación personal.

Por último, este acuerdo también determinó el papel de las Naciones Unidas en materia de verificación, encargando a esta organización el esclarecimiento de las violaciones de los derechos humanos cometidas y la recomendación de soluciones (**Gobierno de El Salvador y FMLN 1990b**). Esta tarea se realizó a través del establecimiento, en junio de 1991, de la División de Derechos Humanos de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), que comenzó a funcionar en el interior del país a pesar de que el conflicto continuaba activo (**Ministerio de Educación de El Salvador 2009**).

El 20 de noviembre de 1990, el FMLN lanzó un nuevo ataque con el supuesto objetivo de «acelerar las negociaciones», que fue respondido con la condena internacional (**Benítez Manaut 1992**). El incremento de las acciones militares por parte de los dos ejércitos no impidió que se llegara a acuerdos en la mesa de negociaciones. En enero de 1991, con ambas partes a la defensiva, se resolvió la abolición de las dos peores fuerzas policiales del régimen a través del acuerdo final de paz. Las partes también estuvieron de acuerdo en que era necesario realizar una investigación para esclarecer los hechos en los casos notorios de violaciones de derechos humanos, pero no fueron capaces de ponerse de acuerdo en cómo se realizaría esta investigación. En este periodo, el FMLN elaboró una lista de 30 oficiales que, de acuerdo con ellos, habían cometido graves abusos contra los derechos humanos. Durante los siguientes meses, muchos de ellos fueron jubilados o retirados de los puestos de mando (**Spence 2004**).

En abril, se produjo una intensificación de las operaciones militares por ambas partes y Estados Unidos hizo declaraciones belicosas. Además, la extrema derecha lanzó una campaña de oposición a cualquier cambio constitucional. A pesar de esto, tras casi un mes de negociaciones, las partes llegaron a un nuevo acuerdo que se firmó en la Ciudad de México el 28 de abril de 1991. Este pacto fue un claro signo de la irreversibilidad del proceso de paz.

A través de este nuevo acuerdo el gobierno aceptó el establecimiento de reformas a la Constitución, al mismo tiempo que el FMLN aceptaba la vigencia de dicha Constitución y de los mecanismos a través de los que esta podía ser reformada. Las reformas a realizar incluyeron cambios en las fuerzas armadas, en el sistema judicial y en el sistema electoral. Además, el acuerdo también incorporó la creación de una nueva Policía Nacional Civil, independiente de la fuerza de mando del Ministerio de Defensa, y la disolución de la Dirección Nacional de Inteligencia (**Benítez Manaut 1992**).

Este acuerdo fue aprobado a contrarreloj. Según se recoge en la Constitución de El Salvador, para hacer efectivas las enmiendas constitucionales éstas deben ser aprobadas por la legislatura saliente y, posteriormente, por la nueva legislatura entrante. En marzo de 1991 se habían celebrado elecciones legislativas y los

nuevos diputados comenzaban su periodo en el Congreso de la República el 1 de mayo de 1991. Si no se aprobaban las reformas, la siguiente oportunidad de lograr un cambio constitucional no se produciría hasta 1994, tres años después. Finalmente, la antigua y la nueva legislatura acabaron aceptando los cambios y las reformas de la Constitución se hicieron efectivas (Spence 2004).

El proceso se estancó en los meses posteriores ante la falta de acuerdo entre las partes. Durante este periodo se produjo la instalación de la ONUSAL en el país, convirtiendo a la ONU en responsable efectiva de la vigilancia del cumplimiento de los derechos humanos por parte de un estado miembro. Finalmente, la delegación del gobierno, presidida por el presidente Cristiani, y cinco miembros de la Comandancia General del FMLN se reunieron en Nueva York en septiembre de 1991. Habían sido invitados por el Secretario General de las Naciones Unidas con el objetivo de desbloquear las negociaciones.

La iniciativa fue exitosa y tras diez días de negociación, el 25 de septiembre las partes firmaron el *Acuerdo de Nueva York*, que se convirtió en el tercer acuerdo parcial del proceso de paz. A través de este pacto se estableció la creación de la Comisión para la Consolidación de la Paz (COPAZ), de la que formarían parte el Gobierno, el FMLN y los partidos políticos que estaban representados en la Asamblea Legislativa. Esta última inclusión fue fundamental, ya que permitió a la incorporación de la sociedad civil, a través de los partidos políticos, a las negociaciones de paz. En el acuerdo también se recogió la necesidad de depurar las fuerzas armadas y de realizar modificaciones en la doctrina militar y en el sistema educativo del ejército, aunque no se fijaron medidas concretas para realizar estos cambios (Gobierno de El Salvador y FMLN 1991^a).

Durante los siguientes meses, las continuadas rondas de negociación fueron resolviendo a grandes rasgos muchas de las cuestiones pendientes. El FMLN abandonó su demanda de que parte de sus miembros se incorporaran al ejército. Esta concesión allanó el camino para que las partes acordaran que la nueva Policía Nacional Civil estaría conformada en partes iguales por excombatientes del FMLN y por exmiembros de la Policía Nacional. También se acordó que la desmovilización de las tropas del grupo guerrillero se produciría por fases, mientras que paralelamente se implementaban otros aspectos del acuerdo. Además, se consiguió pactar la futura reducción de las fuerzas armadas.

Las partes acordaron la creación de una Comisión de la Verdad compuesta por miembros internacionales, que tendría como objetivo examinar una lista específica de los eventos más notorios de abusos contra los derechos humanos. También pactaron la creación de una Comisión Ad Hoc compuesta por salvadoreños, que se encargaría de examinar el respeto de los derechos humanos por parte de los miembros del ejército, con el objetivo de retirar de su cargo a aquellos que hubieran cometido abusos contra los derechos humanos (Spence 2004).

En noviembre el FMLN anunció un cese al fuego unilateral, que provocó la suspensión de todas las acciones militares del grupo. La tregua fue rechazada por

el ejército, que sin embargo sí ordenó que se frenaran los ataques aéreos y de artillería. La comunidad internacional continuó abogando por un cese al fuego total y se produjeron diferentes manifestaciones de la sociedad civil dentro del país, donde se expresaron las opiniones respecto a los procesos de paz.

Finalmente, la última ronda de negociaciones concluyó con un acto solemne el 31 de diciembre de 1991, en el cual se firmó el *Acta de Nueva York*. Esta dio por concluidas las negociaciones y estableció que el acuerdo de paz sería firmado el 16 de enero de 1992 en el castillo de Chapultepec y que el cese del conflicto armado comenzaría el 1 de febrero de 1992. El Acta fue firmada por las delegaciones del gobierno y del FMLN y, en representación de las Naciones Unidas, por el doctor Alvaro del Soto, representante personal del Secretario General que se había hecho cargo de las negociaciones desde el comienzo del proceso (**Gobierno de El Salvador y FMLN 1991b**).

El primer capítulo de los *Acuerdos de Chapultepec* hacía referencia a las Fuerzas Armadas y fue el que requirió un mayor esfuerzo de negociación. Se estableció la plena subordinación del ejército al poder civil y el establecimiento de los derechos humanos como principio doctrinario de la actuación y del sistema educativo militares. También se acordó la reducción de las fuerzas armadas y la depuración de sus miembros, la supresión de las unidades de combate que habían sido creadas en el marco del conflicto armado, la eliminación de entidades paramilitares de defensa civil y el cese del sistema de reclutamiento forzado. Además, también se expresó que era necesaria la superación de la impunidad, remitiendo la responsabilidad de esclarecer las violaciones de los derechos humanos a la Comisión de la Verdad.

En el capítulo dos se estableció la creación de una Policía Nacional Civil (PNC), un nuevo cuerpo independiente de las Fuerzas Armadas que reemplazaría a la Policía Nacional. En los dos siguientes capítulos se reafirmaron los compromisos adquiridos a través de los *Acuerdos de Ciudad de México*, incluyendo la reforma del sistema judicial para garantizar su independencia e idoneidad y la aprobación de un nuevo código electoral, a través de la creación de una Comisión Especial por parte de COPAZ (**Gobierno de El Salvador y FMLN**).

En el capítulo cinco se hacía referencia a las cuestiones económicas y sociales. Estas no se habían introducido en las negociaciones hasta diciembre de 1991, a pesar de constituir la causa profunda del conflicto (**Stuart 1994**). El acuerdo incluyó el establecimiento de programas para la reinserción de los excombatientes en ambos bandos, las transferencias de tierras, la implantación de un Plan de Reconstrucción Nacional para impulsar el desarrollo de aquellas zonas que habían sido afectadas por el conflicto y la creación de un Foro de Concertación Económico y Social, que contaría con la participación de representantes de trabajadores, empresarios y del gobierno.

En el capítulo seis se estableció el régimen de incorporación de los miembros del FMLN a la vida civil, política e institucional de El Salvador en un marco de

plena legalidad y la legalización del FMLN como partido político. También se recogió en este capítulo el compromiso de liberar a los presos políticos. En el siguiente capítulo se reafirmaba el compromiso con lo acordado a través del *Acta de Nueva York*, que establecía que el cese del enfrentamiento comenzaría el 1 de febrero de 1992 y terminaría el 31 de octubre de 1992, nueve meses después de su inicio.

Durante este periodo se produciría el cese al fuego y, paralelamente, se disolvería la estructura militar del FMLN y se procedería a la destrucción de sus armas. También se llevaría a cabo la separación entre las fuerzas armadas de ambas partes para reducir el riesgo de incidentes y fortalecer la confianza. La ONU, a través de los cascos azules que formaban parte de la ONUSAL, tenía la responsabilidad de supervisar y verificar el cumplimiento de todos los pasos del proceso.

En el último capítulo del acuerdo de paz se estableció el calendario de ejecución de las diferentes medidas que se habían recogido en el texto. Para garantizar el cumplimiento de lo acordado, este calendario contó con una estructura sincronizada que obligaba a las partes a ir ejecutando paralelamente los compromisos que les correspondían. De esta manera, el incumplimiento de la aplicación de alguna de las medidas por una de las partes del conflicto pondría en peligro todo el proceso de paz (**Gobierno de El Salvador y FMLN 1992**).

3. La implementación de la paz: logros y limitaciones

El acuerdo de paz de El Salvador es considerado uno de los más exitosos de la historia de la ONU (**Meyer 2012**). A través de este proceso se puso fin de a una guerra civil que había durado doce años, se logró un alto al fuego, se produjo la desmovilización de las guerrillas y el regreso de los exiliados y se llevaron a cabo importantes reformas en las fuerzas armadas y en el sistema militar (**Mines et al. 2022**). También se consiguió acabar con la represión y se logró la inserción de las fuerzas insurgentes en la vida institucional y política del país (**Deras 2022**).

Tras el alto al fuego se llevó a cabo un desmantelamiento de las estructuras militares, a través de la reducción de su tamaño y de la depuración de muchos de sus oficiales, y una modificación de la doctrina y del sistema educativo militares. Se produjo también la desmovilización de aquellos batallones de élite que habían sido creados durante la guerra y una progresiva reducción del presupuesto militar.

A pesar de la reducción del papel del ejército en los asuntos públicos, la seguridad pública en El Salvador ha continuado sin ser plenamente civil. Entre las reformas constitucionales se aprobó una cláusula que permitía al Presidente de la República disponer de las Fuerzas Armadas de forma excepcional para mantener la paz interna y la seguridad pública, siempre que hubieran agotado primero los medios ordinarios. Esta posibilidad extraordinaria se ha convertido en la normalidad dentro del país (**Cassel, Hinestroza y Costa 2022**).

El FMLN fue legalizado, lo que permitió su acceso a los espacios públicos y su participación en las elecciones locales y nacionales. Esta reforma posibilitó que el FMLN llegara a la presidencia de El Salvador en dos ocasiones: entre 2009 y 2014 con la administración de Mauricio Funes y entre 2014 y 2019 con la administración de Salvador Sánchez. La legalización de la protesta y de la organización social permitió también la apertura de los espacios públicos y posibilitó la libertad de expresión en el ámbito político **(Deras 2022)**.

En cumplimiento de los acuerdos, se creó la Procuraduría para la Defensa de los DDHH para velar por la promoción y protección de los derechos humanos. También se llevaron a cabo reformas en el sistema electoral y en el sistema judicial. Sin embargo, las reformas en este último no fueron suficientemente profundas y el sistema judicial ha seguido siendo ineficiente, parcial y lento, además de estar sacudido por numerosas acusaciones de corrupción **(Cassel, Hinestroza y Costa 2022)**.

El proceso de paz de El Salvador tuvo éxito en lograr cambios en los sistemas militar y político del país, pero fue incapaz de abordar las causas profundas del conflicto, especialmente la desigualdad socioeconómica. Esta situación provocó que la estructura económica del país se mantuviera intacta tras la paz **(Ministerio de Educación de El Salvador 2009)**. El FMLN no consiguió que se incluyeran en los acuerdos prácticamente ninguna de las reivindicaciones socioeconómicas que había sostenido desde el inicio de la guerra. Las pocas demandas que lograron obtener fueron en beneficio de los excombatientes del grupo e incluyeron el reparto y reasignación de tierras.

Durante las negociaciones de paz, la estrategia del FMLN se basó en considerar que, puesto que no podría obtener tanto sus demandas políticas como las económicas, era mejor priorizar las políticas. Estas demandas eran también mucho más aceptables para el gobierno y para los sectores empresariales **(Spence 2004)**. La falta de cambios en el modelo económico y la escasa atención que recibieron los problemas estructurales han provocado la persistencia de problemas como la pobreza y la corrupción en la sociedad salvadoreña **(Mines et al. 2022)**.

Sin embargo, quizás el objetivo que quedó más inacabado tras los acuerdos de paz fue la reunificación de la sociedad salvadoreña. Las víctimas de ambos bandos fueron invisibilizadas a través del discurso hegemónico de «perdón y olvido», que privó a las víctimas y a la sociedad salvadoreña en su conjunto de su derecho de conocer la verdad. A lo largo de los años se ha producido incluso un tratamiento honorífico a algunos de los victimarios **(Deras 2022)**. Los dos mecanismos creados para luchar contra la impunidad de aquellos que habían cometido violaciones de los derechos humanos solo lograron resultados parciales.

La Comisión *ad hoc* para la depuración de las Fuerzas Armadas comenzó a trabajar a mitad de mayo de 1992, tal y como se había estipulado en los *Acuerdos de Chapultepec*. Esta Comisión tenía 90 días para revisar el expediente de 2.300 oficiales militares, para lo cual dependía de la entrega de documentación por par-

te del ejército. Para realizar su misión, la Comisión también recibió registros de miles de abusos contra los derechos humanos que las organizaciones salvadoreñas habían reunido durante la guerra. Por lo general, esta documentación contenía la fecha y la hora de los hechos, pero no recogía el nombre de los funcionarios que habían estado a cargo los mismos.

Ante la imposibilidad de abarcar toda esta información, la Comisión decidió centrarse en evaluar los patrones de violaciones de derechos humanos del 10% superior dentro del cuerpo de oficiales. El objetivo era estudiar las violaciones de derechos humanos que se habían producido bajo el mando de un oficial, aunque estas las hubieran llevado a cabo otros oficiales que se encontraban varios escaños más abajo en la cadena de mando. El informe final de la Comisión fue enviado al presidente Cristiani y al secretario general de la ONU Boutros Boutros-Ghali el 23 de septiembre de 1992 y en él se recomendó la destitución de 106 oficiales del ejército. La recomendación fue respondida con reticencias por parte del gobierno, pero finalmente se hizo efectiva gracias a la presión internacional (Spence 2004).

En cumplimiento con los acuerdos de paz, la Comisión de la Verdad de la ONU emitió su informe *De la Locura a la Esperanza: la guerra de los Doce Años en El Salvador* el 15 de marzo de 1993. A través de este informe, la Comisión logró esclarecer las violaciones de los derechos humanos más graves que se habían producido durante el conflicto y concluyó que la mayoría de los abusos contra los derechos humanos habían sido cometidos por el ejército. El informe también incorporó recomendaciones, que incluían la imposición de sanciones a los criminales de guerra y a sus cómplices y su inhabilitación para ser elegidos para cargos públicos, además de varias acciones orientadas a lograr la reconciliación nacional. Estas recomendaciones fueron ignoradas por el gobierno (Deras 2022).

El 23 de enero de 1992 se aprobó la Ley de Reconciliación Nacional, una ley que en la que se recogía la amnistía para los involucrados en la guerra, excluyéndose a los responsables de graves violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, cinco días después de la publicación del informe de la Comisión de la Verdad, el 20 de marzo de 1993, se publicó la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz, que implicó la amnistía de todos los involucrados en la guerra, esta vez incluidos los responsables de graves abusos contra los derechos humanos. Esta ley impidió también la compensación a las víctimas e imposibilitó que la sociedad conociera la verdad y se concienciara sobre los patrones de violencia ocurridos durante la guerra (Escalante 2020).

Sin embargo, las asociaciones de las víctimas y las organizaciones de los derechos humanos no desistieron de su objetivo de buscar justicia. Gracias a ellas en julio de 2016 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador declaró que la ley de amnistía había sido inconstitucional y ordenó la elaboración de una nueva ley de reparación (Deras 2022). Esta nueva ley fue aprobada por la Asamblea Legislativa en febrero 2020, bajo el nombre de *Ley*

Especial de Justicia Transicional, Reparación y Reconciliación Nacional, recibiendo el rechazo de las organizaciones de derechos humanos y de la comunidad internacional por ser considerada una nueva ley de amnistía general. Finalmente, la ley fue vetada por el presidente Nayib Burkele por supuestas inconstitucionalidades (González Díaz 2020). Hasta junio de 2024, no hay indicios de la posible modificación y aprobación de esta ley.

Capítulo V

GUATEMALA

1. Historia

El Estado de Guatemala se ha caracterizado, desde su independencia en 1821, por contar con una estructura de relaciones económicas, culturales y sociales extremadamente desigual, enraizada en la herencia colonial. En este contexto se creó un Estado «excluyente», orientado a satisfacer las necesidades de una parte de la población, y manifiestamente racista (**Comisión de Esclarecimiento Histórico 1999**). La plena satisfacción de las necesidades de las élites ha contrastado con las importantes carencias experimentadas por la mayoría de los habitantes del país.

Una de las principales causas del conflicto que sacudió Guatemala en la segunda mitad del siglo XX fue la situación de pobreza que afectaba a la mayoría de los nacionales del país. Esta pobreza era consecuencia de la desigual distribución de la riqueza económica, resultado de la alta concentración de los recursos, así como del limitado acceso a la educación, que impedía el ascenso social. La marginación económica afectaba a grandes segmentos de la población rural y urbana, que se veían afectados, entre otros, por el analfabetismo, la escasez de vivienda y la falta de acceso a sistemas de salud y educación efectivos.

La historia de Guatemala ha sido una sucesión de periodos de paz y periodos de guerra. Durante los periodos de conflicto se ha producido comúnmente un enfrentamiento entre las élites, generalmente de ascendencia española o ladina y con el control de recursos estratégicos como el capital, la tierra y el poder militar, y los grupos empobrecidos, en su mayoría conformada por indígenas y habitantes de las zonas rurales (**Salguero Salvador 1998**). La situación de conflicto permanente ha contribuido a la introducción de la violencia como parte de la vida política, las relaciones social y el ámbito laboral del país (**Comisión de Esclarecimiento Histórico 1999**).

La fuerte desigualdad social, junto con la violencia estructural que caracteriza el panorama político de Guatemala, provocó la conformación de un sistema político con instituciones débiles, lo que favoreció la constante presencia de regímenes dictatoriales a lo largo de su historia (**Salguero Salvador 1998**). Estos regímenes estuvieron dirigidos habitualmente por el ejército y se caracterizaron por la utilización de la violencia con el objetivo de reprimir cualquier reivindicación social, política, económica o cultural, perpetuando así la desigualdad en las instituciones (**Comisión de Esclarecimiento Histórico 1999**). En este sentido, las elites militares conformaron una coalición con las élites económicas, creando un orden social que no permitía cambios y que garantizaba para las elites económicas el control de la riqueza y para el ejército el control del poder político (**Chamorro 2015**).

Guatemala también se caracteriza por ser un estado profundamente multiétnico, donde aproximadamente el 60% de la población es de origen indígena y el 40% de origen mestizo. A pesar de conformar la mayor parte de la población, los indígenas se han enfrentado tradicionalmente a la subordinación y la opresión de la minoría mestiza, llegando en diversas ocasiones a no ser reconocidos como sujetos de derecho (**Chamorro 2015**). Esta situación tuvo origen en el periodo colonial, pero ha continuado bajo los gobiernos republicanos tras la independencia. El racismo estructural permite entender por qué los pueblos indígenas fueron las principales víctimas del conflicto armado (**Comisión de Esclarecimiento Histórico 1999**). Aunque la guerra en Guatemala no puede ser calificada como un conflicto étnico, la participación de los grupos indígenas lo diferencia de otros enfrentamientos que se produjeron en la región durante este periodo (**Salguero Salvador 1998**).

Los militares gobernaban en Guatemala desde inicios de la década de 1930. El 25 de junio de 1944, grandes manifestaciones pacíficas a lo largo del país provocaron la dimisión del gobierno del general Jorge Ubico, dando comienzo a un breve periodo de apertura democrática. El primer gobierno de este intervalo fue el de Juan José Arévalo, que llevó a cabo reformas políticas (incluidos cambios en la ley electoral y en el régimen de partidos), aumentó los servicios sociales e instauró diferentes programas de impulso económico. En 1949 se creó el Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT), es decir, el partido comunista guatemalteco, que sería legalizado poco después.

En 1951 llegará al poder su sucesor Jacobo Árbenz Guzmán, que profundizó las medidas adoptadas durante el gobierno anterior y comenzó la ejecución de una reforma agraria. El contexto internacional de enfrentamiento este-oeste, junto con la participación de algunos miembros del PGT en el gobierno, llevaron a los sectores conservadores del país, formados por la élite agraria-comercial, la clase media conservadora y una parte del ejército y la Iglesia Católica, a percibir estas reformas como parte de la amenaza comunista. Esta percepción se tradujo en un golpe de estado en junio de 1954, que fue promovido por el sector militar y latifundista y recibió un fuerte apoyo de la CIA.

Tras el derrocamiento del gobierno electo llegó al poder el coronel Carlos Castillo Armas, que acabó con el proceso de democratización y detuvo la ejecución de reformas estructurales. La introducción de la Doctrina de la Seguridad Nacional llevó a la prohibición de todas aquellas organizaciones políticas, campesinas, sindicales y gremiales acusadas de mantener vínculos con el partido comunista o las corrientes socialdemócratas, dando comienzo a un periodo de fuerte represión contra la oposición.

A través de este modelo, las élites exportadoras tradicionales y los monopolios estadounidenses se aseguraron del mantenimiento de un sistema de producción que les reportaba grandes ganancias. Sin embargo, la interrupción de las reformas que buscaban luchar contra la exclusión social y económica de la mayoría de la población, junto con el derrocamiento del presidente electo, sembraron la semilla para el surgimiento del movimiento revolucionario de Guatemala (**Salguero Salvador 1998**).

Las divisiones internas dentro de la facción anticomunista impidieron a los nuevos gobernantes mantener el orden, lo que provocó el inicio de una etapa de inestabilidad que duraría hasta 1963. Durante este periodo, el nuevo régimen fue evolucionando hacia una dictadura militar. A finales de los años cincuenta el ejército se encontraba profundamente dividido. Muchos de los militares que se habían formado durante el periodo democrático no comulgaban con las ideas contrarrevolucionarias, lo que provocó durante este periodo varios alzamientos de oficiales disconformes,

En el marco del triunfo de la Revolución Cubana en 1959, el gobierno de Guatemala, bajo la presidencia del general Miguel Ydígoras Fuentes, permitió a la CIA la utilización del territorio guatemalteco para el entrenamiento de las fuerzas mercenarias anticastristas. Además, la preocupación del gobierno por el impulso psicológico recibido por los grupos de izquierda provocó que este comenzará la profundización de su política anticomunista (**Comisión de Esclarecimiento Histórico 1999**).

A partir de 1960, los sucesivos gobiernos militares se encargaron de armar y profesionalizar al gobierno, al mismo tiempo que enfatizaban el discurso anticomunista en su seno. Este actor adoptó nuevas prácticas como la guerra encubierta y la guerra irregular y estuvo acompañado en sus acciones por patrullas paramilitares de orientación anticomunista, que contribuyeron a acabar con el movimiento guerrillero, pero provocaron un enorme número de víctimas civiles entre aquellos que se oponían al régimen.

El descontento por el golpe de estado contra el gobierno democrático de Jacobo Árbenz Guzmán y la indignación por haber permitido la utilización del territorio nacional para el entrenamiento de las fuerzas anticastristas, unidos con la división interna del ejército, provocaron un alzamiento de oficiales el 13 de noviembre de 1960, cuyo objetivo era derrocar al nuevo presidente y restituir la credibilidad del sistema político guatemalteco. Aunque el levantamiento fue

sofocado, varios de sus líderes lograron marcharse al exilio o se internaron en las montañas del oriente del país **(Salguero Salvador 1998)**.

Estos líderes pronto entraron en contacto con el PGT, comenzando así la ideologización del movimiento armado. En febrero de 1962, los alzados de 1960 se dieron a conocer como el Frente Rebelde Alejandro de León Aragón 13 de Noviembre (MR-13). En diciembre, este grupo se uniría con el Movimiento 20 de Octubre y del Movimiento 12 de Abril formando las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR), cuyo objetivo era derrocar al gobierno. La acción armada de las FAR fue inicialmente un complemento a su acción política, que estos ejercían a través de una organización política clandestina que tenía como objetivo luchar contra la injusticia y la marginación social.

En marzo de 1963, el general Ydígoras fue depuesto por un golpe de estado y se designó como nuevo jefe de gobierno al coronel Enrique Peralta Azurdia. Durante su gobierno comenzó la creación de un régimen militar contrainsurgente, que se consolidaría durante la presidencia de su sucesor, Julio César Méndez Montenegro, a través de un pacto entre el nuevo gobierno civil y las fuerzas militares. Durante el nuevo gobierno se aceleró el uso del terror como táctica contrainsurgente, se mejoró la sección de inteligencia del país y se incorporó a los civiles a las tácticas de contrainsurgencia, algunos ellos como parte de los «escuadrones de la muerte» **(Comisión de Esclarecimiento Histórico 1999)**.

El conflicto armado de Guatemala se caracterizó por ser una guerra entre un ejército institucionalizado y pequeñas guerrillas que no tenían un gran poder de acción. El auge del movimiento guerrillero se produjo solo en dos periodos, entre 1964 y 1969 y entre 1978 y 1982 **(Salguero Salvador 1998)**. Durante la primera ola, el gobierno guatemalteco logró, a través de una brutal campaña de contra-insurgencia apoyada secretamente por Estados Unidos, acabar con tres grupos guerrilleros, junto con un número importante de civiles.

Tras la derrota de la primera ola guerrillera, los remanentes del movimiento se refugiaron en el norte del país, donde trataron de reorganizarse antes de reanudar los esfuerzos militares. Durante este periodo se produjo un cambio en los líderes y en los métodos utilizados por las guerrillas. En los setenta surgieron nuevos grupos guerrilleros como el Ejército Guatemalteco de los Pobres (EGP) y la Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas (ORPA), que se escindieron de las FAR por las diferencias ideológicas entre sus líderes. Durante este lapso, las guerrillas se asentaron en zonas de mayoría indígena, lo que provocó que estos pueblos, tradicionalmente los más oprimidos de Guatemala, se convirtieran en actores centrales de la guerra **(Spence 2004)**.

Los gobiernos del coronel Carlos Manuel Arana Osorio, entre 1970 y 1974, y el general Kjell Eugenio Laugerud García, entre 1974 y 1978, desarrollaron paralelamente dos políticas. Por un lado, aplicaron planes contrainsurgentes con el objetivo de acabar con cualquier forma de oposición, calificándola como «peligro comunista», y continuaron el proceso de militarización de la sociedad. Por

otro, impulsaron proyectos de desarrollo social y económico, en los que el estado tenía un papel central. El clima de terror fue permanente durante esta etapa y se produjeron numerosas violaciones de los derechos humanos.

La espiral continuó aumentando hasta alcanzar niveles de violencia inimaginable durante los gobiernos de los generales Romeo Lucas García, entre 1978 y 1982, y Efraín Ríos Montt, entre 1982 y 1983. El objetivo de estos gobiernos fue aniquilar al enemigo interno, por lo que no se limitaron a combatir a la guerrilla, sino que también atacaron sistemáticamente a los movimientos sociales y a la población residente de las áreas donde había una importante presencia guerrillera, lo que provocó muchas víctimas entre las poblaciones mayas del país (**Comisión de Esclarecimiento Histórico 1999**).

La segunda ola guerrillera se desarrolló entre 1978 y 1982. Durante el lapso entre ambas olas, la guerrilla había crecido y se había fortalecido en las zonas selváticas de Guatemala, donde la geografía y los idiomas indígenas habían actuado de escudo frente a la acción contrainsurgente. Esta situación permitió que los grupos guerrilleros se volvieran a convertir en una amenaza seria para el gobierno. Entre 1979 y 1980 se conformó «La Cuatripartita», una instancia de comunicación entre el EGP, las FAR, la ORPA y una facción del PGT. La comunicación entre las partes permitió que las fuerzas insurgentes consiguieran unirse en una sola organización, que se presentó al público en enero de 1982 bajo el nombre de Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) (**Salguero Salvador 1998**).

Durante la segunda ola, las fuerzas guerrilleras combatieron contra el ejército y contra los comisionados militares, que eran civiles que actuaban como los ojos y los oídos de las fuerzas armadas. Aunque las guerrilleras sufrieron un duro revés al final de este periodo, no fueron completamente derrotadas, ya que conservaron sus estructuras como grupos irregulares, esta vez con un mando unificado, y mantuvieron la posibilidad de aplicar métodos de guerra de guerrillas. Sin embargo, sus opciones de lograr un triunfo militar desaparecieron y sus ataques se hicieron más intermitentes. Durante los siguientes diez años, la URNG solo fue capaz de lanzar acciones militares limitadas y sufrió una derrota progresiva frente al ejército.

La débil situación del URNG se vio reflejada en su incapacidad de hacer frente a la campaña de terrorismo de estado efectuada por los militares, en la que se utilizaron las violaciones de derechos humanos como instrumento contrainsurgente (**Salguero Salvador 1998**). Esta campaña provocó que la guerrilla se quedara aislada de la mayor parte de su base política y de reclutamiento. Entre 1981 y 1983 el ejército cometió el «Genocidio Maya», que provocó la muerte de miles de indígenas desarmados y la huida de muchos otros hacia otras regiones de Guatemala o hacia México (**Spence 2004**).

La estrategia de represión de los gobiernos anteriores continuó durante la presidencia del general Humberto Mejía Víctores entre 1983 y 1985. Este fortaleció la militarización a través de expansión e institucionalización de las Patru-

llas de Autodefensa Civil, que posteriormente pasarían a denominarse «Comités Voluntarios de Defensa Civil». Estos grupos paramilitares se transformaron en una de las acciones más efectivas para combatir la guerrilla, convirtiendo a la población civil en instrumento del terror. Los miembros de estos grupos llevaron a cabo acciones represivas de control poblacional, a través de la vigilancia de la comunidad, la denuncia de los sospechosos y el apoyo las acciones del ejército **(Salguero Salvador 1998)**.

En 1986, tras unas elecciones democráticas, llegó al poder Marco Vinicio Cerezo Arévalo. Durante su gobierno se produjo un cambio hacia una mayor apertura política y un retorno al orden constitucional. El proceso de transición se caracterizó por las altas tensiones, especialmente por las reticencias al cambio de las élites económicas y militares, y no estuvo exento de riegos de retorno al modelo autoritario, que se reflejaron en varios intentos de golpe de estado, como los de 1987, 1988 y 1989.

Aunque las ofensivas militares contra la guerrilla y su mermada base social continuaron durante este periodo, la fuerte presión nacional e internacional a favor de la apertura política y de la búsqueda de una solución negociada del conflicto provocó un cambio en la lucha contrainsurgente, que comenzó a priorizar la dimensión política del enfrentamiento **(Comisión de Esclarecimiento Histórico 1999)**. Esta solución solo fue posible gracias al proceso de democratización que estaba experimentando el país y por la aprobación de una nueva constitución en 1986, que amplió la protección de los derechos humanos de los ciudadanos.

La búsqueda de una solución negociada del conflicto comenzó con las iniciativas internacionales de Contadora y Esquipulas II. En este segundo instrumento se estableció la obligación de los gobiernos de comenzar procesos de diálogo con las fuerzas de la oposición, al mismo tiempo que de crear las condiciones necesarias para alcanzar una conclusión pacífica del conflicto. Las primeras reuniones fueron un fracaso, pero pusieron los cimientos del proceso que se desarrollaría posteriormente. Además, también se consiguió un enorme avance a través del establecimiento de la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) en septiembre de 1987. Esta institución facilitó primero las conversaciones entre la URNG y varios actores locales y posteriormente los diálogos preliminares con representantes del gobierno **(Salguero Salvador 1998)**.

Para principios de 1989, todas las partes del conflicto pasaban por un momento de debilidad. El ejército, a pesar del duro golpe que había asestado a las guerrillas seis años antes, no había sido capaz de poner fin a la guerra. Además, a pesar de las elecciones democráticas de 1985, el gobierno seguía sometido a duras críticas internacionales por las violaciones de los derechos humanos. Por otro lado, la URNG había sido diezmada y, aunque había conseguido sobrevivir, solo había conservado una capacidad de daño mínima **(Spence 2004)**. El aumento de la voluntad negociadora de las partes coincidió con el fin de la Guerra Fría, que contribuyó a la reducción de la legitimidad de sus argumentos ideológicos.

El acuerdo final del proceso de paz se firmaría finalmente en enero de 1996, tras casi diez años de negociaciones. Para el momento de la firma, el conflicto había provocado enormes pérdidas humanas y materiales. Se estima que la guerra dejó entre 140.000 y 200.000 de víctimas mortales y más de un millón y medio de desplazados, en una población de 10 millones de habitantes (Burgerman s.f.). Fue destacable el daño experimentado por las comunidades indígenas, que sufrieron con fuerzas los efectos de la campaña de terror efectuada por el gobierno durante el segundo periodo de auge guerrillero. A partir de 1980, se calcula que el 85% de las víctimas del conflicto fueron indígenas y estas comunidades también experimentaron un enorme daño económico y social (Spence 2004).

2. El proceso de paz

Dentro del contexto centroamericano, Guatemala fue el país que sufrió el conflicto armado más extenso y que contaba con la población más diversa, consecuencia de la conformación multiétnica y multicultural de su sociedad. Estos dos factores, junto a la menor capacidad negociadora del URNG, contribuyen a explicar por qué las negociaciones de paz de este país se extendieron durante un periodo de casi diez años después de la firma de Esquipulas II. Durante este lapso se llevaron a cabo múltiples reuniones entre el gobierno de Guatemala y la URNG, que se tradujeron en la firma de 10 acuerdos parciales (Chamorro 2015).

A nivel interno, el proceso de paz comenzó con la reunión de Oslo, en la que las partes aprobaron en marzo de 1990 el *Acuerdo Básico para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos*, que dejó sentadas las bases para las posteriores negociaciones. Se estableció que el objetivo de la negociación era establecer un proceso serio que culminase no solo en la consecución de la paz, sino también con el establecimiento de una democracia más funcional y participativa. Se creó también la figura del «conciliador», que como presidente de la Comisión Nacional de Reconciliación adoptaba el rol de mediador interno (Gobierno de Guatemala y URNG 1990). Este puesto fue asumido por el obispo de la diócesis de Zacapa, Monseñor Rodolfo Quezada Toruño. Además, se solicitó la presencia de un observador de las Naciones Unidas, que sería un representante del Secretario General.

El acuerdo de Oslo también estableció que la CNR debía organizar encuentros entre la URNG y distintas organizaciones de la sociedad, antes de que se reanudara la discusión directa con el gobierno. El objetivo de este periodo de negociación indirecta era concienciar a los actores guatemaltecos de la necesidad de la paz, creando así las condiciones que hicieran posible la negociación directa. Los encuentros, que se realizaron a lo largo de 1990, incluyeron reuniones con los partidos políticos, el sector empresarial organizado, los líderes de los sectores religiosos, los representantes del movimiento sindical y popular y los represen-

tantes de los sectores académicos. Aunque el éxito de estos encuentros fue variable, la mayoría concluyeron con declaraciones conjuntas en las que las partes reafirmaron que la paz no debía consistir exclusivamente en poner fin al conflicto armado, sino que también debía poner solución a los problemas nacionales que habían sido la causa profunda de los enfrentamientos.

Tras el fin de estas rondas se produjo un estancamiento de las negociaciones, consecuencia de la negativa de ambas partes a realizar concesiones. El presidente Cerezo Arévalo se encontraba muy condicionado por la posición del ejército guatemalteco, que seguía negándose a entablar conversaciones con la guerrilla. La situación cambió tras la llegada al poder de Jorge Serrano Elías en enero de 1991, que consiguió limitar la capacidad de influencia de las fuerzas armadas. En abril de ese año, el nuevo presidente emitió la *Iniciativa para la paz total de la nación*, que en la práctica implicó la reincorporación del gobierno a las negociaciones, esta vez con el objetivo claro de concluir el conflicto armado a través de la negociación política, tal y como se había pactado en el Acuerdo de Esquipulas II (**Salguero Salvador 1998**).

La fase de negociación directa entre las partes comenzó el 26 de abril de 1991 con la reunión de los actores del conflicto en la Ciudad de México. Durante esta reunión se firmó el *Acuerdo de procedimiento para la búsqueda de la paz por medios políticos* o *Acuerdo de México*, en el que se estableció el temario y el procedimiento para el desarrollo del proceso de paz, incluyendo indicaciones sobre la implementación y ejecución de los acuerdos y sobre los términos de verificación de la ONU y la CNR (**Gobierno de Guatemala y URNG 1991^a**). Los puntos a tratar a través de las negociaciones hacían referencia tanto a los temas sustantivos, cuyo objetivo era resolver una amplia gama de problemas que afectaban a la nación guatemalteca, como a temas procedimentales, en los que se hacía referencia al fin de la confrontación armada y a la desmovilización de los rebeldes (**Salguero Salvador 1998**).

Tras este acuerdo se firmó el 25 de julio de 1991 el *Acuerdo marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos*, que abordó fundamentalmente el tema de la democratización. Esta se definió a través de las dimensiones política, social, económica y cultural y se estableció que debía ser funcional y participativa (**Gobierno de Guatemala y URNG 1991b**). La negociación continuó tratando el asunto de los derechos humanos, uno de los más complejos ante la falta de consensos entre las partes. En este momento se produjo el autogolpe de estado del presidente, que condujo a su renuncia y a la llegada al poder de Ramiro León Carpio. El nuevo gobierno formuló una nueva propuesta de paz denominada *Plan Nacional de Paz*, en la que, entre otras medidas, se estableció la disolución de la CNR. Este plan no fue aceptado por la guerrilla, lo que provocó un nuevo estancamiento de las negociaciones.

A iniciativa de las Naciones Unidas, las partes se volvieron a reunir en México en enero de 1994 y aprobaron el *Acuerdo Marco para la reanudación del*

proceso de negociación entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. A través de este documento se ratificó el temario de negociación establecido en el *Acuerdo de México* y se solicitó al Secretario General de las Naciones Unidas que designara a un representante para ejercer de mediador entre las partes.

También se conformó la Asamblea de la Sociedad Civil, que implicó la incorporación de diversos actores de la sociedad civil organizada a la mesa de negociaciones (**Gobierno de Guatemala y URNG 1994^a**). Este órgano se encargó de redactar propuestas para las partes, que, aunque no tenían carácter obligatorio, fueron clave en los procesos de negociación posteriores. También se creó a través de este acuerdo el Grupo de Países Amigos del Proceso de Paz, compuesto por Colombia, España, Estados Unidos, México, Noruega y Venezuela. Estos países fueron esenciales en los momentos de crisis por su acción dentro de las Naciones Unidas, que contribuyó a impedir que se interrumpieran las negociaciones (**Salguero Salvador 1998**).

En el momento en el que se reanudaron las conversaciones de paz ambos actores se encontraban en una situación difícil. El gobierno sufría las fuertes presiones de la comunidad internacional y para el URNG el surgimiento del movimiento guerrillero en Chiapas condujo a un estrechamiento de los amplios espacios políticos en México. Esta situación permitió la continuación de las conversaciones de paz, que condujeron a la suscripción de dos nuevos acuerdos entre marzo y abril de 1994: el *Acuerdo Global sobre derechos humanos* y el *Acuerdo de calendario de las negociaciones para una paz firme y duradera en Guatemala*. El segundo acuerdo no se cumplió, pero el primero fue esencial por hacer frente a una de las áreas más complejas de la negociación.

A través del *Acuerdo Global* el gobierno de Guatemala se comprometió a cumplir las normas constitucionales relativas a los derechos humanos, incluidos los de los contendientes, y los tratados internacionales en materia de derechos humanos firmados por el país (**Salguero Salvador 1998**). El gobierno también se comprometió a impulsar medidas orientadas a mejorar las normas y los mecanismos de protección de los derechos humanos. Además, se estableció la necesidad de resarcimiento para las víctimas de violaciones de derechos humanos y la eliminación de aquellos cuerpos de seguridad ilegales que habían actuado durante el conflicto desde la clandestinidad (**Gobierno de Guatemala y URNG 1994b**).

El *Acuerdo Global sobre Derechos Humanos* entró en vigor inmediatamente después de su firma y estableció que las Naciones Unidas se encargarían de ejercer la labor verificadora. En este contexto, la organización decidió desplegar en territorio guatemalteco la Misión de las Naciones Unidas para la verificación de los derechos humanos en Guatemala (MINUGUA), que se instalaría en el país en noviembre de 1994 (**Salguero Salvador 1998**).

En junio de 1994 se firmaron dos nuevos acuerdos en Oslo. El primero fue el *Acuerdo para el Reasentamiento de las poblaciones desarraigadas*, que cubría

una amplia agenda. En ella se incluía la necesidad de garantizar el regreso seguro y voluntario de los exiliados del conflicto, de asegurar la reinserción productiva de estos ciudadanos y de lograr la reconciliación nacional en un ambiente de paz, democracia y de respeto de los derechos humanos. A través de este Convenio también se incorporó el enfoque de género a los programas, políticas y actividades de la estrategia global de desarrollo del gobierno guatemalteco (**Gobierno de Guatemala y URNG 1994c**).

El segundo acuerdo fue el *Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el esclarecimiento histórico de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca* del 23 de junio. Este mecanismo estableció una tibia Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH), que tenía como objetivo clarificar los crímenes que habían implicado graves violaciones de los derechos humanos en el pasado, pero no debía mencionar nombres ni tenía conferida la facultad para procesar a los culpables. A través de este pacto, las partes se comprometían a colaborar con la comisión (**Gobierno de Guatemala y URNG 1994d**). A pesar del acuerdo, ni la izquierda ni la derecha estuvieron satisfechos con el resultado de esta negociación (**Salguero Salvador 1998**).

Para superar las restricciones de la CEH para el establecimiento de responsabilidad individual por la violación de derechos humanos, se creó el 23 de abril de 1995 la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (ODHA). Este grupo emitió un informe en 1999 donde realizó una atribución clara de las responsabilidades, lo que creó malestar entre las cúpulas política, militar y empresarial del país, pero fue respondido con júbilo por las organizaciones de derechos humanos (**Aguilar-Støen y Bull 2017**).

Los retrasos en la implementación del *Acuerdo Global* provocaron que la URNG se negara a volver a sentarse en la mesa de negociaciones. Finalmente, los acuerdos se reanudaron gracias a la intervención de la ONU y en marzo de 1995 se firmó el *Acuerdo sobre Identidad y derechos de los Pueblos Indígenas*. A través de este acuerdo se reconocieron y se desarrollaron aspectos relativos a la condición pluricultural y multiétnica de la sociedad guatemalteca. El gobierno del país se comprometió a luchar contra la discriminación legal y de hecho de los pueblos indígenas. Además, se produjo el reconocimiento de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de estos pueblos como ciudadanos del estado guatemalteco (**Gobierno de Guatemala y URNG 1995**).

La URNG hizo un llamamiento a sus partidarios para votar en las elecciones de 1995, lo que contribuyó a demostrar que este grupo comenzaba a percibir los medios electorales como un método posible de acceso al poder. La guerrilla también suspendió las acciones militares en las dos últimas semanas de la campaña electoral a cambio de que los partidos más importantes se comprometieran a seguir negociando los acuerdos de paz. Tras su llegada al poder, el nuevo presidente Álvaro Arzú mantuvo la posición del gobierno a favor de continuar las negocia-

ciones. El aumento de la distensión llevó a la URNG a hacer un llamamiento unilateral para poner fin a las acciones armadas ofensivas, que fue respondido por el gobierno con una paralización de las operaciones contrainsurgentes ofensivas **(Salguero Salvador 1998)**.

El 6 de mayo de 1996 se firmó el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria*, a través del cual el gobierno adquirió el compromiso de regular, promover y orientar el desarrollo socioeconómico en el país, consiguiendo que este se tradujera en un aumento del crecimiento económico, pero también en una mayor equidad en la distribución de la renta. Este proceso de desarrollo debía ser democrático y participativo. También se establecieron medidas para hacer frente al problema agrario, necesarias para superar la situación de pobreza que afectaba a la mayoría de la población en el entorno rural. Además, se acordó la modernización de la gestión pública y de la política fiscal y se alcanzó un compromiso para incrementar la presión fiscal, de manera que esta permitiera que el estado cumpliera sus funciones y que se produjera un incremento del gasto social **(Gobierno de Guatemala y URNG 1996^a)**. Todas estas medidas tenían como objetivo mejorar la situación de desigualdad y falta de acceso a los recursos, consideradas dos de las principales causas del conflicto armado **(Medina y Barrientos 2021)**.

Las conversaciones continuaron y el 19 de septiembre de 1996 se firmó el *Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática* en la Ciudad de México. A través de este acuerdo se estableció un rediseño de los tres poderes estatales con el objetivo de modernizar y fortalecer al estado. Se acordó la realización de importantes cambios en el poder legislativo y judicial, este último con el objetivo de acabar con la corrupción, la impunidad y la ineficacia. Sin embargo, los mayores cambios los experimentaron las fuerzas armadas.

Las funciones del ejército se limitaron a la defensa de la soberanía y de la integridad territorial y la participación en otros campos se restringió a tareas de colaboración. Se acordó realizar cambios en la doctrina militar y en el sistema educativo del ejército y se resolvió realizar un cambio constitucional que permitiera que el ministro de defensa pudiera ser civil. El servicio militar obligatorio se sustituiría por el Servicio Patriótico obligatorio, que se convertiría en un derecho y deber universal y no discriminatorio, cuyos participantes podrían elegir entre realizar el servicio militar o un periodo de servicios sociales.

Desde el punto de vista operativo se estableció la desaparición de los PAC, la disolución de la Policía Militar Ambulante y la reducción del número de efectivos del ejército y de su presupuesto **(Gobierno de Guatemala y URNG 1996b)**. También se acordó la creación de una nueva Policía Nacional Civil, independiente del poder militar, pero los pasos a seguir para su establecimiento no fueron reflejados con claridad **(Spence 2004)**.

Tras un breve paréntesis causado por escándalo que afectó a la URNG, las conversaciones de paz se reanudaron y el 4 de diciembre se firmó el *Acuerdo sobre el definitivo cese al fuego*, a través del cual se ratificaba el cese al fuego que

ya se había alcanzado el 20 de marzo de 1996. En este acuerdo se comenzaron a abordar temas operativos, dando por concluidas las negociaciones sobre cuestiones sustantivas. Se establecieron los plazos y procedimientos para la concentración y posterior desmovilización de las fuerzas guerrilleras y para la entrega de armamento. El proceso y el cumplimiento de los compromisos adquiridos por ambas partes se realizaría bajo la supervisión de los cascos azules de las Naciones Unidas **(Gobierno de Guatemala y URNG 1996c)**.

El 7 de diciembre de 1996 las partes suscribieron el *Acuerdo sobre las reformas a la Constitución y a la Ley electoral y de partidos políticos*. En este acuerdo se presentaron ordenadamente las reformas constitucionales necesarias para la implementación de los diferentes acuerdos alcanzados. Además de la reforma de artículos constitucionales, en este texto también se contempló la creación de nuevos artículos y la realización de reformas en la ley electoral y de partidos **(Gobierno de Guatemala y URNG 1996d)**.

El 12 de diciembre de 1996, se suscribió el *Acuerdo sobre bases para la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la legalidad* en Madrid, que regulaba la integración de los miembros de la URNG en la vida política, social, económica y cultural del país, en un marco de plena seguridad física y jurídica que les garantizara el pleno ejercicio de sus derechos y deberes ciudadanos. La incorporación se desarrollaría en dos fases, en las que los exguerrilleros se verían beneficiados de diferentes programas de ayuda que garantizarían su plena incorporación, en igualdad de condiciones, a la sociedad guatemalteca. Además, se estableció que los insurgentes serían eximidos de las responsabilidades penales por la comisión de delitos comunes o políticos durante el enfrentamiento armado **(Gobierno de Guatemala y URNG 1996e)**.

A través de este acuerdo el gobierno se comprometió a promover, frente al Congreso de la República, la promulgación de una ley de Reconciliación Nacional. El objetivo era promover la reconciliación y eliminar el revanchismo, al mismo tiempo que contribuir a preservar los derechos fundamentales de las víctimas. No se habló de amnistía, sino de extinción de responsabilidades, aunque en la práctica esta figura tuvo casi los mismos efectos jurídicos. Sin embargo, también se estableció el derecho de la sociedad guatemalteca de conocer la verdad sobre los hechos de violencia que habían experimentado y el derecho de las víctimas a recibir reparación por las violaciones de derechos humanos que habían sufrido **(Salguero Salvador 1998)**.

Finalmente, a través de un acto solemne, el 29 de diciembre se firmaron en el interior del Palacio Nacional de Guatemala dos acuerdos, a través de los cuales se ponía fin a la guerra y daba comienzo el proceso de reformas. El primero fue el *Acuerdo sobre Cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos de paz*, en el que se establecieron las etapas de implementación de las reformas que se habían incluido en los acuerdos suscritos por las partes **(Gobierno de Guatemala y URNG 1996f)**.

El segundo fue el *Acuerdo de Paz Firme y Duradera*, que fue un documento en el que se sintetizaron todos los acuerdos parciales suscritos por las partes. Estos incluyeron el *Acuerdo Global sobre Derechos Humanos*, el *Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado*, el *Acuerdo sobre el establecimiento de la comisión para el esclarecimiento histórico de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca*, el *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas*, el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria*, el *Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática*, el *Acuerdo Base para el definitivo cese al fuego*, el *Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral*, el *Acuerdo sobre bases para la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la legalidad* y el *Acuerdo sobre cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos de paz (Gobierno de Guatemala y URNG 1996g)*.

3. La implementación de la paz: logros y limitaciones

La suscripción del *Acuerdo de Paz Firme y Duradera* en enero de 1996 puso fin a una cruenta guerra civil que había durado treinta y seis años y a un largo proceso de negociación que se había extendido durante casi diez. El cumplimiento de los acuerdos de paz en Guatemala fue parcial y se vio dificultado por la falta de voluntad de las partes y por la escasez de recursos materiales.

El mejor desempeño se produjo en aquellos acuerdos que abordaban cuestiones operativas. Se logró el alto al fuego definitivo, la desmovilización y reintegración de las fuerzas insurgentes y el retorno seguro al país de los exiliados y refugiados (Salvesen 2002). La reincorporación de los insurgentes a la vida social y política del país no fue respondida con actos de venganza y se logró garantizar que no se produciría un rearme de los excombatientes (Sáenz de Tejada 2022).

El fin de la guerra implicó el fin de la utilización de la violencia política como práctica institucional, de manera que las violaciones de los derechos humanos dejaron de ser consideradas prácticas aceptables dentro de la política gubernamental. Además, se eliminó la prohibición de participación en la vida política por razones ideológicas, lo que permitió la legalización de la URNG como partido político, aunque este nunca llegaría a tener un papel decisivo dentro del panorama político de Guatemala.

También se logró la disminución del tamaño del ejército y la disolución de las patrullas civiles y de la policía militar ambulante (Salvesen 2002), además de la reducción progresiva del presupuesto militar. Gracias a estas medidas se produjo un acotamiento de las funciones públicas del ejército y un fortalecimiento del poder civil. Sin embargo, la reducción del papel del ejército no implicó la

completa eliminación de su influencia en los procesos políticos (**Sáenz de Tejada 2022**). El ejército vio reducidos sus privilegios, pero siguió conservando importantes cuotas de poder (**Spence 2004**).

Los acuerdos de paz de Guatemala no hicieron referencia exclusiva a los aspectos técnicos relacionados con el fin del conflicto armado, sino que también abordaron temas sustantivos para la consecución de la paz con el objetivo de lograr la modernización del país y de buscar una mayor justicia social. Estos acuerdos sustantivos fueron ambiciosos e integrales tanto en sus temas como en las medidas que establecieron como necesarias para abordarlos. Sin embargo, la URNG no tenía poder para influir en la aplicación de los acuerdos de paz y, puesto que su desmovilización no se hizo dependiente de un cumplimiento paralelo de los acuerdos por parte del gobierno, no contaba con ningún instrumento de presión (**Salvesen 2002**). Esta situación condicionó notablemente a la falta de aplicación de muchos de los acuerdos.

La Comisión de Esclarecimiento Histórico, creada en cumplimiento de los acuerdos entre las partes, emitió el informe *Guatemala: memoria del Silencio* en junio de 1999. Este documento causó sorpresa por la claridad con la que se atribuyeron las responsabilidades a los involucrados en el conflicto, a pesar de no tener permitido mencionar nombres. A través este informe, la Comisión estableció que los militares habían cometido la mayor parte de las violaciones de los derechos humanos durante el enfrentamiento y proporcionó también información exhaustiva sobre las causas del conflicto armado y de la violencia generalizada (**Aguilar-Støen y Bull 2017**). La CEH se benefició del informe *Guatemala Nunca Más*, que había sido presentado por la ODHAG en abril de 1998 y que sirvió como insumo fundamental para la investigación de la Comisión.

La Ley de Reconciliación Nacional, aprobada el 27 de diciembre de 1996, determinó la amnistía para los que habían participado en la guerra, pero no para aquellos que habían cometido graves violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, inicialmente no se produjeron juicios destinados a conocer la verdad y a realizar una atribución individual de las culpas. De hecho, los poderes públicos y una parte de la sociedad guatemalteca rechazaron las conclusiones que había emitido la CEH a través de su informe (**Gutiérrez Ramírez y Rodríguez Rodríguez 2015**).

Desde entonces la justicia se ha aplicado a cuentagotas, pero gracias a las asociaciones de víctimas, a los defensores de derechos humanos y a las agrupaciones de abogados se han logrado algunas condenas a altos mandos militares, en concreto por crímenes de lesa humanidad o incluso por genocidio (**Sáenz de Tejada 2022**). La base legal para estas condenas ha sido la Ley de Reconciliación Nacional, instrumento que ha sido fundamental en la lucha contra la impunidad (OHCHR 2019).

La mayor dificultad experimentada en la aplicación de los tratados se produjo con aquellos acuerdos que requerían reformas estructurales. En mayo de 1999

se realizó una consulta popular para la aprobación de un paquete de reformas constitucionales que permitirían el cumplimiento de algunas de las medidas acordadas en los acuerdos. Una coalición de fuerzas conservadoras se movilizó contra estas reformas y, a través de una agresiva campaña, lograron que estas fueran rechazadas por la ciudadanía.

Los cambios que se deseaba adoptar eran fundamentales para el cumplimiento de los acuerdos de paz, ya que incluían disposiciones sobre los derechos de los pueblos indígenas, sobre el papel que debían ocupar los militares en la nueva sociedad democrática, sobre la democratización del poder legislativo y sobre el aumento de la independencia del poder judicial. Su rechazo supuso un importante obstáculo en la consecución de las medidas que debían hacer efectivos los acuerdos de paz. No imposibilitó que estas medidas pudieran aplicarse en el futuro, pero sí implicó que el proceso de aprobación se viera obstaculización y se extendiera en el tiempo **(Salvesen 2002)**.

El *Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas* fue un acuerdo muy avanzado, que reconoció a Guatemala como un país multiétnico, pluricultural y multilingüe. Este documento contenía una serie de medidas fundamentales para lograr el reconocimiento y el ejercicio de los derechos políticos y culturales de los pueblos indígenas y para promover el desarrollo socioeconómico de estas comunidades. Sin embargo, para su efectivo cumplimiento las partes acordaron que era necesario realizar reformas constitucionales, pero estas nunca se produjeron **(Salguero Salvador 1998)**.

Las medidas aplicadas para mejorar la situación de las comunidades indígenas hasta el momento han sido pocas y se han centrado fundamentalmente en la lucha contra la discriminación legal y de hecho que experimentan estas comunidades. Como resultado del acuerdo se ha incrementado la lucha institucional contra el racismo, a través de un aumento de la persecución y de las sanciones. También se han introducidos tímidas reformas para promover la educación multilingüe. Sin embargo, las medidas aplicadas hasta el momento no han sido suficientes para luchar contra la exclusión social, económica y política que continúan experimentando los pueblos indígenas.

El acuerdo más importante para corregir las causas profundas del conflicto fue el *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria* de mayo de 1996. Sin embargo, al contrario que el resto de los acuerdos del proceso de paz, este acuerdo fue ambiguo e insuficiente. Para el momento de su aprobación, la guerrilla era consciente de que su capacidad de negociación se estaba agotando, por lo que deseaba llegar a un entendimiento rápido. Además, este acuerdo se enfrentó a las fuertes presiones de los grupos empresariales, que no deseaban que este afectara a la propiedad privada o a la estructura tributaria **(Sáenz de Tejada 2022)**.

La aplicación de este tratado ha sido la más limitada. La subida de la carga tributaria, necesaria para la financiación del aumento del gasto social se ha visto

continuamente bloqueada y limitada por la presión empresarial. Por esta razón, Guatemala continúa teniendo una de las cargas tributarias más bajas de Latinoamérica, solo por encima de Panamá, República Dominicana y Guyana (OECD 2024). Tampoco se han logrado implementar cambios significativos en los aspectos socioeconómicos ni ha habido nuevos intentos de aplicar una reforma agraria **(Figueroa Ibarra 2017)**.

Capítulo VI

ANÁLISIS COMPARADO DE LOS ACUERDOS DE PAZ

Los procesos de paz de El Salvador y Guatemala, ambos mediados por representantes del Secretario General de la ONU, se desarrollaron durante los años noventa del siglo pasado. Ambos pusieron fin a largas guerras civiles e iniciaron periodos de mayor apertura política y social en sus respectivos países. En este apartado vamos a realizar un breve análisis de las diferencias y las similitudes entre ambos procesos de paz y entre la implementación de sus respectivos acuerdos.

Una de las principales diferencias entre ambos procesos de paz fue su duración, que fue de cinco años en el caso de El Salvador y de casi diez en el caso de Guatemala. Los factores que explican la extensión temporal del proceso guatemalteco son fundamentalmente tres (Spence 2004). El primero es que la URNG no tenía fuerza militar suficiente para forzar al gobierno a sentarse en la mesa y llevar a cabo un proceso de negociación rápido. La falta de capacidad del grupo redujo los incentivos del gobierno guatemalteco para encontrar una solución negociada al conflicto. La situación era radicalmente diferente en el caso del FMLN, un grupo guerrillero que aún conservaba una importante fortaleza militar, como quedó demostrado a través de su ofensiva de 1989.

El segundo factor que distinguía a Guatemala es que, aunque este país era un estado comparativamente más débil que El Salvador, su gobierno y su ejército no dependían de la ayuda estadounidense para su sostenimiento y la continuación de sus operaciones. Esta situación contrasta con la del gobierno salvadoreño, fuertemente dependiente de la financiación estadounidense. El cambio de dirección de la política exterior de la superpotencia en la región tras el fin de la Guerra Fría provocó un aumento de la presión al gobierno de El Salvador para encontrar una solución negociada al conflicto armado.

El tercer factor fue la crisis política que experimentó el gobierno de Guatemala durante su transición hacia un gobierno civil. En 1993, el presidente electo Jorge Serrano Elías intentó dar un golpe de estado contra el Congreso. Aunque el golpe militar fracasó, provocó una interrupción temporal que retrasó las nego-

ciaciones. Por el contrario, en el caso de El Salvador, el presidente Cristiani se mantuvo en su puesto desde el principio hasta el final del proceso de paz, garantizando así la continuidad política que facilitaba la fluidez de las conversaciones.

Otra importante diferencia entre ambos procesos de paz fue la participación de la sociedad civil. En Guatemala, la sociedad civil estuvo presente a lo largo de todo el proceso de paz. Durante la fase de negociaciones indirectas, la URNG mantuvo reuniones con diversos representantes de la sociedad civil, que incluyeron sectores como el empresarial, el académico, el sindical o el religioso. Posteriormente, durante la etapa de negociaciones directas, la sociedad civil organizada participó en las conversaciones como parte de la Asamblea de la Sociedad Civil, un órgano encargado de realizar recomendaciones a las partes. Estas tuvieron una importancia central en los acuerdos y su contenido. En el caso de El Salvador, la sociedad civil tuvo un papel marginal durante las negociaciones.

Los acuerdos de paz de Guatemala también lograron poner sobre la mesa varios temas que el FMLN no había conseguido negociar. Se logró firmar un acuerdo sobre cuestiones socioeconómicas, que incluyó disposiciones que obligaban al gobierno a elevar los impuestos y a aumentar el gasto social. También se incluyeron en los acuerdos guatemaltecos las cuestiones de identidad y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, fundamentales en un país con mayoría de población indígena. Aunque estos acuerdos fueron fundamentalmente nominativos y no lograron muchos cambios reales, permitieron que estos temas entraran a formar parte del debate público en Guatemala y se establecieran como objetivos a conseguir en el futuro.

La fortaleza del FMLN en el Salvador, mucho mayor que la de la URNG en Guatemala, permitió a este grupo conseguir mayores concesiones en los acuerdos de paz. Aún más importante, el grupo guerrillero salvadoreño tuvo la capacidad de forzar la aplicación de los tratados, condicionando su propia desmovilización al paralelo cumplimiento, por parte del gobierno, de aquello que se había acordado. La URNG, que era mucho más pequeña, no pudo desmovilizarse en varias fases, lo que limitó su capacidad de presionar al gobierno para que aplicara los acuerdos.

La fuerza militar del FMLN también contribuye a explicar que este grupo fuera capaz de conseguir que se realizaran cambios constitucionales antes incluso de la firma del acuerdo final del proceso de paz. En el caso guatemalteco, los cambios en la constitución fueron acordados por las partes y se recogieron en los acuerdos, pero nunca llegaron a aplicarse como consecuencia del rechazo popular en el referéndum de 1999. Esta situación debilitó la aplicación de los acuerdos de paz en Guatemala.

El ejército guatemalteco tenía una amplia influencia en el gobierno del país y, gracias a ello, tuvo una importante presencia en las negociaciones de paz con los insurgentes. Este órgano representaba a la facción más conservadora de la sociedad guatemalteca, que no estaba dispuesta a realizar grandes concesiones en

los acuerdos. La fortaleza del ejército, combinada con la falta de poder militar de las guerrillas del país, provocó que las medidas acordadas en los tratados guatemaltecos fueran mucho menos concretas que las que se recogían en los acuerdos salvadoreños. El lenguaje de los acuerdos de Guatemala fue en la mayoría de los casos más general, lo que dificultó o incluso imposibilitó su aplicación (Spence 2004).

La implementación de los acuerdos de paz en El Salvador y en Guatemala tuvo similitudes y diferencias importantes. Ambos acuerdos lograron el alto al fuego definitivo, importantes cambios en la doctrina militar y en el sistema educativo del ejército, la pérdida del control formal de las fuerzas armadas sobre la policía, una reducción del tamaño del ejército y la rendición de cuentas de aquellos que habían cometido abusos contra los derechos humanos. Además, la paz en ambos países produjo una disminución de la represión institucional y la apertura de los espacios políticos.

El fin de la censura ideológica y la apertura de los espacios políticos de ambos países permitieron observar la diferencia entre la fortaleza y la aceptación popular de las guerrillas en ambos países. Tanto el FMLN en El Salvador como la URGN fueron legalizados y se incorporaron al panorama político nacional de sus respectivos países. Sin embargo, mientras que el FMLN ha conseguido obtener la presidencia de la república en dos ocasiones, la URGN solo obtuvo más del 10% de los votos en las elecciones de 1999, y desde entonces no ha alcanzado más del 4%.

Ambos acuerdos de paz provocaron una reducción de la influencia de los militares en los asuntos públicos de los países, garantizando que no se produciría un retorno a los gobiernos militares. Sin embargo, la separación entre el poder civil y el poder militar ha sido más profunda en El Salvador, ya que en Guatemala el ejército ha conservado importantes cuotas de poder. En los acuerdos guatemaltecos se estableció que la función militar debía restringirse a la defensa de la soberanía del estado. Sin embargo, para hacer efectiva esta medida era necesario realizar un cambio constitucional, que finalmente no fue aprobado. Por el contrario, en los acuerdos salvadoreños se produjo un reconocimiento efectivo y directo de la reducción de la función militar a la defensa de la soberanía y la integridad territorial.

Además, en Guatemala no existió un equivalente de la Comisión *ad hoc* creada por los acuerdos de El Salvador. Esta comisión se encargó de investigar los patrones de abusos contra los derechos humanos cometidos por los oficiales de las fuerzas armadas, medida que permitió la destitución de 106 oficiales de alto rango. Esta limpieza de las filas del ejército no se produjo en Guatemala.

Por otro lado, aunque tanto la Comisión de la Verdad salvadoreña como la Comisión de Esclarecimiento Histórico guatemalteca hicieron una gran labor investigando las violaciones de los derechos humanos y atribuyendo las responsabilidades, la comisión de Guatemala estuvo limitada por su imposibilidad de

dar nombres. Aun así, ambos órganos determinaron que la mayoría de los abusos contra los derechos humanos durante el conflicto los habían cometido las fuerzas armadas.

Poco después de la firma de la paz, en ambos países se aprobaron en sus respectivos órganos legislativos leyes de amnistía general para aquellos que habían participado en el conflicto. Sin embargo, en Guatemala esta ley excluyó a aquellos que habían cometido graves violaciones de los derechos humanos, lo que no sucedió en El Salvador. A pesar de esto, en ninguno de los dos países se ha aplicado de manera efectiva la justicia para la reparación de las víctimas de violaciones de derechos humanos ni la rendición de cuentas de los responsables. En Guatemala se han llevado a cabo algunos juicios a altos oficiales y se han conseguido condenas por crímenes de lesa humanidad y genocidio. En El Salvador, primero por la ley de amnistía y hoy en día por la paralización en la aprobación de una nueva ley de reconciliación, aún no se han producido juicios ni se han emitido condenas.

Capítulo VII

CONCLUSIONES

Los procesos de paz de El Salvador y Guatemala se desarrollaron en el istmo centroamericano durante la década de los noventa. Ambos procesos fueron la conclusión de un proceso internacional de búsqueda de la paz que había culminado con la firma de Esquipulas II en 1987. A través de ambos acuerdos de paz se ponía fin a largas guerras civiles, de doce y treinta y seis años respectivamente, que habían enfrentado a gobiernos militares con movimientos guerrilleros de izquierdas.

A través de la implementación de los acuerdos de paz, ambos países consiguieron superar importantes retos en el ámbito militar y político, que fueron fundamentales para la construcción de la paz. Estos acuerdos pusieron fin al conflicto armado y lograron que se produjera una reducción del tamaño de los ejércitos y una disminución de su influencia en los asuntos públicos. También provocaron una apertura de los espacios políticos nacionales, que permitió la incorporación de los partidos de izquierda a la política nacional. Todos estos avances, junto con la relajación de la represión política, posibilitaron una mejora en la calidad democrática de ambos países.

Sin embargo, tanto los acuerdos de paz como su implementación tuvieron también importantes limitaciones, que lastraron y lastran la construcción de la paz. La primera fue la falta de aplicación de medidas socioeconómicas orientadas a hacer frente a las causas profundas de ambos conflictos. Esta falta de cambios estructurales en la sociedad y la economía nacional han impedido que se produzca una reducción de la desigualdad, pudiendo ser esta considerada una de las principales causas de las altas tasas de violencia que experimenta la región en la actualidad. La segunda fue una rendición de cuentas efectiva para aquellos que, especialmente desde las fuerzas armadas, habían cometido graves violaciones de los derechos humanos. La falta de justicia para las víctimas ha impedido la consecución de una verdadera reconciliación nacional.

El estudio de las limitaciones de los acuerdos de paz y de su implementación no tiene como objetivo menospreciar el gran avance que estos supusieron. No

debemos olvidar que los procesos de paz se condujeron en un clima de profundo enfrentamiento y desconfianza entre las partes y que el logro de la paz, aun con limitaciones, supuso un enorme éxito. También es importante recordar que no existen recetas universales para la consecución y la construcción de la paz, ya que las medidas necesarias en cada caso son fuertemente dependientes de las condiciones estructurales y la herencia histórica de cada país. A pesar de esto, el estudio de los casos de El Salvador y Guatemala nos permite extraer algunas conclusiones que pueden ser utilizadas para hacer más eficiente la resolución de conflictos en el futuro.

Tras el estudio de la implementación de los acuerdos en ambos países, es fácil llegar a la conclusión de que, para lograr una implementación efectiva, es importante que las partes condicionen el cumplimiento de sus compromisos al cumplimiento paralelo de las obligaciones por la otra parte. Los acuerdos de paz se conducen en un clima de extrema desconfianza, por lo que trazar un plan de cumplimiento paralelo de las obligaciones es fundamental para garantizar que ninguna de las partes deje de cumplir sus compromisos después de la firma. En caso contrario, como sucedió en Guatemala, la parte más fuerte puede verse incentivada para dejar de cumplir los compromisos después de que la parte más débil haya renunciado a su principal baza en la negociación.

Por supuesto, la capacidad de establecer este esquema de cumplimiento condicionado es extremadamente dependiente de la fortaleza relativa de las partes, siendo solo posible cuando existe una considerable simetría de poder. La simetría entre los bandos de un conflicto puede dificultar el comienzo de un proceso de paz, porque las partes pueden tener menores incentivos para lograr una paz negociada cuando no tienen la completa seguridad de que el triunfo armado está fuera de su alcance. Sin embargo, esta situación también permite que se establezcan cláusulas más concretas en los acuerdos, lo que favorece una implementación más eficiente de las medidas. Además, la simetría también permite la creación de acuerdos más equilibrados, en los que se recogen las demandas de todos los contendientes, lo que puede contribuir a mejorar la reconciliación nacional posterior.

Otro condicionante que tiende a ser esencial en la firma de los acuerdos de paz y en su posterior implementación es la presión internacional. Esta presión está muy condicionada por la dependencia del país de la ayuda externa, como hemos podido observar en el caso de El Salvador. La presión internacional puede ser esencial en todas las fases del proceso, posibilitando el inicio y la continuación de los procesos de paz y la firma y la implementación de los acuerdos. Este fue el caso de los procesos de El Salvador y Guatemala, tanto en su fase internacional como en la nacional. La presión internacional tiende a desvanecerse progresivamente después de la firma de los acuerdos de paz, por lo que, en la medida de lo posible, es importante que las partes acuerden la ejecución de medidas en el corto plazo, incluso antes de la ratificación del acuerdo final.

Para lograr que los acuerdos de paz y su implementación sean eficientes en la construcción de la paz, también es fundamental incentivar la participación de la sociedad civil en los procesos. Esta participación no siempre es posible, pero cuando se permite posibilita que las demandas de los ciudadanos lleguen a la mesa de negociación. Normalmente, como sucedió en el caso de Guatemala, las contribuciones de los grupos de la sociedad civil permiten que se traten temas que no están directamente relacionados con el conflicto, pero que son algunas de sus causas profundas

Por último, un aspecto que también puede ser decisivo para el éxito de los procesos de paz es una buena coyuntura internacional. Los conflictos en Centroamérica estuvieron fuertemente condicionados por las dinámicas de la Guerra Fría. El fin de esta guerra y de las tensiones este-oeste crearon un clima de distensión y favorecieron el desbloqueo temporal del Consejo de Seguridad de la ONU, lo que posibilitó que esta organización apoyara el proceso de paz. Además, el fin del enfrentamiento ideológico provocó una reducción de la legitimidad de las partes y una disminución de la ayuda de los socios internacionales. Por desgracia, esta situación es difícilmente replicable hoy en día.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes primarias

Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. 1986^a. «Declaración de Esquipulas». Esquipulas, Guatemala. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CR%20HN%20GT%20NI%20SV_860525_EsquipulasI%28esp%29.pdf

Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. 1987b. «Procedimiento para establecer la Paz firme y duradera en Centroamérica». Esquipulas, Guatemala. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CR%20HN%20GT%20NI%20SV_870807_EsquipulasII%28esp%29.pdf

Gobierno de El Salvador y FMLN. 1990^a. «Acuerdo de Ginebra». Ginebra, Suiza. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SV_900404_GenevaAgreement%28esp%29.pdf

Gobierno de El Salvador y FMLN. 1990b. «Acuerdo de Derechos Humanos». San José, Costa Rica. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SV_900726_SanJoseAgreement%28esp%29.pdf

Gobierno de El Salvador y FMLN. 1991^a. «Acuerdo de Nueva York». Nueva York, Estados Unidos. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SV_910925_NewYorkAgreement%28esp%29.pdf

Gobierno de El Salvador y FMLN. 1991b. «Acta de Nueva York». Nueva York, Estados Unidos. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SV_911231_NewYorkAct%28esp%29.pdf

Gobierno de El Salvador y FMLN. 1992. «Acuerdos de Chapultepec». Chapultepec, México. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SV_920116_ChapultepecAgreement%28esp%29.pdf

Gobierno de Guatemala y URNG. 1990. «Acuerdo Básico para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos». Oslo, Noruega. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GT_900330_OsloAgreement%28esp%29.pdf

Gobierno de Guatemala y URNG. 1991^a. «Acuerdo de procedimiento para la búsqueda de la paz por medios políticos». México D.F., México. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/7844/8787>

Gobierno de Guatemala y URNG. 1991b. «Acuerdo marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos». Querétaro, México. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GT_910725_Queretaro%20Agreement.pdf

Gobierno de Guatemala y URNG. 1994^a. «Acuerdo Marco para la reanudación del proceso de negociación entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca». Ciudad de México, México. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GT_940110_FrameworkAgreementResumptionNegotiatingWithURNG%28esp%29.pdf

Gobierno de Guatemala y URNG. 1994b. «Acuerdo Global sobre derechos humanos». México D.F, México. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GT_940329_ComprehensiveAgreementonHumanRights%28esp%29.pdf

Gobierno de Guatemala y URNG. 1994c. «Acuerdo para el Reasentamiento de las poblaciones desarraigadas». Oslo, Noruega. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GT_940623_AgreementResettlementofPopulationGroups%28esp%29_0.pdf

Gobierno de Guatemala y URNG. 1994d. «Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el esclarecimiento histórico de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca». Oslo, Noruega. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GT_940623_EstablishmentCommissionClarifyPastHumanRightsViolations%28esp%29.pdf

Gobierno de Guatemala y URNG. 1995. «Acuerdo sobre Identidad y derechos de los Pueblos Indígenas». México D.F, México. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GT_950331_AgreementIdentityAndRightsOfIndigenousPeoples%28esp%29.pdf

Gobierno de Guatemala y URNG. 1996^a. «El Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria». México D.F, México. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GT_960506_AgreementOnSocio-economicAspectsOfAgrarianSituation%28esp%29.pdf

Gobierno de Guatemala y URNG. 1996b. «Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática». México D.F, México. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GT_960919_AgreementStrengtheningCivilianPower%28esp%29.pdf

Gobierno de Guatemala y URNG. 1996c. «Acuerdo sobre el Definitivo Cese al Fuego». Oslo, Noruega. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GT_961204_AgreementOnDefinitiveCeasefire%28esp%29.pdf

Gobierno de Guatemala y URNG. 1996d. «Acuerdo sobre las reformas a la Constitución y a la Ley electoral y de partidos políticos». Estocolmo, Suecia. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GT_961212_AgreementConstitutionalReformsandElectoralRegime%28esp%29.pdf

Gobierno de Guatemala y URNG. 1996e. «Acuerdo sobre bases para la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la legalidad». Madrid, España https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GT_961212_AgreementOnBasisOfTheLegalIntegrationOfURNG%28esp%29.pdf

Gobierno de Guatemala y URNG. 1996f. «Acuerdo sobre Cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de paz». Ciudad de Guatemala, Guatemala. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GT_961229_AgreementOnImplementationForThePeaceAgreements%28esp%29.pdf

Gobierno de Guatemala y URNG. 1996f. «Acuerdo de Paz Firme y Duradera». Ciudad de Guatemala, Guatemala. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GT_961229_AgreementOnFirmAndLastingPeace%28esp%29.pdf

Grupo de Contadora y Grupo de Apoyo. 1986. «Mensaje de Caraballeda para la paz, la seguridad y la democracia de América Central». Caraballeda, Venezuela. https://digitallibrary.un.org/record/139476/files/A_42_466-ES.pdf

Organización de Estados Americanos. 1986. «Acta para la paz y la cooperación en Centroamérica». Ciudad de Panamá, Panamá. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1566.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1566>

Fuentes secundarias

Aguilar-Støen, Mariel y Benedicte Bull. 2017. «Las Contribuciones Clave de la Cooperación Noruega a la Construcción de la Paz en Guatemala». Universitet I Oslo. https://www.sum.uio.no/english/research/publications/2017/guatemala_spansk_web.pdf

Benítez Manaut, Raúl. 1992. «La ONU y el Proceso de Paz en El Salvador: 1990-1992». Revista Mexicana De Política Exterior (34): 35-52. <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/1656>

Burgerman, Susan. S.f. «Making Peace Perform in War-Transition Countries: El Salvador, Guatemala, and Nicaragua». Center for Global Development: 245 278. <https://www.cgdev.org/sites/default/files/archive/doc/shortofthegoal/chap8.pdf>

Cassel, Douglass, Hinestroza, Verónica y Costa, Gino. 2022. «Los Acuerdos de Paz de El Salvador y la Construcción de la Democracia: a 30 Años de su Firma». Fundación Para El Debido Proceso. https://dplf.org/sites/default/files/informe_panel_-_acuerdos_de_paz_y_democracia_-_el_salvador_-_30_aniversario.pdf

Chamorro, Soren. 2015. «Acuerdos de Paz de Esquipulas: la Construcción de la Paz en Centroamérica». *Cultura De Paz* 21 (67): 28-34. <https://camjol.info/index.php/CULTURA/article/view/2490/2244>

Comisión para el Esclarecimiento Histórico. 1999. «Guatemala Memoria Del Silencio». <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/guatemala-la-memoria-silencio/guatemala-memoria-del-silencio.pdf>

Del Soto, Alvaro. 2024. «Alvaro de Soto on opportunities seized in El Salvador and missed in the Middle East». The Mediator’s Studio, an Oslo Forum podcast. <https://hdcentre.org/podcasts/alvaro-de-soto-on-opportunities-seized-in-el-salvador-and-missed-in-the-middle-east/>

Deras, Roberto. 2022. «The Implementation of the El Salvador Peace Agreements from the Victims’ Perspective». *Oñati Socio-Legal Series* 12 (5): 1134-1152. <https://opo.iisj.net/index.php/osls/article/view/1373/version/2377>

Escalante, Manuel. 2020. «Acuerdos de Paz: Deudas Sociales y Retos para una Nueva Forma de Gobernar». *El Faro*. <https://elfaro.net/es/202001/columnas/23939/Acuerdos-de-Paz-deudas-sociales-y-retos-para-una-nueva-forma-de-gobernar.htm>

Figuerola Ibarra, Carlos. 2017. «Los Acuerdos de Paz en Guatemala, Veinte Años Después». *Lasforum* 48 (1). <https://forum.lasaweb.org/files/vol48-issue1/Debates-ProcesosPaz-4.pdf>

González Díaz, Marcos. 2020. «Bukele Vs Congreso: Cómo la Polémica Ley de Reconciliación en El Salvador Vuelve a Enfrentar al Presidente con la Asamblea». *BBC*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51668542>

González, Mirla. s.f. «Cicatriz de la Memoria: la Matanza de 1932 en El Salvador». University of Kansas <https://opentext.ku.edu/propiaspalabras/chapter/cicatriz-de-la-memoria-la-matanza-de-1932-en-el-salvador/>

Grasa, Rafael y Óscar Mateos. 2014. «Qué Es y Qué Supone la Construcción de la Paz.» Instituto Catalán Internacional Para La Paz. <https://www.icip.cat/wp-content/uploads/2020/11/Guia-Construccion-Paz.pdf>

Gutiérrez Ramírez, Luis Miguel y Jorge Rodríguez Rodríguez. 2015. «Legados de Impunidad y Rostros de la Verdad en Guatemala. Reflexiones en Torno al Juicio por Genocidio (Caso Ríos Montt)». *Revista IIDH* 61: 57-85. <https://www.cor-teidh.or.cr/tablas/r34217.pdf>

López Bernal, Carlos. 2017. «El FMLN y las Memorias de la Guerra Civil Salvadoreña. *Revista de Historia* 76: 47-71. https://www.researchgate.net/publication/321350077_El_FMLN_y_las_memorias_de_la_guerra_civil_salvadorena/link/5a1f23efaca272cbfbc2d615/download?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpenN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIiwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIn19

Medina, Aberlardo y Barrientos, Ricardo. 2021. «Logros y Desafíos de los Acuerdos de Paz de Guatemala». Instituto Centroamericano De Estudios Fiscales (ICEFI). https://mail.icefi.org/sites/default/files/icefi_-_ddf_-_logros_y_desafios_de_los_acuerdos_de_paz.pdf

Meyer, Rachel. 2012. «Peacetime Violence in El Salvador and Honduras: A Tale of Two Countries». Institut Català Internacional Per La Pau. Working Paper 6. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2206264

Mines, Keith, Leonor Arteaga, Douglass Cassel, Gino Costa, y Alvaro De Soto. 2022. «30 Years Later: El Salvador's Peace Accords». United States Institute of Peace. <https://www.usip.org/events/30-years-later-el-salvadors-peace-accords>

Ministerio de Educación de El Salvador. 2009. «Historia 2 El Salvador».

Montobbio, Manuel. 2012. «ESQUIPULAS II + 25: Centroamérica en Perspectiva». Barcelona Centre for International Affairs Notes Internacionals 61. https://www.files.ethz.ch/isn/151248/NOTES%2061_MONTOBBIO_CAST.pdf

OECD. 2024. «Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2024». <http://oe.cd/RevStatsLAC>

OHCHR. 2019. «Guatemala: Bachelet Advierte que la Modificación de la Ley de Reconciliación Nacional Conducirá a la Impunidad por Graves Crímenes». <https://www.ohchr.org/es/2019/01/guatemala-bachelet-warns-national-reconciliation-law-amendment-will-lead-impunity-grave>

Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española. «Centroamérica». En *Diccionario panhispánico de dudas (DPD)*, s.f. <https://www.rae.es/dpd/Centroamérica>. Consultado 18/06/2024

Rojas Aravena, Francisco. 1989. «El Proceso de Esquipulas: el Desarrollo Conceptual y los Mecanismos Operativos». Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/4693.pdf>

Sáenz de Tejada, Ricardo. 2022. «Guatemala: ¿25 Años de Paz?». Nueva Sociedad. <https://nuso.org/articulo/guatemala-25-anos-de-paz/>

Salguero Salvador, Geovani. 1998. «Hacia la Consolidación del Derecho Humano a la Paz». *Relaciones Internacionales* 7 (15). <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1767>

Salvesen, Hilde. 2002. «Guatemala: Five Years After the Peace Accords». International Peace Research Institute. https://www.files.ethz.ch/isn/37978/2002_03_Guatemala%20Five%20Years%20After%20the%20Peace.pdf

Spence, Jack. 2004. «War and Peace in Central America: Comparing Transitions Toward Democracy and Social Equity in Guatemala, El Salvador, and Nicaragua». Editado por Hemisphere Initiatives.

Stuart, David. 1994. «United Nations Involvement in the Peace Process in El Salvador». En Building International Community, editado por Kevin Clements and Robin Ward, 261-272. Canberra: Allen & Unwin in association with the Peace Research Centre.

Toussaint, Mónica. 2007. «Centroamérica: entre la Guerra y la Paz. Del Pacto de Corinto a los Acuerdos de Esquipulas». Latinoamérica. Revista De Estudios Latinoamericanos (45): 157-192. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64011417008>

Urgell Garcia, Jorge. 2011. «Informal Regional Diplomacy: The Esquipulas Process». Accord: An International Review of Peace Initiatives 22. https://rc-services-assets.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/Paix_sans_frontieres_building_peace_across_borders_Accord_Issue_22.pdf



DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD

D./Dña **Marta Ciancas de Hoyos** con DNI/NIE/Pasaporte 54364265Q alumno/a del Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales de la Escuela Diplomática en el curso 2023–2024, como autor/a de la Memoria de Investigación del Máster titulada «**Los procesos de paz en Centroamérica en los años noventa: los casos de El Salvador y Guatemala. Análisis comparado de los procesos y de la implementación de los acuerdos de paz**» y presentada para la obtención del título correspondiente,

DECLARO QUE:

La Memoria de Investigación que presento está elaborada por mí y es original. No copio, ni utilizo ideas, formulaciones, citas integrales e ilustraciones de cualquier obra, artículo, memoria, o documento (en versión impresa o electrónica), sin mencionar de forma clara y estricta su origen, tanto en el cuerpo del texto como en la bibliografía.

Así mismo declaro que los datos son veraces y que no he hecho uso de información no autorizada de cualquier fuente escrita de otra persona o de cualquier otra fuente.

De igual manera, soy plenamente consciente de que el hecho de no respetar estos extremos es objeto de sanciones universitarias y/o de otro orden.

En Madrid, a 23 de septiembre de 2024,

Fdo.: Marta Ciancas de Hoyos

A handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, overlapping loops and strokes, positioned below the typed name.

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**El Instituto Cervantes como herramienta de
Diplomacia Cultural española: análisis estructural,
acciones y evaluación de resultados**

Lucía Martínez Martínez

Madrid, junio de 2024

DEDICATORIA

*A mamá, eres el pilar de mi vida.
Mi éxito te lo debo a ti.*

*A papá; el Sol brilla más fuerte
desde que estás ahí arriba.*

AGRADECIMIENTOS

La realización de este trabajo ha sido posible gracias al apoyo y respaldo de las siguientes personas e instituciones:

Ana Carolina Marqués Parrilla, Jefa de Estudios de la Escuela Diplomática, por su implicación en el desarrollo del trabajo como mentora, labor que ha resultado clave.

Philippe Robertet Montesinos, Subdirector de Relaciones Internacionales del Instituto Cervantes, por abrirme las puertas de la institución y atender con empatía y emoción mis dudas realizando una excelente labor de mentoría.

Agradezco también a la Escuela Diplomática, por haberme brindado la oportunidad de ser alumna del Máster de Formación Permanente en Diplomacia y Relaciones Internacionales.

ABSTRACT

This paper analyzes the Instituto Cervantes as a tool of Spanish cultural diplomacy. It reports on the debate surrounding the concept of cultural diplomacy in general and analyzes the path of cultural diplomacy in Spain until the creation of the IC, analyzing the contents of its plans as well as the institutional relations with other entities of foreign cultural action. The study of the specific activities executed by the institution reveals its vital importance in the external projection of Spanish culture, language and the strategy that aims to offer an image of Spain that is vanguardist, modern, international and aligned with democracy, human rights and the 2030 Agenda.

KEY WORDS: Instituto Cervantes, Cultural Diplomacy, Foreign Cultural Action, Soft Power.

RESUMEN

El presente trabajo analiza el Instituto Cervantes como herramienta de la diplomacia cultural española. Da cuenta del debate en torno al concepto de la diplomacia cultural de forma general y analiza el recorrido de la misma en España hasta la creación del IC, que analiza en los contenidos de sus planes así como en las relaciones institucionales con otras entidades de acción cultural exterior. El análisis de las actividades concretas que realiza la institución revela su vital importancia en la proyección exterior de la cultura española, del idioma y de la estrategia que tiene como objetivo ofrecer una imagen de España vanguardista, moderna, internacional y alineada con la democracia, los derechos humanos y la Agenda 2030.

PALABRAS CLAVE: Instituto Cervantes, Diplomacia Cultural, Acción Cultural Exterior, Poder Blando.

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

- AC/E:** Acción Cultural Española.
- ACGME:** Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España.
- AECI:** Agencia Española de Cooperación Internacional.
- AECID:** Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- AOD:** Ayuda Oficial al Desarrollo.
- CANOA:** Red panhispánica para la internacionalización de la cultura en español.
- CCSE:** Prueba de conocimientos constitucionales y socioculturales de España.
- CSIC:** Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- DADIC:** Diplomas de Acreditación Docente del Instituto Cervantes.
- DELE:** Diploma de Español como Lengua Extranjera.
- DGRC:** Dirección General de Relaciones Culturales.
- ESC:** European Spaces of Culture.
- EUNIC:** Red Europea de Institutos Nacionales para la Cultura.
- IC:** Instituto Cervantes.
- JAE:** Junta para la Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas.
- MAE:** Ministerio de Asuntos Exteriores.
- MAEC:** Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- MAEUEC:** Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.
- MCER:** Marco Común Europeo para las Lenguas.
- MECD:** Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- ODS:** Objetivo de Desarrollo Sostenible
- OEI:** Organización de Estados Iberoamericanos.
- OGE:** Observatorio Global del Español.
- ORCE:** Oficina de Relaciones Culturales Españolas.
- PACE:** Plan de Acción Cultural Exterior.
- PERTE:** Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica de la Nueva Economía de la Lengua.
- PICE:** Plan de Internacionalización de la Cultura Española.
- SEACEX:** Sociedad Estatal para la Acción Cultural Exterior.
- SECC:** Sociedad Española de Conmemoraciones Culturales.
- SECIPI:** Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica.
- SEEI:** Sociedad Estatal para Exposiciones Internacionales.
- SEGIB:** Secretaría General Iberoamericana.
- SIELE:** Servicio Internacional de Evaluación de la Lengua Española.
- UBA:** Universidad de Buenos Aires.
- UNAM:** Universidad Autónoma de México.
- USAL:** Universidad de Salamanca.
- UNESCO:** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Capítulo I

INTRODUCCIÓN

La diplomacia es una disciplina compleja compuesta por múltiples y diversas facetas con el objetivo de acercar posiciones entre países, mejorar las relaciones entre ellos y propiciar un ambiente en el que éstas puedan profundizarse y transformarse en beneficio de la población de ambos y de los intereses de dichos países. La cultura es una de esas facetas y una de las herramientas que ha demostrado ser más efectiva en estas empresas, pues su naturaleza gentil y «blanda» le dota de una capacidad excepcional para moldear la forma en la que un Estado y su población perciben a otros, representando una gran oportunidad para tender puentes donde las relaciones no eran especialmente cercanas, pero también para hermanar pueblos con un pasado y trasfondo cultural común. Los beneficios estratégicos de un empleo eficiente de la cultura como herramienta de la diplomacia no sólo son considerables, sino que son estables en el tiempo y contribuyen al afianzamiento de relaciones resilientes en el medio y largo plazo.

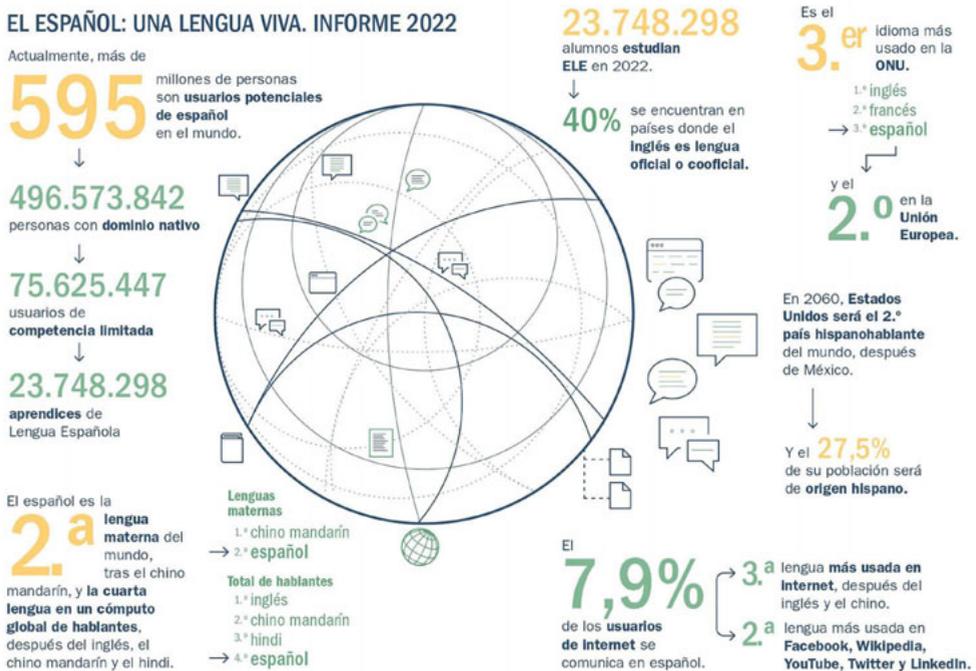
España, por su parte, cuenta con una cultura de gran prestigio internacional y se ha convertido en un referente en los ámbitos artísticos y culturales —pero también científicos—, impulsados por una de las lenguas más habladas en todo el mundo: el español. España es, por tanto, un país en el que la cultura constituye un activo clave en los planes estratégicos de acción exterior y diplomacia, por lo que es de especial relevancia analizar la forma en la que se está empleando esta herramienta, las conceptualizaciones que se encuentran detrás de la filosofía que impulsa la acción exterior en materia cultural y los planes que materializan los objetivos fijados.

Por lo tanto, el objeto de estudio, que es el Instituto Cervantes (IC), herramienta por excelencia de la diplomacia cultural en España, es altamente relevante para ser tratado en una memoria de investigación de estas características. El español ha sido catalogado como el idioma del futuro¹, es un idioma que «conecta

¹ Alonso, J.A; Jiménez, J.C y García Delgado, J.L. *Los futuros del español: Horizonte de una lengua internacional*. 1ª Ed. (Madrid: Alianza, 2023).

comunidades en todo el planeta»². El número de hablantes aumenta sostenidamente³ y el número de personas que lo utilizan para hacer ciencia y trabajar en los sectores de tecnología más avanzada también⁴. Por todo ello, se hace indudablemente necesario reconocer el potencial del español, nombrado como la «cuarta lengua más poderosa del mundo»⁵ y, por tanto, las grandes oportunidades que presentan las instituciones que sean capaces de canalizar tal flujo de conocimientos, valores y creaciones artísticas y culturales que lo acompaña.

FIGURA 1. INFOGRAFÍA: *El español: una lengua viva.*
Informe El español en el mundo (2023).



Las razones que me incitan a realizar esta investigación son el amor a la cultura en español que me ha sido inculcada por mi entorno, pero también por el propio Instituto Cervantes, porque la cultura es un vehículo para entablar relaciones duraderas, estables y fructíferas, no sólo en el ámbito diplomático, sino también

² Noticias ONU, *El español, un idioma que conecta comunidades en todo el planeta.* (2022).

³ Instituto Cervantes. *El español: una lengua viva. Informe 2022* (2022).

⁴ Olábarri Azagra, J. *El idioma español: situación actual y mirada al futuro. Un cambio de modelo.* Documento de Trabajo Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales Número 131 / 2022. Real Instituto Universitario de Estudios Europeos. CEU San Pablo. (2022).

⁵ Power Language Index. Como se cita en Carta de España. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, *El español, una lengua con más de 599 millones de hablantes.* (s.f.).

en el ámbito intercultural e intercomunitario. España es un país que alberga una gran diversidad de culturas en español con la gran riqueza que eso supone también en cuanto a la proyección internacional del idioma, la difusión de sus variadas tradiciones, la innovación, la ciencia y la promoción de valores alineados con la sostenibilidad y los derechos humanos. Todo ello me lleva a tratar al Instituto Cervantes como objeto de estudio.

Este objeto de estudio será analizado en base a determinados objetivos generales que son:

- i) Conceptualizar el Instituto Cervantes como institución de la diplomacia cultural española. Este objetivo incluye una contextualización de los conceptos tratados: diplomacia cultural, diplomacia pública y poder blando de forma general para posteriormente situarlos en el contexto de la evolución de la acción cultural exterior española.
- ii) Determinar si el modelo del Instituto Cervantes responde a las necesidades de una diplomacia cultural contemporánea ajustándose a la realidad del idioma español y de la internacionalización de la cultura en español, en la que participan diversos países, especialmente en el continente americano.

Los objetivos generales se alcanzarán por medio de una metodología sincrónica que combina la revisión bibliográfica con el uso de fuentes primarias y secundarias. Los objetivos específicos son:

- i) Analizar el Plan de Acción 2023-2026, sus objetivos, líneas de actuación y proyectos de forma concreta.
- ii) Proporcionar recomendaciones y perspectivas basadas en lo expuesto anteriormente, determinando si la estrategia responde de forma adecuada a las necesidades de una proyección exterior vanguardista, alineada con la Agenda 2030 y las necesidades de un mundo interconectado en el que la relevancia del español se verá contestada por otras lenguas.

Estos objetivos se alcanzarán a través de una metodología basada en un estudio conceptual y teórico que permita la comprensión de las categorías que se utilizan para analizar las instituciones objeto de estudio en este trabajo. Se combina un enfoque cualitativo y cuantitativo. De esta manera se alcanzará un análisis integral que permita dar respuesta a la hipótesis que en esta línea se plantea: Una planificación óptima de los recursos en materia de diplomacia cultural convierte al Instituto Cervantes en una herramienta de absoluta relevancia para España en sus estrategias de internacionalización de su lengua, promoción de su cultura, patrimonio y valores y posicionamiento del país en la vanguardia como potencia cultural y científica.

Los objetivos y metodologías anteriormente expuestos vertebran el presente texto, que se organizará de la siguiente manera: en primer lugar, se elaborará una breve introducción general sobre el concepto de la diplomacia cultural, su origen y sus formas, que dará paso a una reflexión sobre la aplicación de esta categoría a las prácticas diplomáticas españolas. Así, se realizará un repaso sobre la evolución histórica del uso de la cultura en la diplomacia de España teniendo en cuenta las herramientas a su servicio, además de las diversas instituciones creadas con tal propósito entre las que se encuentra el Instituto Cervantes. Este capítulo servirá de introducción para el siguiente apartado, que se centrará en el propio Instituto Cervantes.

En el siguiente capítulo se realizará un análisis exhaustivo sobre dicha institución. Primero se atenderá a su recorrido histórico: sus antecedentes y su evolución desde su fundación en 1992. Posteriormente se tratará en detalle su estructura orgánica. De esta forma se pretende exponer su interacción con otras instituciones, su interdependencia y su coordinación con otros entes pertenecientes a la diplomacia española para comprender la complementariedad de sus funciones y la creación de una sinergia positiva que optimiza el funcionamiento de todas ellas. Finalmente se detallará su funcionamiento. Esta parte incluye los fundamentos legales de sus acciones, su presencia en la geografía del Globo y sus acciones principales contenidas en los Planes de Acción plurianuales.

A la labor descriptiva del apartado anterior se le añadirá el trabajo de estudio sobre el Plan de Actuación 2023-2026, el más recientemente publicado por el Instituto. En este capítulo se estudiará el plan y sus propuestas y se evaluará el cumplimiento de las mismas, así como los retos y potencialidades que se presentan para la elaboración del siguiente plan.

Posteriormente, otro capítulo dará cuenta de las conclusiones reunidas por el trabajo cualitativo y cuantitativo realizado en los apartados anteriores siendo éste el espacio para la presentación de las propuestas que se hayan estimado enriquecedoras.

Son diversos y reconocidos autores como (Nye, 1990, 2021; Marzo y Lozano, 2004; Cull, 2009; Saddiki, 2009; Gienow-Hecht y Donfried, 2010; Marco y Otero Roth, 2010; Rothman, 2011; Vázquez Barrado, 2011; Montoya Ruiz, 2012; Pamment, 2013; Delgado Gómez-EScalonilla, 2014; Lamo de Espinosa y Badillo, 2017; Valencia, 2019, García Santos y Olivie, 2019; Terán de las Fuentes, 2022; Alonso, Jiménez y García Delgado, 2023 entre otros) así como instituciones como el propio Instituto Cervantes, la AECID, la EUNIC, la UNESCO o el Portal de Transparencia los que han tratado en España la cuestión de la diplomacia cultural desde el punto de vista institucional, académico, estadístico, legal y organizativo. Existe una amplia trayectoria de documentación por parte del propio Instituto Cervantes así como seguimientos de su evolución con el paso del tiempo que aportan grandes conocimientos y son fuente de valor académico cuya continuación fundamenta este trabajo.

No obstante, también ha habido trabajos que cuestionan su modelo organizativo como los elaborados por algunos autores como (Noya, 2007; Herrera de la Muela, 2008; Badillo, 2014; Menéndez Reyes, 2018; Olábarri, 202, etc.). Estos autores ofrecen perspectivas sobre los retos a los que se enfrenta la diplomacia cultural española desde su institucionalización hasta la actualidad.

Así, el cuerpo de conocimiento que se ha construido sobre el concepto de la diplomacia cultural y el papel del Instituto Cervantes invita a continuar su análisis en la actualidad. No obstante, también hay académicos que destacan la importancia de investigar más a fondo sobre la diplomacia cultural en general y el Instituto Cervantes en concreto, pues señalan cierta carencia en cuanto a proyectos académicos que reflexionen acerca de la relevancia de la cultura en la práctica diplomática.⁶

⁶ Lamo de Espinosa, E. y Badillo Matos, A. *El Instituto Cervantes y la diplomacia cultural en España: Una reflexión sobre el modelo*. (2017) Real Instituto Elcano; Montoya Ruiz, S. *La redefinición de la diplomacia cultural en el mundo contemporáneo*. *Oasis*, n.º 17. p. 165-202.

Capítulo II

LA DIPLOMACIA CULTURAL: ORIGEN, DEBATE CONCEPTUAL Y FORMAS

La diplomacia cultural es un concepto que ha sido tratado por diversos autores que sostienen de forma unánime que se trata de una categoría polisémica cuyos límites ontológicos son difusos debido a las palabras que componen la definición: diplomacia y cultura, pues son vocablos de gran amplitud en cuanto a su significado⁷.

1. Origen

Pese a que existe un debate sobre el origen del concepto, éste es situado entre finales del siglo XIX tras la creación de Alianza Francesa⁸ y los años 40-50 del siglo XX siendo mencionado como referente el informe del Departamento de Estado estadounidense, que declaró en 1959 la capacidad de la diplomacia cultural para «crear un mejor clima de comprensión y confianza internacional en el que las relaciones oficiales puedan operar»⁹. El desarrollo de este concepto se dio tras la Segunda Guerra Mundial con el objetivo de utilizar la cultura para prevenir nuevos choques bélicos. De esta forma quedaron definidos dos diferentes acercamientos a la diplomacia cultural: el primero utilizaba la cultura como propaganda para «dulcificar el impacto de la fuerza militar en las opiniones públicas, influir en el escenario internacional o neutralizar a los adversarios»¹⁰. El segundo enfoque se centraba más en la creación de un clima de entendimiento mutuo, objetivos compartidos y modos de vida similares para crear canales de

⁷ Pamment, J. *West European public diplomacy*. en Davis Cross, M.K. y Melissen, J. *European public diplomacy: soft power at work*. (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2013). p. 13-38.

⁸ Terán de las Fuentes, J. *100 años de la diplomacia cultural española*. (Trabajo fin de grado, Universidad de Valladolid, 2022).

⁹ Gienow-Hetch. J.C.E. y Donfried, M.C. *The Model of Cultural Diplomacy: Power, Distance, and the Promise of Civil Society*. en Gienow-Hecht, J.E.C y Donfried, M.C. *Searching for a cultural diplomacy*. (Nueva York: Berghahn Books, 2010) p. 13-30.

¹⁰ Álvarez Valencia, J. *Hacia un nuevo paradigma para la diplomacia cultural española*. (2019). p. 3.

comunicación estables y relaciones entre estados más profundas a largo plazo. Es en este contexto en el que surgen los primeros institutos culturales tal y como los conocemos, además de figuras diplomáticas como los asesores culturales.¹¹

La definición escogida de diplomacia cultural para la realización de este trabajo es la ofrecida por Badillo (2014):

«La diplomacia cultural es una forma de política comunicacional exterior de los Estados en la cual la cultura desempeña una tarea central, pero instrumental, subordinada a objetivos vinculados a la imagen exterior del país.»¹²

Esta definición es de gran utilidad ya que incide en tres matices contenidos por la propia diplomacia cultural: i) la diplomacia cultural es una forma de acción exterior. ii) El actor principal que la ejecuta es el Estado. Esta diferenciación es relevante ya que otros autores han apostado por incluir a otras entidades políticas y administrativas así como públicas o privadas como agentes de la diplomacia cultural, pero esta separación que realiza Badillo aporta más luz al concepto al distinguir entre diplomacia cultural —llevada a cabo por el Estado— y acción cultural exterior —llevada a cabo por múltiples entidades de diversa índole a escala nacional, internacional y regional—. iii) La cultura es un elemento central pero la estrategia recae en su uso planificado, estructurado y orientado a la consecución de unos objetivos concretos en función del área geográfica en el que se opera, los recursos disponibles, la relación previa entre los países, etc. Es decir, la difusión de la cultura no es el fin último de la diplomacia cultural, sino que es el medio a través del cual se consiguen diferentes fines diplomáticos. Esta cualidad hace destacar la versatilidad de la diplomacia cultural como una vertiente diplomática menos problemática, más fácilmente aceptada y asimilada por los Estados y las sociedades civiles que son emisoras y receptoras de acciones culturales.

No obstante, es también necesario tener en cuenta qué es la cultura y cuáles son los medios que utiliza la diplomacia cultural para el fin ya mencionado. Así, para este trabajo se ha tomado como referencia la definición aportada por la UNESCO en su Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural del año 2001 en la que se afirma que:

«La cultura tiene que ser considerada como el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias».¹³

¹¹ Ídem.

¹² Badillo, A. *Las políticas públicas de acción cultural exterior de España Estrategia Exterior Española*. 2014. p. 7.

¹³ UNESCO *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural*. (2001) Anexo 1. p. 67.

2. Formas

Teniendo en cuenta estos pilares conceptuales, la diplomacia cultural cuenta con las siguientes líneas de actuación a grosso modo: i) la difusión y la enseñanza del idioma propio. En el caso español, la gran cantidad de hablantes del idioma en todo el mundo constituye uno de los principales activos para las estrategias culturales; ii) la cooperación internacional para el desarrollo en el campo cultural. Como una extensión de la Ayuda al Desarrollo tradicional, proporciona lazos entre la comunidad que recibe la ayuda y quien la otorga y mejora el desempeño de dichas estrategias a largo plazo; iii) la difusión del patrimonio cultural y la creación cultural contemporánea. La diplomacia cultural se puede servir del rico patrimonio español, que tiene grandes exponentes en todas las formas artísticas, culturales y científicas, pero también es necesario dotar a estas estructuras de difusión cultural de nuevo contenido que se adapte a las producciones culturales modernas y permita mantener el legado cultural y artístico «vivo». Sin embargo, Valencia (2019) identifica tres modelos distintos de diplomacia cultural según los activos en los que se pone el énfasis para la proyección de la imagen cultural y científica de un país en el exterior. Identifica, por un lado, el modelo francés y alemán, basados principalmente en la difusión del idioma como elemento más representativo de su marca. Por otro lado destaca el modelo británico basado en lo que él denomina *mutuality* y la educación como forma de acercar a las personas de diferentes países a las formas culturales británicas, y finalmente el modelo chino, que apuesta por la «revitalización de grandes proyectos que vinculan la cultura y el comercio».¹⁴

Noya (2007)¹⁵ establece una categorización de las actividades que caracterizan a la diplomacia cultural en función del ámbito artístico. De esta forma, ofrece una visión mucho más concreta de lo que comprende como las manifestaciones de la diplomacia cultural. Entre las actividades que contempla se encuentran:

FIGURA 2: Tabla-esquema: con las formas de diplomacia cultural recogidas por Noya (2007). p. 117.

Literatura	<p>Apoyo a la publicación de libros y revistas con oferta de libros y revistas a centros culturales.</p> <p>Financiación de ferias del libro, de traducciones e información a editoriales.</p> <p>Organización de giras de recitales o estudios de escritores con intercambio de escritores, intercambio entre bibliotecas y centros de documentación.</p>
Cine	<p>Financiación de películas.</p> <p>Apoyo a la participación de películas en festivales internacionales y organización de festivales de cine.</p>

¹⁴ Álvarez Valencia, J. *Hacia un nuevo paradigma para la diplomacia cultural española*. (2019). p. 4.

¹⁵ Noya, J. *Diplomacia pública para el siglo XXI*. (Barcelona: Ariel. 2007). p. 117.

Música	Financiación de giras por el exterior, así como financiación de la publicación de discos. Apoyo a grupos que representan valores/géneros exclusivos considerados de especial riqueza cultural.
Educación	Programas de formación de profesores y apoyo a realización de congresos para atraer a expertos. Ferias educativas.

3. Debate conceptual

Los debates acerca de la diplomacia cultural continúan y reflexionan también sobre los actores que llevan a cabo las acciones culturales. De hecho, este es un debate inacabado ya que el concepto de diplomacia se ha ido expandiendo e incluyendo a actores supraestatales, subestatales así como organizaciones no gubernamentales y empresas pertenecientes al sector privado. No obstante, autores como Badillo (2014) diferencian la acción cultural exterior, que puede ser ejecutada por una multiplicidad de actores de la diplomacia cultural, que atribuye exclusivamente al estado, pues es éste el encargado de realizar las funciones de la acción exterior en las que «la cultura es la herramienta para producir atracción internacional»¹⁶. Esto ha llevado a reflexionar sobre la relación entre la diplomacia cultural y otro concepto: la diplomacia pública. El concepto de diplomacia pública surge de manera coetánea al concepto de diplomacia cultural, acuñado por Edmund Gullion¹⁷ para hacer referencia a las acciones encaminadas a reforzar la identidad cultural de un país en tiempos de globalización, influir en la opinión pública y participar activamente en los mercados y los flujos económicos internacionales. Así, hay autores que entienden que la diplomacia cultural es una actividad más específica que se mantiene más alejada de la interferencia gubernamental¹⁸ mientras que otros atribuyen las funciones de dicho concepto a los actores estatales primordialmente. En el apartado posterior se estudiará con detalle cuáles son los actores que desempeñan funciones propias de la diplomacia pública y cultural en España.

Todos estos elementos que componen la definición de la diplomacia cultural han sido ligados al concepto de poder blando (*soft power*) acuñado por el politólogo Joseph Nye que consiste en «la habilidad para conseguir lo que uno

¹⁶ Badillo, A. *Las políticas públicas de acción cultural exterior de España Estrategia Exterior Española*. 2014. p. 4.

¹⁷ Cull, N.J. *Public Diplomacy: Lessons from the past*. Los Ángeles, USC Center on Public Diplomacy at the Annenberg School, Figueroa Press. (2009).

¹⁸ Saddiki, S. *El papel de la diplomacia cultural en las relaciones internacionales*. Revista CIDOB d' Afers Internacionals. n.º 88. p. 107-118.

pretende por medio de la seducción, y no por medio de la coerción o el pago (...).¹⁹ Esta categoría surge por oposición al poder duro (*hard power*), que se basa en la imposición por la fuerza de una forma de actuar o de pensar de un Estado hacia otro. En palabras de Rothman (2011), el poder blando: «(...) ejerce una influencia directa sobre debates políticos de enorme relevancia, ya que permite también diseñar modelos normativos, en donde se realicen juicios morales sobre determinadas realidades.»²⁰

El poder blando explicado por Nye se basa en tres recursos principales: i) la cultura de un país, destacando aquellas partes que resultan más atractivas a los demás en función del interlocutor al que va dirigida la estrategia, o aquellas partes que se quieren potenciar en la creación de una nueva imagen del país emisor de la diplomacia cultural; ii) sus valores políticos y iii) su política exterior, aunque para esto, señala Nye, es necesario que la política exterior de dicho país sea percibida por los demás como legítima y provista de autoridad moral reconocida²¹. De esta forma, los Estados pueden poseer más medios para imponer su influencia dado el incremento en la dificultad para utilizar métodos tradicionalmente encuadrados en el poder duro. Sin embargo, también tienen que hacer frente al surgimiento de nuevos actores con gran capacidad para moldear la escena internacional como pueden ser los actores privados, que han llegado a superar en tamaño e importancia a algunos pequeños Estados; los actores transnacionales, especialmente tras la proliferación de entes globales y foros multilaterales con el fin de la IIGM; cuestiones tecnológicas etc. En numerosas ocasiones estos organismos se han proyectado como entidades más ágiles a la hora de abordar los problemas globales de nuestro siglo como son las crisis climáticas, sanitarias y de seguridad.²²

No obstante, y pese a que algunos autores señalan un retroceso en el proceso globalizador como resultado de la crisis financiera de 2008,²³ la dimensión del poder blando, y especialmente la cultura, se ha posicionado como un activo de gran relevancia que lejos de retraerse continúa en expansión.

4. La diplomacia cultural en España

Una vez analizado el origen del concepto de diplomacia cultural, es necesario proceder a estudiar cuáles son las formas concretas en las que se manifiesta en España. Este apartado dará cuenta del origen de la diplomacia cultural en

¹⁹ Nye, J. *Soft power*. Foreign Policy n.º 80 Fall. (1990). p. 164.

²⁰ Rothman, S.B. *Revising the soft power concept: what are the means and mechanisms of soft power?* Journal Of Political Power. (2011), 4(1), pp. 49-64.

²¹ Nye, J. *Soft power*. Foreign Policy n.º 80 Fall. (1990). p. 164.

²² Nye, J. *Soft Power: the evolution of a concept*. Journal of Political Power. (2021).

²³ Gracia Santos, M. y Olivie, I. *Más blanda que económica, la globalización continúa*. Real Instituto Elcano. (2019).

España y su evolución hasta la creación del Instituto Cervantes. Posteriormente se enumerarán de forma detallada los instrumentos que posee la arquitectura institucional actual para ejecutar sus funciones dentro de la acción cultural exterior.

A. Origen y evolución

La creación de un entramado institucional dedicado a la diplomacia cultural en España se ha dividido, a efectos explicativos, en tres etapas. Sin embargo, y como señalan algunos académicos, «España no ha sido históricamente un país pionero en desarrollar una acción cultural exterior (...) con el objetivo de mejorar su imagen en el mundo»²⁴, pues «la expansión colonial del S.XIX y el dominio político y económico de los Estados requería reforzar la aceptación de los recién llegados por los oriundos y, en este sentido, se materializó la necesidad de introducir una dimensión cultural en la política exterior. Francia y Alemania fueron la avanzadilla y, probablemente, los casos más notorios, a los que siguieron Reino Unido o Italia...»²⁵ Esto ha convertido a España en uno de los países que introdujo las prácticas de diplomacia cultural de forma tardía en su política exterior.²⁶

i. Primera etapa: acción cultural española previa a la Guerra Civil

Las primeras entidades creadas con el objetivo de trazar una política exterior en materia de diplomacia cultural fueron la Junta para la Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas (JAE), creada en 1907; la Oficina de Relaciones Culturales Españolas (ORCE), creada en 1921 por el profesor América Castro como parte de una campaña para promover el hispanismo internacional²⁷ y la Junta Técnica de Relaciones Culturales, creada en 1926, que estableció una red docente e instauró nuevos centros españoles como la Academia de Bellas Artes de Roma. Esta última fue concebida como institución independiente del Ministerio de Exteriores y Estado. Los objetivos de estas instituciones fueron los de promover la enseñanza del español en el extranjero en aquellos lugares donde existía una herencia cultural hispánica así como la creación de cátedras y centros de cultura e intercambio científico, literario y artístico. Como parte de las medidas llevadas a cabo para la consecución de dichos objetivos se constituyó una red educativa con escuelas en países como Andorra y Portugal, y aulas en escuelas de Francia y Argelia entre otros.²⁸

²⁴ Lamo de Espinosa, E. y Badillo Matos, A. *El Instituto Cervantes y la diplomacia cultural en España: Una reflexión sobre el modelo*. (2017) Real Instituto Elcano; p. 10.

²⁵ Vázquez Barrado, A. *Aproximación a la política cultural de España*. Portal Iberoamericano de Gestión Cultural. 2011. p. 2.

²⁶ Terán de las Fuentes, J. *100 años de la diplomacia cultural española*. (Trabajo fin de grado, Universidad de Valladolid, 2022. p. 61.

²⁷ Menéndez Reyes, M^a E. *Diplomacia cultural: aproximación al concepto, y apuntes sobre el modelo de diplomacia cultural en España*. Culturas. Revista de Gestión Cultural Vol. 5, N.º 2, 2018 pp. 29-48, p. 38.

²⁸ Terán de las Fuentes, J. *100 años de la diplomacia cultural española*. (Trabajo fin de grado, Universidad de Valladolid, 2022. p. 63.

Cabe destacar el hecho de que la cultura aparece reflejada en la Constitución de la Segunda República, que señala en su artículo 50.3:

«El Estado atenderá a la expansión cultural de España estableciendo delegaciones y centros de estudio y enseñanza en el Extranjero y preferentemente en los países hispanoamericanos»²⁹

De esta forma fue surgiendo una arquitectura institucional, primero dependiente de la Sección Política del Ministerio del Estado y posteriormente controlada por el servicio diplomático. En esta etapa el sistema contaba con recursos y financiación limitadas, pero, como afirma Delgado Gómez-Escalonilla, «a la altura de 1936 existía por fin una política cultural exterior por parte del Estado español».³⁰ Con el inicio de la Guerra Civil Española el gobierno decidió detener la actividad exterior en materia de cultura, al menos en términos presupuestarios dado que se tuvieron que abandonar las infraestructuras creadas y se produjo un exilio de intelectuales, científicos y artistas que habían ocupado posiciones importantes en materia de representación cultural de España en el exterior. Severo Ochoa, Francisco Ayala, Rosa Chacel, Antonio Machado, Ramón J. Sender o María Zambrano forman parte de ese grupo que tuvo que abandonar el país dejando a la República «huérfana» de referentes que exportaran la cultura española.

ii. Segunda etapa: diplomacia cultural tras la Guerra Civil y durante la dictadura

La Guerra Civil y el periodo franquista han sido definidos por autoras como Menéndez Reyes como una etapa en la que se dismanteló el sistema existente y en la que tuvo lugar una reorientación de los objetivos y una reestructuración de las estrategias³¹ dado que se percibía que las instituciones y directrices anteriores estaban directamente relacionadas con la Institución Libre de Enseñanza, entidad de la que las nuevas políticas buscaron desligarse. En este contexto surge la Dirección General de Relaciones Culturales (DGRC) en 1945 permitiendo una mejor coordinación de la actividad cultural de las embajadas, y el Instituto de Cultura Hispánica un año más tarde, en 1946, en el seno del XIX Congreso Internacional del movimiento Pax Romana. Las proyecciones sobre nuevas estrategias se dirigieron fundamentalmente al entorno de América Latina llevando a la

²⁹ Constitución Española (1931). Art. 50.3.

³⁰ Delgado Gómez-Escalonilla, L. *Un siglo de diplomacia cultural española: de la Junta para Ampliación de Estudios al Instituto Cervantes*. Estudios internacionales y estratégicos. Madrid: Real Instituto Elcano. (2014). p. 14.

³¹ Menéndez Reyes, M^a E. *Diplomacia cultural: aproximación al concepto, y apuntes sobre el modelo de diplomacia cultural en España*. Culturas. Revista de Gestión Cultural Vol. 5, N.º 2, 2018 pp. 29-48. p. 39.

asunción de las formulaciones sobre la Hispanidad de Ramiro de Maeztu como inspiración ideológica para las relaciones exteriores.³²

Pese a que la atención de la Dirección General estuvo focalizada en las relaciones con América Latina, durante la década de los años 50 Europa y Estados Unidos se convirtieron en un objetivo prioritario, como se ve reflejado en la apertura de centros culturales en lugares como Londres (1949), Nápoles (1954), Roma (1954), Lisboa, París (1954), El Cairo (1955), Munich (1956), Alejandría (1956) o Beirut (1956). Esta década inició una tendencia que continuó con las siguientes décadas basada en la apertura de nuevos centros y la celebración de acuerdos bilaterales. Muestra de ello son los acuerdos educativos y culturales firmados con 23 países, reforzados por la entrada de España en la UNESCO en 1953 y la incorporación al Convenio Cultural Europeo en 1957. Los acuerdos se firmaron con países como Brasil, Cuba, Estados Unidos, Italia, Bélgica, Alemania, China y otros países árabes avalados por la presencia de los institutos de cultura de la región.³³

Por otro lado, cabe destacar el aumento de la presencia académica de científicos y profesores españoles, que incrementaron su presencia en congresos celebrados en países europeos —así como también aumentó el número de científicos e investigadores que participaban en eventos convocados en España—. El Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), creado en 1939 como heredero de la JAE, por su parte continuó estrechando lazos con otras universidades en Europa y Estados Unidos.³⁴ El intercambio cultural en materia educativa y científica también tomó la forma de becas de intercambio de estudiantes de forma que la Comisaría de Protección Escolar del Ministerio de Educación Nacional se encargó desde 1954 de las becas otorgadas a españoles mientras que la Dirección General de Relaciones Culturales gestionaba las becas de intercambio pertenecientes a estudiantes extranjeros.

Durante finales de la década de los 50 España adoptó una postura de «estar presente»³⁵ basada en el mantenimiento de unas relaciones de baja intensidad dirigidas a estrechar contactos y utilizar el ámbito cultural como faceta que facilitara la incorporación de España en el Consejo de Europa, que sin embargo no tuvo lugar hasta 1977. No obstante, el ritmo de las ampliaciones y aperturas de nuevos centros, así como las firmas de nuevos acuerdos se fue ralentizando durante la década de los 60 siendo la única excepción el área científica, pues en este campo se produjo la integración de España en diversos organismos internacionales como el Consejo de Cooperación Intelectual del Consejo de Europa, la

³² Ídem.

³³ Ídem.

³⁴ Delgado Gómez-Escalonilla, L. *Un siglo de diplomacia cultural española: de la Junta para Ampliación de Estudios al Instituto Cervantes*. Estudios internacionales y estratégicos. Madrid: Real Instituto Elcano. (2014). p. 32.

³⁵ *Ibid*, p. 31.

Organización Europea para la Investigación Nuclear o la Organización Europea para la Investigación Espacial.

Con el periodo de mayor apertura internacional, la cultura dejó de ser un activo principal en la estrategia de acción exterior y pasó a un segundo plano más discreto, pero, de acuerdo con Otero Roth y Marco (2010), se fue produciendo un desarrollo en materia de diplomacia cultural «de forma tal vez más inconsciente y menos sistemática que otros países, pero igualmente ligada a su transformación política interna y a la evolución de sus relaciones exteriores.»³⁶

iii. Tercera etapa: diplomacia cultural en la transición hasta la creación del Instituto Cervantes.

La recuperación de la democracia trajo consigo una redefinición de la diplomacia cultural, una nueva estrategia y un diseño institucional cambiante, aunque también se mantuvieron algunas entidades existentes. España se enfrentaba al reto de mostrarse como un país moderno, democrático y dispuesto a mantener relaciones cordiales con otros Estados.³⁷

Las principales instituciones en materia de diplomacia cultural de este periodo son la Dirección General de Relaciones Culturales, que se mantuvo pese al rediseño del Ministerio de Asuntos Exteriores; el Instituto de Cultura Hispánica —renombrado como Centro Iberoamericano de Cooperación en 1977— y el Instituto Hispano-Árabe de cultura. Por otra parte, se constituyó un Ministerio de Cultura en 1977 que aunaba todas las áreas y actividades relacionadas con dicho campo y que anteriormente se encontraban dependiendo de otros ministerios y departamentos.

Las relaciones exteriores en materia de cultura se vieron modificadas con el surgimiento de las autonomías. La entonces nueva constitución señala en su artículo 148, apartado 1, sección 17ª que «el fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma» es una competencia que corresponde a las Comunidades Autónomas.³⁸ Sin embargo, en el artículo 149, apartado 2, se especifica que «sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial (...)»³⁹

En contraste, la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de política exterior (CE, art.97) y concretamente la dirección de las relaciones internacionales (CE, art.149.1.3), generando cierto debate sobre el alcance de las competencias que ambas entidades políticas poseen en el ejercicio

³⁶ Marco, E. y Otero Roth, J. *La transformación de la diplomacia cultural española*. Política Exterior. Vol. 2, n.º 134, 2010. p. 158.

³⁷ Badillo, A. *Las políticas públicas de acción cultural exterior de España Estrategia Exterior Española*. 2014. p. 16-19.

³⁸ *Constitución Española*. Artículo 148.1. Sección 17ª. (1978).

³⁹ *Ibid.* Artículo 149.2.

de sus actividades en el campo cultural. El Tribunal Constitucional se pronunció al respecto de este asunto determinando que las Comunidades Autónomas tienen la capacidad de desarrollar actividades de proyección exterior mientras que la acción exterior se mantiene como competencia reservada para el Estado.⁴⁰ Desde ese momento y hasta la actualidad las Comunidades Autónomas han sido entes con un creciente peso en su actividad internacional, incluida la cultural. Muestra de ello son los Planes de Acción Exterior de Galicia, Cataluña o el País Vasco entre otras, que buscan crear espacios de reconocimiento y fomento de las industrias culturales de dichas regiones.

Ya en la década de los 80 se modifica la Dirección General de Relaciones Culturales, que queda bajo el paraguas de la nueva Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), a la que se adscribe en 1988 la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).⁴¹ A esta Dirección General se le asignó la tarea de la «difusión y proyección exterior de la cultura española»⁴² siempre «en colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores y las Misiones Diplomáticas en el Extranjero.»⁴³

La AECI se convirtió en el actor principal de la Cooperación exterior española, organizando su trabajo en base a las áreas geográficas de interés en cooperación internacional, mientras que el campo de la promoción cultural articulada a través de la lengua recayó en otra institución: el Instituto Cervantes, creado con la Ley 7/1991. El contexto detallado y el procedimiento de creación del IC se analizará en apartado III: el Instituto Cervantes.

B. Herramientas específicas: instrumentos e instituciones

Es necesario detallar el organigrama que define la estructura del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC) como ente más relevante de la arquitectura institucional de la diplomacia cultural española actual. Este Ministerio es la entidad central de la que dependen el resto de organismos dedicados a la diplomacia cultural como son la AECID y el Instituto Cervantes, que sin embargo también presentan cierta cercanía con el Ministerio de Cultura.

⁴⁰ STC 165/1994, de 26 de mayo. II Fundamentos Jurídicos. 5.

⁴¹ Lamo de Espinosa, E. y Badillo Matos, A. *El Instituto Cervantes y la diplomacia cultural en España: Una reflexión sobre el modelo*. (2017) Real Instituto Elcano; p. 11.

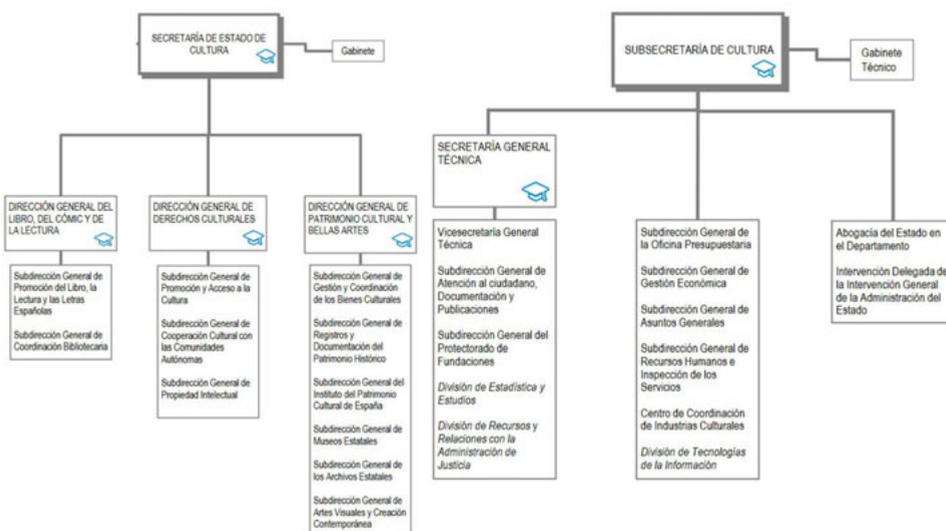
⁴² Real Decreto 565/1985, de 24 de abril, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura y de sus Organismos autónomos.

⁴³ Real Decreto 2045/1994, de 14 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura. Art. 7.

FIGURA 3: Organigrama del MAEUEC. Portal de la Transparencia (s.f.)⁴⁴



FIGURA 4: Organigrama del MC. Portal de la Transparencia (s.f.)⁴⁵



Tal y como queda reflejado en la propia página del MAEUEC, las entidades de diplomacia cultural están más ligadas en el caso español a la acción exterior que al Ministerio de Cultura, pues, aunque la cultura sea el contenido de la diplomacia cultural, la relevancia reside en su uso estratégico como herramienta de

⁴⁴ Portal de la Transparencia. *Organigrama MAEUEC*. (s.f.).

⁴⁵ Portal de la Transparencia *Organigrama del MC*. (s.f.)

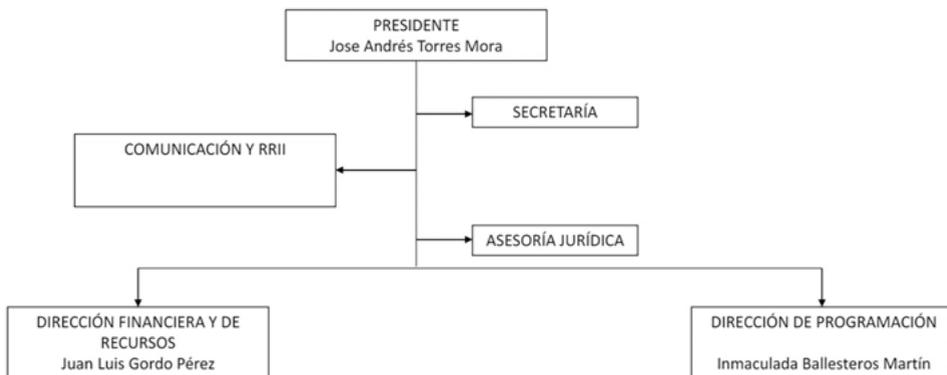
política exterior. Los organismos vinculados al MAEUEC en materia de diplomacia cultural son: i) Acción Cultural Española (AC/E); ii) AECID y iii) el Instituto Cervantes. Cabe destacar la estructura de estos tres organismos, así como las aportaciones que han realizado a la diplomacia cultural en la actualidad, sin embargo, el caso del Instituto Cervantes será analizado con más detenimiento en el apartado III El Instituto Cervantes.

i. Acción Cultural Exterior (AC/E):

Se trata de una entidad surgida de la fusión de tres sociedades estatales destinadas a la difusión de la cultura tanto dentro del país como en el exterior. Surgió en 2010 como parte del Plan de Racionalización del Sector Público Empresarial con el objetivo de evitar duplicidades y mejorar la comunicación entre instituciones, así como la coherencia de la acción cultural exterior. Sus ámbitos de actuación están clasificados en 6 disciplinas: las conmemoraciones destacadas, exposiciones internacionales y universales, citas culturales de relevancia, exposiciones y actividades culturales, internacionalización de la cultura española y residencias de artistas y creadores.

Uno de sus programas más relevantes es el Programa de Internacionalización de la Cultura Española (PICE), que «tiene como meta la difusión internacional de la creación contemporánea española, mediante el incremento de su presencia en foros y encuentros internacionales, así como el impulso a las relaciones de cooperación internacional con organismos y centros culturales de referencia.»⁴⁶ En la última década, el programa ha apoyado 2.799 proyectos y 9.070 candidaturas promoviendo la presencia del arte español en citas internacionales, residencias formativas en el extranjero, etc.⁴⁷

FIGURA 5: Organigrama de AC/E. Portal de la transparencia (s.f.)⁴⁸



⁴⁶ AC/E 10 años del PICE. p. 12.

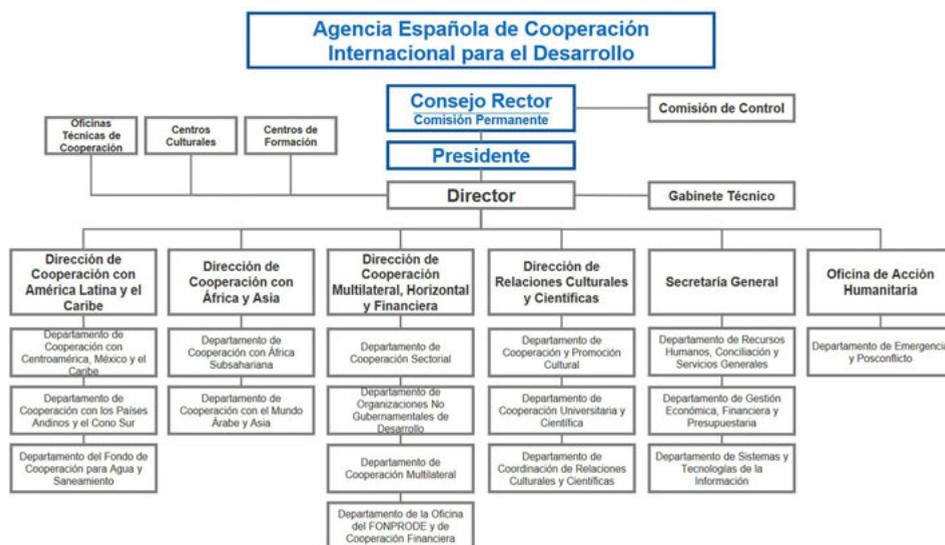
⁴⁷ Ídem.

⁴⁸ Portal de la transparencia. *Organigrama de AC/E*. (s.f.)

ii. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID):

La AECID es definida por la Ley 1/2023 de Cooperación como «una agencia estatal adscrita al Ministerio de Exteriores a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, responsable del fomento, programación, coordinación operativa, gestión y ejecución de las políticas públicas de la cooperación española (...)»⁴⁹

FIGURA 6: Organigrama de AECID. Portal de la Transparencia (s.f.)⁵⁰



La AECID es una agencia de cooperación cuyos ámbitos de actuación no son exclusivamente los relacionados con la cultura. Así, se encuentran diversas áreas en las que se centran los esfuerzos de cooperación: i) agua y saneamiento: vinculado a la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 6 a través del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe; ii) crecimiento económico cuya promoción se realiza a través de diversos planes y fondos; iii) desarrollo rural, agricultura y seguridad alimentaria que utiliza la investigación científica para promover una agricultura sostenible, eficiente y con perspectiva de género; iv) educación, género y salud; v) medio ambiente, como objetivo transversal en las políticas de cooperación; vi) gobernabilidad democrática, que hace referencia a la promoción de la defensa de los derechos humanos

⁴⁹ Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global. Art. 31.

⁵⁰ Portal de la Transparencia. *Organigrama AECID*. (s.f.)

para «fomentar la cohesión social, mejorar capacidades en materia de seguridad pública, y promover el acceso a la justicia.»⁵¹ y vii) cultura y ciencia.

En materia cultural, la AECID destaca por sus acciones articuladas a través de los programas de cultura y desarrollo en los países receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), prestando especial atención a la esfera iberoamericana a través de su Red de Centros Culturales, que se extiende por 15 países y cuenta con 16 centros en los que se impulsa la cooperación cultural como factor de desarrollo y se apoya y promueve la cultura española en el exterior. También tiene presencia en las embajadas españolas en el exterior, con las que colabora coordinando las relaciones culturales y científicas y realiza el seguimiento de la presencia española en organismos internacionales del plano cultural, destacando la UNESCO.

Asimismo, colabora con muy diversas entidades de carácter internacional como la Bienal de Venecia, el Festival de Cine de Derechos Humanos de Barcelona, la Bienal de Arquitectura de Venecia y otras fundaciones destinadas a la internacionalización de la cultura española.

La AECID también destaca por la coordinación del proyecto de Diplomacia Científica, Tecnológica y de Innovación, participando en la inauguración de la I Conferencia Europea de Diplomacia Científica y gestionando la acción exterior en este ámbito mediante la red de embajadas en el exterior en 72 países⁵², que va desde exposiciones, diálogos y mesas redondas, festivales y entregas de premios que ponen en valor la producción científica y la labor investigadora de los españoles y españolas en el exterior.

⁵¹ AECID. *Sectores de cooperación*. (s.f.)

⁵² AECID. *Memoria Oficial de Diplomacia Científica, Tecnológica y de Innovación 2023*. (2023). p. 1.

Capítulo III

EL INSTITUTO CERVANTES

Como se ha mencionado en el apartado anterior, el Instituto Cervantes es una de las herramientas de la diplomacia cultural española, y constituye el objeto de estudio del presente trabajo. En este apartado se analizará su origen y su desarrollo histórico; su estructura orgánica y organizativa encuadrada dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores y Unión Europea; el papel que ocupa con respecto a los otros instrumentos de diplomacia cultural española y, finalmente, su funcionamiento en términos formales —normativa legal— y prácticos —presencia en el exterior y acciones principales—.

El Instituto Cervantes es un instituto cultural caracterizado como un instituto grande según un estudio encargado por la Comisión Europea. Los modelos de instituto han sido catalogados en función de su presupuesto, los empleados que se encuentran en plantilla y el tamaño de la red de centros. De esta forma, las tres categorías definidas son: i) centros pequeños: son los centros con presupuestos menores a 5 millones de euros, plantillas con menos de 50 empleados y no más de 20 centros; ii) centros medianos: son los centros que cuentan con un presupuesto menor de 40 millones de euros, 150 empleados como máximo y hasta 30 centros; iii) centros grandes: son los centros con una asignación presupuestaria mayor a los 40 millones, una plantilla superior a 150 empleados y una red con más de 30 centros. Es en esta categoría donde se encuentran el Instituto Cervantes, pero también otros institutos europeos como el Goethe-Institut, Alliance Française y el British Council.⁵³

1. Origen y evolución histórica: diplomacia cultural desde 1980

En 1980 la Secretaría General Técnica del entonces Ministerio de Educación y Ciencia promovió la creación del Instituto Cervantes⁵⁴ como instrumento para:

⁵³ KEA Research for cukt committee. *European Cultural Instiutes Abroad*. Parlamento europeo. (2016).

⁵⁴ Instituto Cervantes. *Los primeros 20 años*. Instituto Cervantes (2011). p. 19.

«regular y unificar la enseñanza del español para ser «exportada», reagrupar los recursos del Estado en el exterior, definir la dimensión política del proyecto para evitar conflicto de intereses con los países hispanohablantes, argumentar a qué lengua y, por lo tanto, a qué cultura se refiere: español o castellano, otras lenguas del Estado, otras culturas y, en última instancia, la definición del carácter jurídico de la nueva entidad: instituto o consejo, según los modelos europeos existentes.»⁵⁵

La creación de dicha institución atravesó un debate durante la tramitación de la Ley que le dio origen tanto en el Congreso como en el Senado acerca de su capacidad de actuación como agente de diplomacia cultural en el exterior. Los partidos políticos de ambas cámaras en esa legislatura (PSOE, PP, CiU, IU y PNV) debatieron acerca de sus diferencias en las competencias atribuidas a los Ministerios de Educación, Exteriores y Cultura con respecto a su interacción con el IC así como los dos principales objetivos del Instituto: la enseñanza del español y la promoción de la cultura española.

La Ley 7/1991 explica, en su exposición de motivos, la necesidad tras la creación del Instituto como herramienta clave en la acción cultural exterior y la diplomacia cultural española a través de la «creciente solicitud del estudio del español», un idioma extendido por todo el mundo que posee un «acervo cultural de primerísima magnitud que hoy en día es compartido por una gran comunidad cultural y lingüística, la comunidad hispana».⁵⁶ Los objetivos recogidos en este apartado de la Ley son los de «perfilar, y proyectar la imagen del país en el mundo, favorecer los intercambios incluyendo los económicos y comerciales y contribuir a la construcción de un mundo basado en relaciones de comprensión y conocimientos mutuos.»⁵⁷ Los pilares fundamentales en los que se basaría la consecución de estos objetivos serían el diseño de la lengua como producto y la especialización de su enseñanza proveyendo así de cantidad y calidad a la expansión del idioma en el exterior.

Como se puede apreciar en el texto de la ley, no se entró en debates sobre la definición de cultura, acción cultural exterior o diplomacia cultural, pues estas cuestiones se percibieron como anexas en un segundo plano a las funciones del IC, que sí son explicadas en el artículo 3:

«Son fines del Instituto Cervantes: a) promover universalmente la enseñanza, el estudio y el uso del español y fomentar cuantas medidas y acciones contribuyan a la difusión y la mejora de la calidad de estas actividades. b) Contribuir a la difusión de la cultura en el exterior en

⁵⁵ Herrera de la Muela, I. *La promoción cultural española en el exterior: la actividad cultural y promoción del cine del Instituto Cervantes (1991-2004)*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid. (2008). p. 106.

⁵⁶ Ley 7/1991 de 21 de marzo, por la que se crea el Instituto «Cervantes». BOE (1991). Exposición de motivos.

⁵⁷ Ídem.

coordinación con los demás órganos competentes de la Administración del Estado.»⁵⁸

Esto generó dudas posteriormente en el momento de la organización de una estrategia con respecto a las actividades culturales, pues sería necesario determinar el contenido de las mismas —qué es cultura a efectos del IC y qué no—, y su compatibilidad con la enseñanza de la lengua. Además, el Instituto Cervantes también tuvo que adaptarse a las actividades que se venían desarrollando en los centros culturales anteriores a su existencia y en los que las artes plásticas, el cine, el teatro y la música ocupaban un papel central más que la lengua. Sin embargo, el centro asumió el gran reto consistente en «diseñar y promover un sistema homologado de enseñanza del español y de evaluación de su conocimiento, combinar la creación de centros propios con las plataformas electrónicas de acceso a la información, actuar como observatorio del español en el mundo y estimular la difusión de la cultura española.»⁵⁹

A mediados de los años 90 España poseía, por tanto, sus primeras herramientas de acción cultural exterior creadas en democracia: i) la renovada Dirección General de Relaciones Culturales; ii) la AECI, que integraba los aspectos de cultura y cooperación y iii) el Instituto Cervantes, centrado en la difusión de la lengua española en el mundo. El IC se mantuvo como entidad independiente, dependiente de asignación presupuestaria por Consejo de Ministros hasta la publicación de su reglamento en 1999 en el que se vincula directamente al MAE. A finales de la década de los 90 tuvo lugar una segunda ola de institucionalización de las herramientas de diplomacia cultural españolas, pues en 1998 se crea la red de Centros Culturales en el Exterior de la AECI por medio del RD 1660/1998. El Real Decreto establece la función de organizar y realizar actividades de cooperación cultural para estos centros, que estarían integrados en las misiones diplomáticas, pero dependerían al completo de la AECI tanto en su gestión como en materia presupuestaria.⁶⁰ A éste le siguió la publicación del Real Decreto que establecía el Reglamento del IC en 1999.⁶¹

La nueva política cultural exterior vertebrada a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) se vio complementada con la creación de instituciones como la Sociedad Estatal para la Acción Cultural Exterior (SEACEX) constituida en el año 2000 por acuerdo del Consejo de Ministros.⁶² A ésta le siguieron la creación de la Sociedad Estatal para Exposiciones Internacionales (SEEI,

⁵⁸ Ibid, Art. 3.1.

⁵⁹ Lamo de Espinosa, E. y Badillo Matos, A. *El Instituto Cervantes y la diplomacia cultural en España: Una reflexión sobre el modelo*. (2017) Real Instituto Elcano; p. 11.

⁶⁰ Real Decreto 1660/1998, de 24 de julio, por el que se crean los órganos de la Agencia Española de Cooperación Internacional en el Exterior.

⁶¹ Las cuestiones relativas al Reglamento del IC, regulado por el RD 1526/1999, de 1 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Cervantes, serán abordadas en apartados posteriores.

⁶² El País. *El Gobierno crea una sociedad para apoyar la cultura en el exterior*. (2000).

2001) y la Sociedad Española de Conmemoraciones Culturales (SECC, 2002). Las dos primeras vinculadas al MAEC y la última al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD).⁶³ Un hito de este momento fue la elaboración del Programa de Arte Español en el Exterior (PAEE), que integró de forma coherente y coordinada las entidades creadas con anterioridad representando un salto cualitativo con respecto a las «acciones aisladas» que se habían realizado anteriormente.⁶⁴

Sin embargo, la organización de la actividad exterior en el ámbito cultural se vio sacudida por la recuperación del Ministerio de Cultura en 2004, lo que hizo necesario una redefinición de las competencias correspondientes a Cultura y Exteriores. Finalmente, esta controversia se solucionó con un Plan de Acción Cultural Exterior (PACE) de elaboración bienal cuyo objetivo sería el de coordinar la acción de ambos ministerios sin solapamientos. De esta forma, las áreas sectoriales de trabajo serían atribuidas al Ministerio de Cultura mientras que las estrategias regionales quedarían en manos del MAEC.⁶⁵ Unos años más tarde la AECI también atravesó una transformación, convirtiéndose en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en 2007.⁶⁶ El objetivo de esta reformulación era el de elaborar una Estrategia de Cultura y Desarrollo de la Cooperación Española (2007) basada en el Plan Director de Cooperación de aquellos años (2005-2008) al campo cultural a través de tres pilares fundamentales: mejorar la proyección de la cultura española en el exterior, potenciar la cultura como herramienta para el desarrollo y fomentar la cooperación cultural.

La diplomacia cultural española atravesó los años de crisis con una bajada en sus partidas presupuestarias y en los recursos disponibles para sus actividades. Una de las medidas más relevantes de este periodo fue la fusión de las tres Sociedades Españolas existentes —SEACEX, SECC y SEEI— en la nueva sociedad pública Acción Cultural Española (AC/E). Las modificaciones llevadas a cabo fueron en la senda del aumento del peso del MECD en las instituciones de acción cultural exterior, pero la SECPI mantuvo la competencia de coordinación. Este acercamiento del MECD se materializó por medio del RD 1823/2011, que estableció como una de sus competencias «la promoción y difusión de la cultura en español, así como el impulso de las acciones de cooperación cultural y, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores, de las relaciones internacionales en materia de cultura».⁶⁷

⁶³ Lamó de Espinosa, E. y Badillo Matos, A. *El Instituto Cervantes y la diplomacia cultural en España: Una reflexión sobre el modelo*. (2017) Real Instituto Elcano; p. 12.

⁶⁴ Marzo, J.L., y A. Lozano. *Política cultural del gobierno español en el exterior (2000-2004). Proyecto de investigación «Desacuerdos. Sobre arte, políticas y esfera pública en el Estado español»*, Arteleku, Diputación Foral de Gipuzkoa, Museu d'Art. (2004).

⁶⁵ Lamó de Espinosa, E. y Badillo Matos, A. *El Instituto Cervantes y la diplomacia cultural en España: Una reflexión sobre el modelo*. (2017) Real Instituto Elcano; p. 12.

⁶⁶ La reforma de su estatuto fue aprobada por medio del Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

⁶⁷ Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. Art. 8.1.

En este período también resurgieron nuevos conceptos con respecto a la diplomacia cultural española como la llamada «Marca España», encuadrada en una estrategia de marca-país y dirigida por el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España (ACGME). El proyecto había quedado en segundo plano tras su conceptualización en 2001 después de un informe del ICEX, la asociación de Directivos de Comunicación, el Foro de Marcas Renombradas Españolas y el Real Instituto Elcano.⁶⁸ A este Alto Comisionado, que poseía rango de Secretario de Estado se le encomendó la tarea de:

«proponer al Gobierno las medidas para la mejora de la imagen exterior de España, así como la planificación, y el impulso, coordinación y seguimiento de la acción exterior española, pública y privada, en los ámbitos económico, cultural, social, científico y tecnológico, encaminada a la promoción de dicha imagen.»⁶⁹

No obstante, este nuevo cargo no trajo consigo una ampliación de las asignaciones presupuestarias, y tampoco propició una modificación de la estructura orgánica y funcional del MAEC, por lo que las funciones del Alto Comisionado se solapaban con las de la SECIPI.

El IC por su parte ha continuado generando espacios de cooperación y entendimiento en la esfera iberoamericana estrechando sus lazos con la Universidad Autónoma de México (UNAM), el Instituto Caro y Cuervo colombiano y el Inca Garcilaso de la Vega peruano con la creación de la red Canoa, que se define como: «un espacio que complementa en el terreno cultural la labor que ya realizan la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI): una plataforma de colaboración entre instituciones públicas y privadas, universidades y centros de pensamiento, que nos sirva para afianzar la internacionalización de la cultura en español.»⁷⁰ Los objetivos de la red impulsan la necesaria y vanguardista tarea de liderar la acción conjunta de promoción internacional de la cultura en español con toda su diversidad de forma coordinada, «constituirá para ello una comunidad de estrategias para la internacionalización de nuestras culturas en países no hispanohablantes, incluyendo la eventual coordinación, cesión y uso de nuestros respectivos equipamientos culturales en el exterior.»⁷¹ En este sentido, el IC va un paso más allá, creando una entidad similar a la EUNIC en el espacio iberoamericano.

⁶⁸ Badillo, A. *Las políticas públicas de acción cultural exterior de España Estrategia Exterior Española*. 2014. p. 27.

⁶⁹ Real Decreto 998/2012, de 28 de junio, por el que se crea el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España y se modifica el Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, de creación del Consejo de Política Exterior.

⁷⁰ Canoa. *Presentación*. (s.f.).

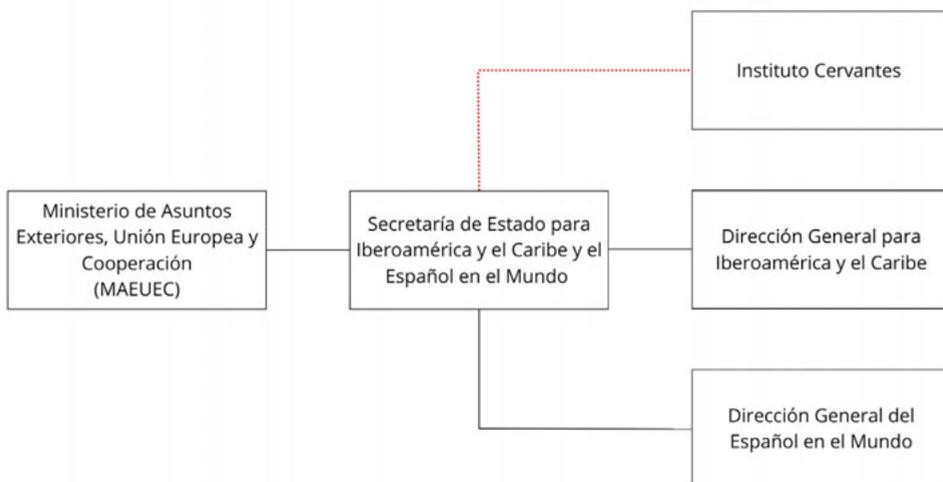
⁷¹ Ídem.

2. Estructura orgánica

En este apartado se analizará la forma en la que se inserta el IC en el entramado institucional encargado de la diplomacia cultural en España así como sus relaciones con otras entidades.

La naturaleza jurídica del Instituto Cervantes queda reflejada en su reglamento, que define a la institución como un «Organismo público sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, que ajustará sus actividades al ordenamiento jurídico privado.»⁷² Está adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI). De esta forma, el MAEUEC lo cataloga como organismo vinculado que interactúa con los demás organismos mencionados en apartados anteriores creando una red de instituciones con funciones concretas y complementarias entre sí que vinculan la acción cultural exterior. La SECIPI a su vez posee dos áreas principales de trabajo, que son la Dirección General para Iberoamérica y el Caribe y la Dirección General del Español en el Mundo, que se coordinan con el Instituto Cervantes completando la interacción institucional del IC con el MAEUEC y de forma eficiente, pues está encuadrado en una Dirección General que le permite realizar sus labores con adecuación, generando una sinergia positiva con las otras entidades con las que se relaciona.

FIGURA 6: Esquema de la relación orgánica entre el MAEUEC y el Instituto Cervantes. Elaboración propia a partir del RD 1526/1999 y RD 267/2022.



⁷² Real Decreto 1526/1999, de 1 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Cervantes. Art. 1 y 2.

3. Funcionamiento

En este apartado se profundizará con respecto al Reglamento del Instituto, analizando las formas concretas de organización y funcionamiento de los centros. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 9/1991, de 21 de marzo, de Creación del Instituto Cervantes y el artículo 8 de su Reglamento, aprobado por Real Decreto 1526/1999, de 1 de octubre, los órganos rectores del Instituto Cervantes son: el Patronato, el Consejo de Administración y el Director.

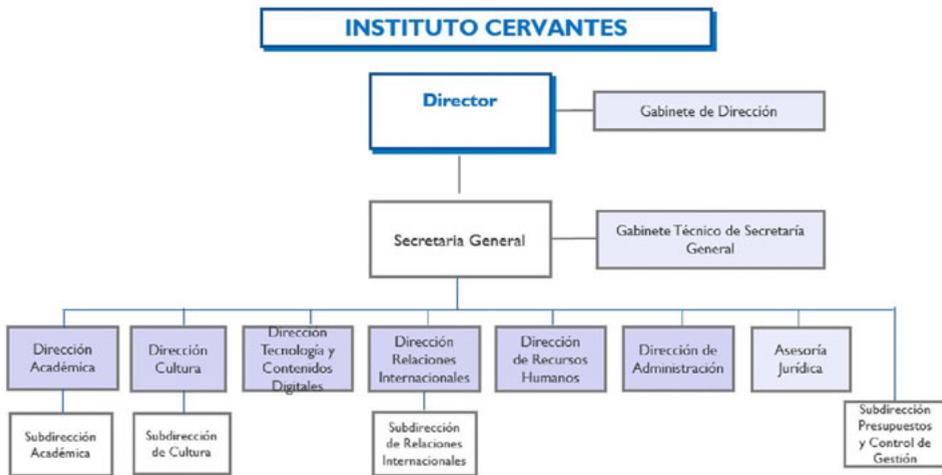
La función del Patronato es dirigir las orientaciones generales del Instituto Cervantes y conocer sus actividades, así como anunciar las líneas generales a seguir por la institución. Su Majestad el Rey D. Felipe VI ocupa la presidencia de honor, mientras que la presidencia ejecutiva es un cargo ostentado por el Presidente del Gobierno, Pedro Sánchez. El Patronato cuenta con otros miembros entre los que destacan el ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, José Manuel Albares Bueno; la Ministra de Educación, Formación Profesional y Deportes, Pilar Alegría Contente y el Ministro de Cultura, Ernest Urtezar Domènech además de otros perfiles relevantes como el Director del Instituto Cervantes, Luis García Montero o el Director de la Real Academia Española Santiago Muñoz Machado.⁷³ Como parte del Patronato también hay unos vocales natos, que son los autores y autoras galardonados con el Premio Miguel de Cervantes de Literatura y unos vocales electos en representación de las siguientes áreas: i) las letras y la cultura españolas, ii) las letras y la cultura hispanoamericanas, iii) la universidad y de las reales academias y iv) las instituciones sociales de carácter cultural.

El Consejo Administrativo es el órgano que aprueba los planes generales del Instituto. Está presidido por la Secretaria de Estado para Iberoamérica y el Caribe y el Español en el Mundo, del MAEUEC, María Susana Sumelzo Jordán, ocupando la vicepresidencia el Secretario de Estado de Cultura, del MC, Jordi Martí Grau. Asimismo, en él se integran el Director y la Secretaria General del IC. Los vocales que son miembros del Consejo Administrativo representan al Patronato y a los Ministerios de Asuntos Exteriores, Educación y Deporte, Cultura y Hacienda. El Consejo se reúne 6 veces al año de forma que existe un seguimiento continuo de las actividades, el presupuesto aprobado y las directrices estratégicas de la institución.

El director, por último, asume la tarea de dirección y las demás funciones ejecutivas y administrativas que sean pertinentes. El cargo es ocupado actualmente por Luis García Montero, que fue nombrado por el Gobierno en 2018.⁷⁴

⁷³ Instituto Cervantes. *Sobre nosotros*. (s.f.).

⁷⁴ Instituto Cervantes. *Luis García Montero, nuevo director del Instituto Cervantes*. Nota de prensa. (2018).

FIGURA 7: Estructura directiva del Instituto Cervantes. Portal de la Transparencia (s.f).

La estructura organizativa interna del IC se divide, como se aprecia en el organigrama, en Direcciones que se ocupan de sus respectivos cometidos siendo las más relevantes la Dirección académica y la Dirección de Cultura por ser las que desempeñan el grueso de las actividades del IC. No obstante, las Direcciones de Tecnología y Contenidos Digitales y de Relaciones Internacionales desempeñan una función clave ya que son las encargadas de darle forma a la difusión de los contenidos organizados por las otras Direcciones de forma que las estrategias trazadas en los Planes de Acción sean efectivas.

A. Normativa y base legal

Las normas que regulan el Instituto Cervantes en todos sus aspectos y niveles organizativos son las siguientes:

FIGURA 8: Cuadro-resumen con la normativa vigente que se aplica al Instituto Cervantes.

Ley 7/1991, de 21 de marzo, por la que se crea el Instituto «Cervantes».
Real Decreto 1526/1999, de 1 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Cervantes.
Real Decreto 1137/2002, de 31 de octubre, por el que se regulan los «diplomas de español como lengua extranjera (DELE)».
Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. En su artículo 45 y la disposición adicional novena.

Ley 12/2015⁷⁵, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España. En su artículo 1.

Ley 19/2015⁷⁶, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil. En su disposición final séptima.

Real Decreto 1049/2020⁷⁷, de 1 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia, aprobado por el Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre. La modificación incluye la posibilidad de realizar los exámenes DELE y CCSE también a distancia utilizando medios electrónicos.

Real Decreto Real Decreto 431/2022, de 7 de junio, para la creación del Observatorio Global del Español cuyo liderazgo queda a cargo del Instituto Cervantes.

Las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado vienen recogiendo, en su correspondiente disposición adicional, como actividades prioritarias de mecenazgo las llevadas a cabo por el Instituto Cervantes para la promoción y difusión de la lengua española y de la cultura mediante redes telemáticas, nuevas tecnologías y otros medios⁷⁸.

i. Los planes de actuación

El Instituto Cervantes cuenta con planes de actuación anuales y plurianuales siendo los más recientes el Plan Anual de Acción 2024 y el Plan de Actuación del Instituto Cervantes 2024-2026. Estos planes están regulados por el artículo 85 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, que establece en su primer apartado que:

«...todas las entidades integrantes del sector público institucional estatal contarán, en el momento de su creación, con un plan de actuación, que contendrá las líneas estratégicas en torno a las cuales se desenvolverá la actividad de la entidad, que se revisarán cada tres años, y que se completará con planes anuales que desarrollarán el de creación para el ejercicio siguiente».⁷⁹

En concordancia con lo anterior, el Instituto Cervantes presentó el 3 de octubre de 2023 ante su Consejo de Administración el plan más reciente, que contiene el marco plurianual y las acciones programadas para el año 2024. No obstante,

⁷⁵ Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España. En su artículo 1.

⁷⁶ Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil. En su disposición final séptima.

⁷⁷ Real Decreto 1049/2020, de 1 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia, aprobado por el Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre.

⁷⁸ Instituto Cervantes, *Normativa*. (s.f.)

⁷⁹ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Art. 85, apartado primero.

este plan recoge únicamente las metas y objetivos que se han considerado estratégicos y prioritarios, reservando para otros documentos las cuestiones generales sobre el área académica y el área de cultura.

Los otros documentos principales que publica esta institución y que asimismo dan cuenta de su actividad son: i) *El Español en el Mundo: Anuario del Instituto Cervantes* y ii) *Memoria Institucional del Instituto Cervantes*.

En cuanto al documento de *El Español en el Mundo: Anuario del Instituto Cervantes*, el más recientemente publicado es el de 2023⁸⁰. En este documento se realiza un estudio demolingüístico del español que es clave para la toma de decisiones estratégicas, pero también alberga reflexiones y estudios realizados por teóricos y académicos que tratan temas como la accesibilidad del lenguaje en general, la evolución del español en diversas zonas geográficas y valoraciones sobre el valor añadido que representa el Instituto en la difusión del español como lengua extranjera. Este es un documento extenso y detallado que se publica y posee un alto valor didáctico e informativo que es tenido en cuenta para elaborar los planes de actuación.

La *Memoria Institucional* —siendo la más reciente la publicada para el periodo 2022-2023⁸¹— por su parte es un documento que se realiza anualmente y se divide en los siguientes bloques: i) presentación del director, a modo de introducción y como representante de la institución; ii) el Instituto en cifras: es un resumen ejecutivo de la actividad educativa —número de matrículas en cursos y personas que se han presentado a los diversos exámenes— así como culturales. Pero en él también se reflejan el crecimiento de la red de bibliotecas y de la plataforma online, las sedes que están activas en la actualidad y el personal total de la institución; iii) memoria institucional: recoge todos los actos institucionales recogidos en el periodo de 2022-2023, desde reuniones de patronato, inauguración de nuevos centros, entrega de premios, recepción de obras literarias y legados etc; iv) exámenes del instituto: en este apartado se reflexiona sobre las innovaciones o modificaciones introducidas con respecto a los exámenes y pruebas de conocimiento, la atención a personas con necesidades especiales y la digitalización de los procesos; v) actividad cultural: se trata de un resumen de todas las actividades culturales que se han realizado en los centros; vi) el Instituto en internet: es un breve apartado en el que se realiza un seguimiento de los objetivos de digitalización y presencia institucional en las redes sociales así como las campañas exclusivas dirigidas a este medio de difusión; vii) el Instituto en los medios: recoge las notas de prensa referentes al IC de cualquier país; viii) centros del Instituto: en esta sección no sólo se enumeran los centros que posee el IC en cada región sino que se expresan las líneas generales de acción y las prioridades de cada centro en función de los recursos, la implantación cultural y las estructuras existentes; ix) organización: recoge la relación de personas que forma parte de la organización y x) colaboración, patrocinio y mecenazgo.

⁸⁰ Para ampliar información se puede consultar el anuario en su totalidad: https://cvc.cervantes.es/lengua/anuario/anuario_22/default.htm

⁸¹ Instituto Cervantes. *Memoria Institucional*. (2023).

La memoria institucional es un documento que promociona la transparencia dentro del IC y facilita un análisis sobre su situación permitiendo la evaluación del cumplimiento del Plan de Acción.

En el plan de actuación anual del año 2024-2026 se lista la relación de objetivos con sus líneas de acción correspondientes que son concretadas en cada plan anual. De esta forma, las acciones del Instituto Cervantes orientadas a la concesión de sus metas se organizan en objetivos, que representan una declaración de la dirección que ha decidido tomar la institución; líneas de actuación, que concretan la forma en la que se va a cuantificar la consecución de dichos objetivos y proyectos concretos que representan las acciones por medio de las cuales se conseguirá todo lo anterior. Los planes de actuación son aprobados por el Consejo Administrativo y representan la ruta marcada para cada periodo temporal. El contenido del Plan de Actuación más reciente se analizará en apartados posteriores de forma exhaustiva.

B. Distribución geográfica

La presencia del Instituto Cervantes puede tomar la forma de Centros gestionados por un director o directora, jefe o jefa de estudios y un responsable de actividad cultural, pero también existe la figura de las antenas, que son sedes que dependen de un centro que se encuentre en el mismo país; las aulas Cervantes, que se integran en universidades o departamentos de español y extensiones, que son espacios de enseñanza sin personal o con una plantilla muy reducida.

FIGURA 9: Tabla con las actuales sedes del Instituto Cervantes por continente, país y ciudad. Elaboración propia a partir de Instituto Cervantes. *Centros*. (2023)⁸²

Continente	País	Ciudad/Ciudades
África	Argelia.	Argel. Orán.
	Costa de Marfil.	Abiyán.
	Egipto.	Alejandro. El Cairo.
	Marruecos.	Casablanca. Fez. Marrakech. Rabat. Tánger. Tetuán.
	Senegal.	Dakar.
	Túnez.	Túnez.
América	Brasil.	Belo Horizonte. Brasilia. Curitiba. Porto Alegre. Recife, Río de Janeiro. Salvador. São Paulo.
	Canadá.	Calgary
	Estados Unidos.	Albuquerque. Boston. Chicago. Los Ángeles. Nueva York. Seattle.

⁸² Instituto Cervantes. *Centros*. (2023). p. 183.

Continente	País	Ciudad/Ciudades
Asia y Oceanía	Australia.	Sídney.
	China.	Pekín. Sanghái.
	Corea del Sur.	Seúl.
	Filipinas.	Manila.
	India.	Nueva Delhi.
	Indonesia.	Yakarta.
	Japón.	Tokio.
	Malasia.	Kuala Lumpur.
	Vietnam.	Hanói.
Europa	Alemania.	Berlín. Bremen. Fráncfort. Hamburgo. Múnich.
	Austria.	Viena.
	Bélgica.	Bruselas.
	Bulgaria.	Sofía.
	Chipre.	Nicosia.
	Croacia.	Zagreb.
	Eslovaquia.	Bratislava.
	Eslovenia.	Liubliana.
	Francia.	Burdeos. Lyon. París. Toulouse.
	Grecia.	Atenas.
	Hungría.	Budapest.
	Irlanda.	Dublín.
	Italia.	Milán. Nápoles. Palermo. Roma.
	Países Bajos.	Utrecht.
	Polonia.	Cracovia. Varsovia.
	Portugal.	Lisboa.
	Reino Unido.	Leeds. Londres. Manchester.
	República Checa.	Praga.
	Rumanía.	Bucarest.
	Rusia.	Moscú.
Serbia.	Belgrado.	
Suecia.	Estocolmo.	
Turquía.	Estambul.	
Oriente Próximo	Israel.	Tel Aviv.
	Jordania.	Amán.
	Líbano.	Beirut.
	España.	Madrid. Alcalá de Henares.

Como se puede apreciar, el grueso de los centros se concentra en Europa, pues esa región cuenta con 36 centros. El segundo continente con mayor presencia del Instituto Cervantes es América con 17 centros que se encuentran concentrados en tres países. Dado que en esta región se concentran los países de habla hispana se trata de una zona estratégica en cuanto a las capacidades de difusión del idioma y la cultura por iniciativa de estos países pero bajo la coordinación del IC, como propone la red Canoa. África es el tercer continente con más centros, poseyendo 13 centros concentrados mayoritariamente en los países del norte del continente. Asia es el siguiente continente en número de centros contando con 11 de ellos repartidos en 9 países. Finalmente, Oriente Próximo es la zona con menos presencia del Instituto Cervantes con 3 centros. Se han contabilizado también las sedes en España: la sede central de Madrid y la de Alcalá de Henares.

La presencia de los centros está organizada en función de las prioridades y las estrategias de difusión de la lengua y la cultura, pero el Instituto está expandiendo complementariamente su red virtual con el objetivo de cubrir un área geográfica mayor y hacer sus contenidos más accesibles.

C. Acciones principales: enseñanza, promoción de la cultura en español

Las actividades que realiza el IC son catalogadas por su propia página web dentro de estas categorías⁸³:

- a) **Cultura:** este apartado está dedicado a las actividades culturales que comprenden 6 disciplinas diferentes:

Las disciplinas que se diferencian y que vertebran la programación cultural del IC son: i) artes plásticas y arquitectura; ii) ciencia e historia; iii) cine y audiovisuales; iv) literatura y pensamiento; v) música y artes escénicas, y vi) proyectos multidisciplinares. Estas son las categorías que utiliza el Instituto para organizar su calendario de actividades, por lo que se puede observar una conceptualización de cultura que, a diferencia de algunos autores mencionados en apartados anteriores, comprende campos más allá de las artes otorgando gran relevancia a la ciencia e historia. De este apartado destaca también el énfasis que se hace en la cultura digital como herramienta innovadora y fundamental para el desarrollo de sus Planes de Acción en el mundo contemporáneo. La creación del Centro Virtual Cervantes ha sido la herramienta a través de la cual se ha trabajado en la accesibilidad universal de la cultura acercando el contenido a los usuarios y usuarias. Estas actividades se realizan mayoritariamente en los centros en el exterior.

⁸³ Instituto Cervantes. *Disciplinas*. (s.f.).

- b) **Bibliotecas:** las bibliotecas del Instituto Cervantes, que ofrecen documentos en papel, pero también un extensísimo catálogo digital, constituyen la mayor red de bibliotecas en español del mundo⁸⁴.

La red de bibliotecas representa uno de los activos más poderosos y asentados del Instituto, que, con la creación de la biblioteca virtual, se posiciona como una herramienta de gran valor para fines didácticos, investigación en español o difusión de la cultura y la literatura en español.

- c) **Exámenes:** otra de las principales funciones del IC es proporcionar certificaciones de conocimiento del idioma que acrediten con seguridad y prestigio que los alumnos de los centros y la gente que se presenta a los exámenes poseen conocimientos sobre el español. De esta forma busca posicionarse como referente en las certificaciones de español ofreciendo una interesante variedad de títulos a obtener, que se adaptan a las necesidades actuales de los estudiantes de español en todo el mundo.

Los diplomas que ofrece el Instituto Cervantes son los siguientes:

FIGURA 9: Tabla-esquema con los diplomas que ofrece el IC en la actualidad. Elaboración propia a partir de Instituto Cervantes. *Exámenes*. (s.f.)⁸⁵

Diploma	Descripción
DELE	Son los títulos oficiales de español que otorga el Instituto Cervantes en nombre del Ministerio de Educación de España. Tienen reconocimiento internacional y vigencia indefinida. Se dividen en los 6 niveles del Marco Común Europeo para las Lenguas (MCER): A1, A2, B1, B2, C1, C2 y están dirigidas a un público adulto.
DELE para escolares	Son los títulos DELE que otorga el IC pero diseñados especialmente para usuarios y usuarias de 11 a 17 años. En este caso se dividen en 2 niveles: A1 y A2/B1.
SIELE	Es el servicio de evaluación y certificación del grado de dominio del español a través de medios electrónicos. Proyecto conjunto del IC, la UNAM, la Universidad de Salamanca (USAL) y la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se trata de un diploma que acredita las destrezas del español en cualquiera de sus variedades (Comprensión de lectura, Comprensión auditiva, Expresión e interacción escritas y Expresión e interacción orales) pudiendo elegir todas o sólo las que necesite cada persona.

⁸⁴ Instituto Cervantes. *Bibliotecas*. (s.f.).

⁸⁵ Instituto Cervantes. *Exámenes*. (s.f.).

Diploma	Descripción
DADIC	Son los Diplomas de Acreditación Docente del Instituto Cervantes. Se dividen en tres niveles que acrediten la capacidad docente de una persona para enseñar español. Su objetivo es promover la enseñanza del español más allá de los recursos que ofrece el propio IC:
CCSE	Es la Prueba de conocimientos constitucionales y socioculturales de España, que evalúa el conocimiento de la Constitución y de la realidad social y cultural españolas, uno de los requisitos establecidos en las leyes para la concesión de la nacionalidad española para sefardíes originarios de España, y para la adquisición de la nacionalidad para residentes en España.

- d) **Observatorio del español en el mundo:** otra de las funciones que cumple el Instituto Cervantes es el análisis cualitativo y cuantitativo por medio de fuentes primarias y secundarias sobre la situación del español en el mundo.

Se trata de una tarea fundamental que permite poder conocer la situación del idioma y evaluar las estrategias propuestas en los planes de actuación. Para la consecución de esta tarea se ha creado en 2022, en virtud del Real Decreto 431/2022, un Observatorio Global del Español (OGE) concebido como:

«un centro de Investigación adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, en colaboración con el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, en el que se analice y estudie la situación del español en el mundo con un énfasis especial en los ámbitos de la nueva economía digital.»⁸⁶

El proyecto que es liderado por el Instituto Cervantes, que, aunque de facto realizaba funciones de observatorio, posee tras las declaraciones de este Real Decreto un marco institucional a través del cual estructurar las acciones de la plantilla destinada a estas funciones. El Observatorio Global del Español materializa su puesta en marcha con la celebración en Logroño de la primera Comisión Ejecutiva prevista para el último trimestre de 2024⁸⁷ como parte del Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica de la Nueva Economía de la Lengua (PERTE).

⁸⁶ Real Decreto 431/2022, de 7 de junio, para la creación del Observatorio Global del Español.

⁸⁷ Instituto Cervantes. *El Observatorio Global del Español materializa su puesta en marcha con la celebración en Logroño de la primera Comisión Ejecutiva*. Nota de prensa. (2024).

Capítulo IV

PLAN DE ACTUACIÓN 2024-2026

Como ya se ha señalado en apartados anteriores, el Plan de Actuación es el documento a partir del cual se vertebra la acción del Instituto Cervantes para el periodo temporal designado. En el presente apartado se profundizará sobre el contenido del Plan más reciente.

No obstante, es necesario destacar el contexto en el que se confecciona dicho Plan, pues como se detalla en el mismo, la situación en la que se aprueba está plagada de grandes retos que van desde la recuperación que continúa tras la pandemia de Covid-19 y la incertidumbre por los conflictos bélicos, especialmente los efectos que esto tiene en los centros de Rusia y Oriente Próximo.⁸⁸ Asimismo reconoce que Europa ha perdido «capacidad de seducción», pues su poder blando ya no tiene la fuerza de la que gozaba en etapas anteriores para exportar el modelo de democracia multinivel que caracteriza al continente.⁸⁹ Posteriormente el Plan expone su misión, visión y valores que fundamentan y justifican los objetivos y las líneas de actuación.

FIGURA 10: Cuadro-resumen con la misión, visión y valores que motivan los objetivos del Plan de Acción 2023-2026. Elaboración propia a partir del Plan de Acción 2024-2026 (2023).

Misión	Visión	Valores
Reforzar el prestigio y la influencia de España en el mundo.	Generar alianzas permanentes en torno al español creando una comunidad de aprendizaje y participación activa.	Responsabilidad pública y competencia profesional.

⁸⁸ Instituto Cervantes. *Plan de Actuación 2024-2026*. (2023), 3.

⁸⁹ *Ibid*, 4.

Misión	Visión	Valores
Promocionar el patrimonio lingüístico español favoreciendo su enseñanza y la de las lenguas oficiales de España.	Contribuir a aumentar la presencia de la lengua española en la ciencia y la tecnología.	Equilibrio entre el papel institucional y la necesidad de autofinanciación.
Promover la cultura panhispanica y los valores democráticos a ella asociadas.	Mantener y aumentar la calidad de la actividad.	Valores de sostenibilidad alineados con la Agenda 2030. Defensa de los derechos humanos, la democracia y pasión por el panhispanismo como espacio de inclusión e intercambio.

1. Objetivos del plan, líneas de actuación y proyectos

A continuación, se exponen los objetivos del plan, las líneas de actuación y los proyectos concretos planteados para el periodo 2024-2026 para poder analizar posteriormente la ruta tomada por estos principios estratégicos y su adecuación al contexto actual de la diplomacia cultural española, las perspectivas de desarrollo del español en el mundo y la consolidación de una acción cultural española.

A. Objetivo 1

Tener una posición cada vez más relevante en la diplomacia cultural española, favoreciendo el diálogo y el mutuo entendimiento a través de la lengua y la cultura.

FIGURA 11: Cuadro-resumen del objetivo 1 del Plan de Acción 2024-2026.

Línea de actuación	Proyectos
1.1. Fortalecer el conocimiento de la labor que hace el Instituto Cervantes tanto en el exterior como en España.	1.1.1. Organización del próximo Congreso Internacional de la Lengua, que se celebrará en Arequipa 2025 (Perú), en colaboración con la RAE. 1.1.2. Participación del Instituto Cervantes en las manifestaciones culturales de la agenda exterior del Estado: Feria del Libro de Guadalajara (México), Festival Internacional de artes EUROPALIA 2025 y Exposición Universal, Osaka 2025.

Línea de actuación	Proyectos
	<p>1.1.3. Producción de proyectos y materiales digitales para difundir la labor del Instituto Cervantes, tanto entre el público en general como entre colectivos especializados.</p> <p>1.1.4. Organización de jornadas de responsables de comunicación a nivel internacional, tratando en profundidad temas de actualidad para fomentar el liderazgo de la institución.</p>
1.2. Fortalecer las relaciones institucionales.	<p>1.2.1. Impulsar la participación del personal del IC en el programa Mobility Scheme de EUNIC y de los centros del IC en proyectos de EUNIC a través de sus clústeres: Proyecto European Spaces of Culture (ESC) y Cluster Fund.</p> <p>1.2.2. Implantación y desarrollo del Plan Europa de acción cultural, bibliotecas y cultura digital.</p> <p>1.2.3. Llevar a cabo las gestiones oportunas para conocer las posibilidades de participar en algún proyecto europeo distinto a los gestionados por EUNIC y apoyar la participación de los centros en otros proyectos europeos.</p> <p>1.2.4. Fortalecimiento de la red Canoa, impulsando la incorporación de nuevos miembros, y desarrollo del Plan Canoa de acción cultural, bibliotecas y cultura digital.</p> <p>1.2.5. Ampliar la red de alianzas bilaterales con organismos homólogos del ámbito español, europeo y global: promover la firma de PGAs o convenios con el Istituto Italiano di Cultura, el Instituto Dante Alighieri, el Institut français, el ICCR indio (Indian Council for Cultural Relations) y otros.</p>
1.3. Impulsar la Comunidad Cervantes	<p>1.3.1. Comprometer la colaboración del Instituto Cervantes en las manifestaciones culturales de los diferentes países, ferias de arte, del libro, y festivales de cine y artes escénicas, a través de la red de centros.</p> <p>1.3.2. Promover proyectos en red, realizados en colaboración por las áreas de Cultura y Académica, dirigidos a estudiantes de ELE de todos los centros como jornadas, talleres, clubes de lectura y videoclub de cine, adaptados a sus diferentes niveles.</p> <p>1.3.3. Puesta en marcha del proyecto “Yo Hablo Español”, de incentivos para los clientes y usuarios del Instituto Cervantes.</p>
1.4. Comunicación digital.	<p>1.4.1. Realizar un estudio pormenorizado del estado actual de la comunicación digital para trazar un plan concreto de actuación para la mejora de la identidad corporativa del IC y de su comunicación.</p> <p>1.4.2. Diseño de un ecosistema de comunicación digital para dar coherencia a la presencia de la institución en Internet, integrando los diversos portales.</p> <p>1.4.3. Dotación de sistemas de cartelera digital para los centros y sedes del Instituto.</p>

B. Objetivo 2

Impulsar el conocimiento de la situación del español en el mundo y favorecer su presencia y su prestigio como lengua asociada a la cultura, la ciencia y la tecnología.

FIGURA 12: Cuadro-resumen del objetivo 2 del Plan de Acción 2024-2026.

Línea de actuación	Proyectos
2.1. Puesta en marcha del Observatorio Global del Español.	2.1.1. Dotación de personal, aprobación de líneas de actuación y puesta en marcha de proyectos de colaboración con instituciones que trabajen en cuestiones relacionadas con el Observatorio.
2.2. Apoyo a profesores ELE en el mundo e Hispanismo.	2.2.1. Creación de un plan de actuación y coordinación de la actividad relacionada con el hispanismo y remodelación del portal de Hispanismo. 2.2.2. Encargo y apoyo a la investigación y publicación y difusión de sus resultados, en el ámbito de la demolingüística del español, la certificación, la enseñanza y formación docente. 2.2.3. Ampliar el radio de acción de la formación de profesores a nuevas áreas geográficas estratégicas y nuevos colectivos, en colaboración con otras instituciones y, especialmente, AECID y el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte. 2.2.4. Traducción al español de documentación de referencia para el profesorado de ELE, así como las publicaciones del Consejo de Europa.
2.3. Fomentar el español como lengua de ciencia.	2.3.1. Presentación y difusión de las conclusiones de la Alianza para el español en la ciencia y la tecnología, como hoja de ruta para fomentar una mayor presencia del español en estos ámbitos, y participación en proyectos concretos. 2.3.2. Presentación y difusión de proyectos de terminología y de las lenguas de especialidad en español como TeresIA, plataforma de datos tecnológicos especializados que se configura como uno de los pilares para el avance de la IA en español. 2.3.3. Dar mayor impulso a las actividades de ciencia y tecnología en la oferta cultural del Instituto Cervantes y desarrollar programas para la “diáspora” científica. 2.3.4. Contribuir a la diplomacia científica con acuerdos de colaboración con entidades científicas españolas y extranjeras.
2.4. Difusión cultural transversal a todos los ámbitos de las sociedades.	2.4.1. Implantación de los planes territoriales del Plan de Acción Cultural: plan Estados Unidos, plan Brasil, plan Europa, plan Mediterráneo, plan Asia Pacífico, plan África, plan España y plan de circulación digital iberoamericana. 2.4.2. Reforzar como ámbitos prioritarios en las programaciones culturales de los centros la internacionalización de las industrias culturales, el fomento de la traducción, la movilidad de artistas y creadores, ciencia y sostenibilidad. 2.4.3. Desarrollo de la Biblioteca Patrimonial del Instituto Cervantes.

Línea de actuación	Proyectos
2.5. Creación de un sistema de gestión del conocimiento que permita poner a disposición del público la información generada.	2.5.1. Implantación de una solución tecnológica integral para la gestión, preservación y difusión de los documentos que constituyan el conocimiento e información del IC.

C. Objetivo 3

Fortalecer la red de centros.

FIGURA 13: Cuadro-resumen del objetivo 3 del Plan de Acción 2024-2026.

Línea de actuación	Proyectos
3.1. Consolidar y ampliar la red de centros en el exterior y análisis de nuevas modalidades de presencia.	3.1.1. Puesta en marcha del centro de Seúl. 3.1.2. Definición de una estrategia relativa a los ámbitos y modalidades de presencia de IC. 3.1.3. Estudio de nuevas fórmulas de presencia a través de alianzas con universidades y seguimiento de las recientemente puestas en marcha: Edimburgo, Melbourne, Virginia, y Ankara.
3.2. Estatuto jurídico en el exterior .	3.2.1. Asesoramiento y elaboración de documentos sobre la tramitación de los estatutos, tanto de los acuerdos bilaterales o Notas Verbales como la constitución de entidades sin fines de lucro. 3.2.2. Avanzar, en colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, en las negociaciones con las autoridades locales de aquellos países en los que se nos ha instado al Instituto Cervantes a definir su estatuto jurídico.
3.3. Planes país.	3.3.1. Definición, a nivel de país, de los objetivos, líneas de actuación y proyectos destacados para 2024.
3.4. Análisis estratégico de las inversiones realizadas e inmuebles.	3.4.1. Consolidación de la estrategia de inversiones inmobiliarias destinadas a la red de centros en el exterior, teniendo en cuenta las características y oportunidades del mercado inmobiliario.
3.5. Renovación digital de los centros.	3.5.1. Dotación a todos los centros de la red con infraestructura de aulas multimedia que permitan la formación bimodal. 3.5.2. Transformación de espacios de las bibliotecas con dotación de sistemas de autopréstamo, y creación de un servicio de autopréstamo de tabletas para los diferentes segmentos de usuarios de los centros.

Línea de actuación	Proyectos
3.6. Análisis de servicios de apoyo a los centros	3.6.1. Elaboración de un estudio jurídico de formas de contratación externa en cada país con presencia del IC, para reforzar su actividad.

D. Objetivo 4

Incrementar y mejorar la oferta de productos y servicios, su promoción y potenciar y desarrollar nuevos sistemas de calidad

FIGURA 14: Cuadro-resumen del objetivo 4 del Plan de Acción 2024-2026.

Línea de actuación	Proyectos
4.1. Cartera de productos y servicios.	<p>4.1.1. Creación de un nuevo manual CCSE de carácter audiovisual con píldoras audiovisuales para la preparación de prueba. Revisión y actualización completa de sus contenidos.</p> <p>4.1.2. Elaboración de nuevos contenidos y materiales digitales para la difusión de la lengua y la cultura, en todos los ámbitos, enseñanza ELE, formación de profesores, gestión cultural, preparación de exámenes, etc., incorporando nuevos formatos.</p>
4.2. Potenciar la promoción del Instituto Cervantes.	<p>4.2.1. Programas de desarrollo de herramientas de promoción digital para la difusión de la cartera de productos en países con interés estratégico.</p> <p>4.2.2. Desarrollo de un SIS (Sistema Integrado de Servicios), para la producción, gestión y difusión de la oferta del instituto de forma integral.</p>
4.3. Plan estratégico de certificación en los ámbitos de formación, centros, conocimientos ELE y otros.	<p>4.3.1. Renovación digital de la certificación DELE, implementando medidas que le dé mayor versatilidad y seguridad.</p> <p>4.3.2. Evaluación externa de ALTE (alte.org) de los exámenes DELE B1, B2, C1 y C2 QUE se someterán a la evaluación para completar el reconocimiento que otorgan los sellos de calidad (Q-Mark).</p> <p>4.3.3. Implementación del DADIC experto, ampliación de su radio de aplicación incluyendo centros de examen DADIC fuera del propio Instituto Cervantes y desarrollo del DADIC formación.</p> <p>4.3.4. Ampliación de la red de centros acreditados, especialmente en la América hispanohablante.</p>
4.4. Herramientas de interfaz.	<p>4.4.1. Actualización de la plataforma de enseñanza en línea del IC.</p> <p>4.4.2. Desarrollo del espacio de usuarios Cervantes.</p> <p>4.4.3. Implantación de un sistema de gestión integral de las relaciones con los clientes (CRM).</p> <p>4.4.4. Implementación de un sistema renovado de atención al usuario.</p>

E. Objetivo 5

Reforzar la institución, mejorando su estructura organizativa y de recursos humanos.

FIGURA 15: Cuadro-resumen del objetivo 5 del Plan de Acción 2024-2026.

Línea de actuación	Proyectos
5.1. Actualización y adaptación de la organización a la transformación digital.	<p>5.1.1. Análisis y puesta al día de funciones y puestos existentes, de acuerdo con las nuevas necesidades del IC, derivadas de la transformación digital.</p> <p>5.1.2. Elaboración de un plan de formación que dé respuesta a las exigencias de la transformación digital.</p> <p>5.1.3. Promoción de foros y comunidades de buenas prácticas dentro del Instituto, para apoyar la innovación y el trabajo en red.</p>
5.2. Configuración jurídica y estructura organizativa.	<p>5.2.1. Estudios de proyectos de mejora de la estructura organizativa propuestos por la Dirección y Secretaría General del Instituto Cervantes.</p> <p>5.2.2. Creación de una estructura de representación colectiva en los centros del exterior y posterior negociación de condiciones laborales de su personal.</p> <p>5.2.3. Estudios y propuestas de actualización de la estructura retributiva.</p>
5.3. Buena gobernanza, seguimiento y evaluación.	<p>5.3.1. Implantación del plan de control interno de la gestión de fondos PRTR.</p> <p>5.3.2. Implementación de una metodología de gestión de proyectos, apoyada en la herramienta especializada JIRA.</p>
5.4. Reingeniería de procesos y herramientas de gestión.	<p>5.4.1. Puesta en marcha de una Oficina de Calidad para normalizar los desarrollos del plan de transformación digital y verificar su calidad de acuerdo a los estándares y normativas vigentes.</p> <p>5.4.2. Desarrollo de los procedimientos y mejoras para obtener la certificación del IC en el Esquema Nacional de Seguridad.</p> <p>5.4.3. Desarrollo de la Plataforma Avanzada de Analítica del Dato del IC.</p> <p>5.4.4. Desarrollo de un sistema de información integral que permita la agregación, normalización y explotación de la diversidad de datos generados por el IC, para su puesta en valor y generación de nuevo conocimiento enriquecido.</p> <p>5.4.5. Desarrollo y mejora de la plataforma de gestión de personal.</p>

2. Evaluación del plan

La gran mayoría de los proyectos planteados se encuentran en fase de ejecución dado que 2024 es el año en el que empieza este Plan de Acción, sin embargo, muchas de las iniciativas presentan perspectivas muy positivas con respecto al grado de consecución de los objetivos. Con respecto a las propuestas relativas a cambios o mejoras en términos de organización interna y gestión, el Instituto Cervantes continúa la senda de institucionalización y especialización de todo su

personal. Las mejoras en los procesos y herramientas de gestión también son objetivos prioritarios que se están ejecutando y que tendrán un impacto positivo en la difusión de la cultura y de la lengua española haciendo más fácil el trabajo del Instituto para su plantilla y más accesible para sus usuarios y usuarias, ampliando el perfil de persona que puede acceder a los servicios que se ofrecen.

Un Instituto Cervantes actualizado en sus procedimientos, los productos que ofrece y las certificaciones que dispensa es un Instituto vanguardista que está preparado para los retos del futuro, de ahí que varios de los objetivos se centren en la eficacia de la organización y en la preparación de un material de calidad que dote al IC del prestigio que merece como institución a la cabeza en difusión del español en el mundo. En este sentido también se han reportado grandes avances como la creación del Observatorio Global del Español, que figura como línea de acción en este plan.

Otro de los aspectos en los que se aprecia el cumplimiento de los objetivos del plan es la expansión de todas las redes del IC con la apertura de nuevos centros como el de Seúl o Los Ángeles, pero también se plantea la actualización de todos los centros y su dotación con los medios necesarios —haciendo especial énfasis en los tecnológicos— para que puedan operar en su máximo rendimiento. Abrir un centro nuevo requiere una gran cantidad de recursos e inversiones, por lo que el Plan contempla como requisito fundamental poder aprovechar al máximo dichos recursos y obtener los mayores beneficios de aumentar la presencia del IC en el mundo. Para ello no sólo se plantea aumentar la presencia en diferentes zonas geográficas sino también diversificar y ampliar la variedad de contenidos y servicios que se ofrecen. Destaca en este aspecto la producción de contenido dirigido a su difusión por redes sociales y espacios virtuales. En este aspecto también se insta a la cooperación con universidades extranjeras, actividad que se viene desarrollando asimismo.

Para que esos objetivos puedan desarrollarse plenamente es necesario atender a otro de los puntos claves del Plan de Acción: aumentar el prestigio del español como lengua de cultura, conocimiento, ciencia e innovación. En este aspecto se profundiza en iniciativas ya presentes en las que se promocionaba la producción científica en español, pero se incluyen proyectos novedosos como la traducción de los documentos del Consejo de Europa al español. Con este se pretende que el español se convierta en una de las lenguas en las que sea completamente común entablar relaciones diplomáticas, institucionales, culturales, científicas y tecnológicas tanto en el ámbito internacional como entre la población de los países donde hay núcleos de hablantes hispanos. Las relaciones con instituciones de diplomacia cultural de otros países es otro ámbito en el que el Instituto Cervantes prospera, por ello en este Plan se busca la profundización de las relaciones ya existentes y de los proyectos comunes como la red CANOA y la participación en el EUNIC, así como la creación de nuevos acuerdos bilaterales con institutos de cultura de otros países.

3. Retos y potencialidades

Como resumen Marco, E., y J. Otero Roth (2010), hay muchas cuestiones que plantearse con respecto a la diplomacia cultural, y sin duda, el Instituto Cervantes reflexiona sobre ellas:

«Son recurrentes las discusiones en torno al lugar de la diplomacia cultural en el conjunto de la política exterior como parte de una estrategia general de diplomacia pública; sobre la imagen que más conviene difundir de España y cómo la acción cultural puede actuar sobre los estereotipos con que nos perciben en el extranjero; acerca de la calidad de la producción cultural española y la capacidad del sector privado para exportarla; sobre el papel que deben tener las administraciones públicas en la proyección cultural exterior. Se debate si ha de ser la cultura —los contenidos— o la diplomacia —el vehículo— lo que marque la pauta en la planificación de la acción cultural exterior; sobre la articulación de los instrumentos institucionales que afectan a esta misión; si es preferible que el centro de gravedad de la acción exterior se apoye en la lengua española o en la producción artística, en el patrimonio o la creación contemporánea; sobre cuáles han de ser las áreas geográficas prioritarias o si el acento debe ponerse en la cooperación al desarrollo o en la promoción cultural».⁹⁰

Uno de los grandes retos en los que coinciden varios autores está relacionado con el rumbo que han tomado las olas institucionalizadas en materia de diplomacia cultural, así, autores como Badillo (2014) opinan que:

«El reparto funcional de las áreas competenciales entre el MAEC y el MECD, entre AC/E, Cervantes y AECID, parece más la consecuencia de un proceso inacabado de constantes reestructuraciones parciales de los ministerios que el fruto de una planificación estratégica de las políticas públicas de acción cultural exterior».⁹¹

La centralización de la acción cultural exterior en un único organismo parece ser la solución planteada por algunos, pero un cambio de paradigma institucional no tiene por qué conducir a una diplomacia cultural más efectiva.

Otro de los retos que el Instituto Cervantes ha asumido es su posicionamiento como líder en el ámbito de la diplomacia cultural europea dentro del marco de la Red Europea de Institutos Nacionales para la Cultura (EUNIC). El peso de la institución española dentro de la diplomacia cultural europea ha ido aumentando

⁹⁰ Marco, E. y Otero Roth, J. *La transformación de la diplomacia cultural española*, Política Exterior, (2010) vol. 24, n.º 134, pp. 155-164.

⁹¹ Badillo, A. *Las políticas públicas de acción cultural exterior de España* *Estrategia Exterior Española*. 2014. p. 37

hasta que, en 2021, ocupó por primera vez la presidencia de la EUNIC desde su creación en 2006⁹² y el desarrollo de la Red CANOA como dos de las más potentes iniciativas de diplomacia cultural que avanzan hacia un modelo de cooperación común y que presentan grandes oportunidades y potencialidades. Ambos foros podrían convertirse en una plataforma que amplifique la labor de difusión cultural del Instituto Cervantes. En este sentido el Instituto Cervantes conoce los retos a los que se enfrenta, los recursos que posee y la competencia existente en el mundo, pero también es consciente de las grandes oportunidades que pueden surgir de su expansión internacional, la generación de nuevas alianzas y las vías de trabajo en asociación con otras entidades que permitan seguir expandiendo la red de forma orgánica.

⁹² Barragán Toledo, C. *España asume el liderazgo de la diplomacia cultural de la UE con el foco en Iberoamérica*. El Confidencial. (2021).

Capítulo VI

CONCLUSIONES

La diplomacia cultural se revela, a la luz de lo expuesto durante el desarrollo de este trabajo, como una herramienta fundamental y una apuesta de carácter estratégico de los gobiernos en la tarea de proyectar una imagen que les permita alcanzar una mejor posición en una escena internacional poco predecible. También es clave para facilitar el entendimiento entre los Estados y mejorar la conexión y comunicación entre sociedades contribuyendo a una gobernanza global pacífica, la solución pacífica de los conflictos y la resiliencia a la hora de abordar los retos y desafíos de la humanidad reflejados en la Agenda 2030.

El recorrido histórico realizado a través de las prácticas españolas en materia de acción cultural en el exterior, especialmente aquellas emprendidas en el periodo democrático dan cuenta de una transformación lenta pero estable, que ha ido consolidando la institucionalización de las herramientas y órganos encargados de la diplomacia cultural manteniendo cierto grado de consenso entre legislaturas y gobiernos de diferentes partidos, dotando al país de una visión holística en cuanto a las metas de la diplomacia cultural en España. Este proceso sigue en constante ampliación, aumentando las dotaciones presupuestarias y los mecanismos institucionales a disposición de la diplomacia cultural en España.

Otra de las cuestiones que se observan con el desarrollo del Instituto Cervantes y sus actividades en el exterior es la progresiva convergencia con el conjunto del mundo hispano, buscando la colaboración con los países de habla hispana de América, especialmente en cuanto al desarrollo de la actividad del IC en el continente. Por ello, se hace especial énfasis en la difusión de «las culturas hispánicas.»⁹³ Este factor es de especial relevancia teniendo en cuenta que el número de hablantes no para de aumentar en el continente americano, con una presencia destacada en Estados Unidos, que se convertirá en el segundo país con más ha-

⁹³ Instituto Cervantes. *Sobre nosotros*. (s.f.).

blantes de español en el mundo.⁹⁴ Diversos autores que señalan el reto que supondrá liderar los esfuerzos en materia de difusión cultural del español en América, pues se puede generar un conflicto en cuanto a la defensa de los intereses de España en el continente, pero también podría ser beneficioso crear una red de delegaciones gestionadas por los países hispanohablantes de América, aliviando los esfuerzos del IC para sostener su red. Hay autores que recomiendan focalizar los esfuerzos en aquellas áreas geográficas con mayores facilidades y dejar en un segundo plano las regiones en las que la falta de arraigo y la fuerte competencia representarían obstáculos considerables —especialmente el continente africano y la presencia del francés—. Sin embargo, no se debe dejar de tener en cuenta que África es el continente con mayor crecimiento poblacional y que su posición geográfica y sus perspectivas políticas y económicas jugarán un papel fundamental en la geopolítica del presente y el futuro. Este hecho ha posicionado a la región como una de las zonas prioritarias según el anuario del Instituto (2023) junto con Estados Unidos y Asia.⁹⁵

Hacer que el español transite desde una lengua puramente dedicada a las artes —pues, cabe recordar que el mayor símbolo de la lengua española es el escritor que da nombre al propio IC— a una lengua de trabajo en el campo científico, totalmente integrada en las academias y en los foros internacionales y espacios de reunión multilateral, es una tarea que el IC ya ha iniciado con diligencia, impulsando la ciencia como uno de los pilares culturales fundamentales de su acción. La ciencia y la tecnología deben ser factores a los que se preste especial atención como herramientas que posicionen al español como un idioma vanguardista y de gran utilidad, y los medios digitales y las redes sociales son el canal perfecto para una difusión con vocación universal y accesible.

⁹⁴ Olábarri Azagra, J. El idioma español: situación actual y mirada al futuro. Un cambio de modelo. Documento de Trabajo Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales Número 131 / 2022. Real Instituto Universitario de Estudios Europeos. CEU San Pablo. (2022). p. 37.

⁹⁵ Instituto Cervantes. *El Instituto Cervantes en el Mundo, 2023*. (2023). p. 414.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Referencias normativas y legales

Constitución Española. (1931). Recuperado de: https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1931.pdf

Constitución Española. BOE (1978). Recuperado de: BOE-A-1978-31229 Constitución Española.

Ley 7/1991, de 21 de marzo, por la que se crea el Instituto «Cervantes». Recuperado de: BOE-A-1991-7354 Ley 7/1991, de 21 de marzo, por la que se crea el Instituto «Cervantes».

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

Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-7045-consolidado.pdf>

Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-7851>

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=-BOE-A-2023-4512&p=20230221&tn=1#a3-3>

Real Decreto 565/1985, de 24 de abril, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura y de sus Organismos autónomos. Recuperado de: BOE-A-1985-7398 Real Decreto 565/1985, de 24 de abril, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura y de sus Organismos autónomos.

Real Decreto 2045/1994, de 14 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura. Recuperado de: BOE-A-1994-22958 Real Decreto 2045/1994, de 14 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura.

Real Decreto 1660/1998, de 24 de julio, por el que se crean los órganos de la Agencia Española de Cooperación Internacional en el Exterior. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1998-19357>

Real Decreto 1526/1999, de 1 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Cervantes. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-20193>

Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-20275>

Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-19939

Real Decreto 998/2012, de 28 de junio, por el que se crea el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España y se modifica el Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, de creación del Consejo de Política Exterior. Recuperado de: [BOE-A-2012-8672](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-8672) **Real Decreto 998/2012**, de 28 de junio, por el que se crea el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España y se modifica el Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, de creación del Consejo de Política Exterior.

Real Decreto 1049/2020, de 1 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia, aprobado por el Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-15392>

Real Decreto 431/2022, de 7 de junio, para la creación del Observatorio Global del Español. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-9382

STC 165/1994, de 26 de mayo. Recuperado de: Sistema HJ — Resolución: SENTENCIA 165/1994 ([tribunalconstitucional.es](https://www.tribunalconstitucional.es))

Referencias institucionales

AC/E. *10 años del PICE*. Recuperado de: <https://www.accioncultural.es/es/10-anos-del-pice-ebook>

AECID. *Sectores de cooperación*. (s.f.) Recuperado de: <https://www.aecid.es/es/sectores-de-cooperaci%C3%B3n/gobernabilidad-democr%C3%A1tica>

AECID. *Memoria Oficial de Diplomacia Científica, Tecnológica y de Innovación 2023*. (2023). Recuperado de: <https://www.aecid.es/documents/d/guest/ydray-memoria-cientifica-2023-onlineok-pdf>

Instituto Cervantes. *Los primeros 20 años.* Instituto Cervantes (2011).

Instituto Cervantes. Memoria Institucional. (2023). Recuperado de: <https://cervantes.org/es/sobre-nosotros/transparencia/memoria-institucional>

Instituto Cervantes. *Plan de Acción Cultural, Bibliotecas y cultura digital, 2023-2026.* (2023). Recuperado de: https://cervantes.org/sites/public/produccion/files/2023-01/2023_plan-de-accion-cultural-bibliotecas-y-cultura-digital-2023-2026.pdf

Instituto Cervantes. Centros. (2023). Recuperado de: <https://cervantes.org/sites/public/produccion/files/2023-11/08-memoria-instituto-cervantes-2022-2023-centros.pdf>

Instituto Cervantes. *Plan Anual de Actuación Año 2024.* (2024). Recuperado de: <https://cervantes.org/sites/public/produccion/files/2024-03/plan-actuacion-2024-IC.pdf>

Instituto Cervantes. *El Español en el Mundo: Anuario del Instituto Cervantes, 2023.* (2024). Recuperado de: https://cvc.cervantes.es/lengua/anuario/anuario_22/default.htm

Instituto Cervantes. *Sobre nosotros.* (s.f.) Recuperado de: <https://cervantes.org/es/sobre-nosotros>

Instituto Cervantes. *Disciplinas.* (s.f.). Recuperado de: Disciplinas | Instituto Cervantes

Instituto Cervantes. *Bibliotecas.* (s.f.). Recuperado de: <https://cervantes.org/es/bibliotecas>

Instituto Cervantes. Normativa. (s.f.) Recuperado de: <https://cervantes.org/es/sobre-nosotros/transparencia/normativa>

KEA. *Research for cukt committee. European Cultural Instiutes Abroad.* Parlamento europeo. (2016). Recuperado de: [https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document/IPOL_STU\(2016\)563418](https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document/IPOL_STU(2016)563418)

Portal de la Transparencia. *Organigrama MAEUEC.* (s.f.). Recuperado de: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación – Estructura y Organigramas – Organización y Empleo Público – Publicidad Activa – Portal de la Transparencia de la Administración del Estado. España – Inicio

Portal de la Transparencia. *Organigrama MC* (s.f.). Recuperado de: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b0e5e48d-08a0-46d6-9b80-0adb48a05768/MCLT_LXV.pdf

Portal de la transparencia. *Organigrama de AC/E.* (s.f.). Recuperado de: https://www.accioncultural.es/media/Transparencia/2024/Organigrama2024_marzo.pdf

Portal de la Transparencia. *Organigrama AECID.* (s.f.) Recuperado de: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:bcde6a9f-156a-4776-92de-c9167aa34ac6/ORG-MAEC-AECID.pdf>

Portal de la Transparencia. *Organigrama Instituto Cervantes* (s.f.) Recuperado de: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:322cc90d-9193-4e1c-9646-b8bb2d39b426/Organigrama%20IC%20Transparencia.pdf>

Power Language Index. Como se cita en Carta de España. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, *El español, una lengua con más de 599 millones de hablantes.* (s.f.). Recuperado de: <https://www.inclusion.gob.es/web/cartaespana/-/el-espanol-una-lengua-con-mas-de-599-millones-de-hablantes#:~:text=El%207%2C5%20%25%20de%20la,lengua%20nativa%2C%20segunda%20o%20extranjera.>

UNESCO. *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural.* (2001). Recuperado de: <https://www.unesco.org/es/legal-affairs/unesco-universal-declaration-cultural-diversity>

Referencias académicas

Alonso, J. A; Jiménez, J. C y García Delgado, J. L. *Los futuros del español: Horizonte de una lengua internacional.* 1ª Ed. (Madrid: Alianza, 2023).

Álvarez Valencia, J. *Hacia un nuevo paradigma para la diplomacia cultural española.* (2019). Recuperado de: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/ari8-2019-alvarezvalencia-hacia-paradigma-diplomacia-cultural-espanola.pdf>

Badillo, A. *Las políticas públicas de acción cultural exterior de España Estrategia Exterior Española.* 2014. Recuperado de: <https://www.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/eee19-badillo-politicas-publicas-accion-cultural-exterior-espana.pdf>

Cull, N. J. *Public Diplomacy: Lessons from the past.* Los Ángeles, USC Center on Public Diplomacy at the Annenberg School, Figueroa Press. (2009). Recuperado de: <https://uscpublicdiplomacy.org/sites/uscpublicdiplomacy.org/files/legacy/publications/perspectives/CPDPerspectivesLessons.pdf>

Delgado Gómez-Escalonilla, L. *Un siglo de diplomacia cultural española: de la Junta para Ampliación de Estudios al Instituto Cervantes.* Estudios internacionales y estratégicos. Madrid: Real Instituto Elcano. (2014). Recuperado de: <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/un-siglo-de-diplomacia-cultural-espanola-de-la-junta-para-ampliacion-de-estudios-al-instituto-cervantes/>

Gienow-Hecht, J. C. E. y Donfried, M. C. *The Model of Cultural Diplomacy: Power, Distance, and the Promise of Civil Society.* en Gienow-Hetch, J.E.C y Donfried, M.C. *Searching for a cultural diplomacy.* (Nueva York: Berghahn Books, 2010) p. 13-30.

Gracia Santos, M. y Olivie, I. *Más blanda que económica, la globalización continúa.* Real Instituto Elcano. (2019). Recuperado de: <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/mas-blanda-que-economica-la-globalizacion-continua/>

Herrera de la Muela, I. *La promoción cultural española en el exterior: la actividad cultural y promoción del cine del Instituto Cervantes (1991-2004).* Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid. (2008). Recuperado de: La promoción cultural española en el exterior: la actividad cultural y promoción del cine del Instituto Cervantes (1991-2004) (ucm.es)

Lamo de Espinosa, E. y Badillo Matos, A. *El Instituto Cervantes y la diplomacia cultural en España: Una reflexión sobre el modelo.* (2017) Real Instituto Elcano. Recuperado de: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/lamodeespinosa-badillo-instituto-cervantes-diplomacia-cultural-espana-reflexion.pdf>

Marco, E. y Otero Roth, J. *La transformación de la diplomacia cultural española.* Política Exterior. Vol. 2, n.º 134, 2010. p. 158. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/25698927>

Marzo, J. L., y Lozano, A. *Política cultural del gobierno español en el exterior (2000-2004). Proyecto de investigación «Desacuerdos. Sobre arte, políticas y esfera pública en el Estado español»,* Arteleku, Diputación Foral de Gipuzkoa, Museu d'Art. (2004).

Menéndez Reyes, M^a E. *Diplomacia cultural: aproximación al concepto, y apuntes sobre el modelo de diplomacia cultural en España.* Culturas. Revista de Gestión Cultural Vol. 5, N.º 2, 2018 pp. 29-48. Recuperado de: <https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/114280/10816-42180-1-PB.pdf?sequence=1>

Montoya Ruiz, S. *La redefinición de la diplomacia cultural en el mundo contemporáneo.* Oasis, n.º17, p. 165-202. (2012). Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5134857>

Noya, J. *Diplomacia pública para el siglo XXI.* (Barcelona: Ariel. 2007). 0

Nye, J. *Soft power.* Foreign Policy n.º 80 Fall. (1990). Recuperado de: <https://www.jstor.org/journal/foreignpolicy>

Nye, J. *Soft Power: the evolution of a concept.* *Journal of Political Power.* (2021). Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/560502075/Nye-Soft-power-the-evolution-of-a-concept-1>

Olábarri Azagra, J. *El idioma español: situación actual y mirada al futuro. Un cambio de modelo.* Documento de Trabajo Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales Número 131 / 2022. Real Instituto Universitario de Estudios Europeos. CEU San Pablo. (2022). Recuperado de: https://repositorioinstitucional.ceu.es/bitstream/10637/14053/1/idioma_olabarri_2022.pdf

Pamment, J. West European public diplomacy. en Davis Cross, M.K. y Melissen, J. *European public diplomacy: soft power at work.* (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2013). p. 13-38. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/304862499_West_European_Public_Diplomacy

Rothman, S. B. *Revising the soft power concept: what are the means and mechanisms of soft power?* Journal Of Political Power. (2011), 4(1), pp. 49-64. Recuperado de: https://d11.cuni.cz/pluginfile.php/889447/mod_resource/content/1/Rothman-Revisiting.pdf

Saddiki, S. *El papel de la diplomacia cultural en las relaciones internacionales.* Revista CIDOB d'Afers Internacionals. n.º88. p. 107-118. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3109663>

Terán de las Fuentes, J. *100 años de la diplomacia cultural española.* (Trabajo fin de grado, Universidad de Valladolid, 2022). Recuperado de: https://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10324/59658/TFG-D_01544.pdf?sequence=1

Vázquez Barrado, A. *Aproximación a la política cultural de España.* Portal Iberoamericano de Gestión Cultural. 2011. Recuperado de: https://www.academia.edu/10794501/Aproximaci%C3%B3n_a_la_pol%C3%ADtica_cultural_de_Espa%C3%B1a

Referencias en prensa

Barragán Toledo, C. *España asume el liderazgo de la diplomacia cultural de la UE con el foco en Iberoamérica.* El Confidencial. (2021). Recuperado de: https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2021-06-11/union-europea-diplomacia-cultural-iberoamerica_3127672/

El País. *El Gobierno crea una sociedad para apoyar la cultura en el exterior.* (2000). Recuperado de: https://elpais.com/diario/2000/12/16/cultura/976921201_850215.html#

Instituto Cervantes. Luis García Montero, nuevo director del Instituto Cervantes. Nota de prensa. (2018). Recuperado de: <https://cervantes.org/es/sobre-nosotros/sala-prensa/notas-prensa/luis-garcia-montero-nuevo-director-del-instituto-cervantes#:~:text=El%20Consejo%20de%20Ministros%20ha,del%20Secretariado%20de%20Extensi%C3%B3n%20Universitaria.>

Instituto Cervantes. El Observatorio Global del Español materializa su puesta en marcha con la celebración en Logroño de la primera Comisión Ejecutiva. Nota de prensa. (2024). Recuperado de: <https://cervantes.org/es/sobre-nosotros/sala-prensa/notas-prensa/observatorio-global-espanol-materializa-su-puesta-marcha>

Noticias ONU, *El español, un idioma que conecta comunidades en todo el planeta.* (2022). Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2022/04/1507612>



DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD

D./Dña. **Lucía Martínez Martínez** con DNI/NIE/Pasaporte 01942939Z, alumno/a del Máster Interuniversitario en Diplomacia y Relaciones Internacionales en el curso 2023-24, como autor/a de la Memoria de Investigación titulada «**El Instituto Cervantes como herramienta de Diplomacia Cultural española: análisis estructural, acciones y evaluación de resultados**»,

DECLARO QUE:

La Memoria de Investigación que presento está elaborada por mí y es original. No copio, ni utilizo ideas, formulaciones, citas integrales e ilustraciones de cualquier obra, artículo, memoria, o documento (en versión impresa o electrónica), sin mencionar de forma clara y estricta su origen, tanto en el cuerpo del texto como en la bibliografía.

Así mismo declaro que los datos son veraces y que no he hecho uso de información no autorizada de cualquier fuente escrita de otra persona o de cualquier otra fuente.

De igual manera, soy plenamente consciente de que el hecho de no respetar estos extremos es objeto de sanciones universitarias y/o de otro orden.

En Madrid, a 26 de septiembre de 2024

Fdo.: Lucía Martínez Martínez

A handwritten signature in blue ink, consisting of a long horizontal stroke followed by a loop and a short vertical stroke.

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**El genocidio ante la Corte Internacional de Justicia:
el futuro del caso Sudáfrica v. Israel**

Paloma Otero Egocheaga

Madrid, junio 2024

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivos: determinar los requisitos legales para que la Corte Internacional de Justicia falle en favor del demandante y aplicar estos criterios sobre el caso *Sudáfrica v. Israel* para aportar avances sobre la posible decisión futura de la Corte.

Para alcanzar dichos objetivos, se ha procedido primero al análisis de la potestad jurisdiccional de la Corte, haciendo referencia a su competencia *ratione personae*, por un lado, y *ratione materiae*, por otro. Además, se ha tratado de forma diferenciada la competencia *prima facie* en el procedimiento incidental de medidas provisionales, puesto que la Corte ya se ha pronunciado en el caso contra Israel. En relación con el fondo del asunto, se ha indagado en los distintos componentes de la Convención contra el Genocidio y su articulación ante los tribunales internacionales. Para ello, se han examinado los conceptos de genocidio y de grupos protegidos, los actos prohibidos por el Artículo II de la Convención y la intención genocida. Finalmente, se ha abordado la polémica cuestión de la responsabilidad del Estado por el crimen de genocidio, tanto en relación con el Artículo III de la Convención, sobre las formas de autoría y participación, como en cuanto a las obligaciones de prevenir y sancionar el genocidio.

En esta memoria se ha podido resaltar la importancia de entender la obligación de prevención y sanción del genocidio como una obligación *erga omnes partes*, ya que esto permite que cualquier Estado parte de la Convención pueda interponer una demanda ante la Corte. El Artículo IX de la Convención es clave para determinar la competencia del tribunal, exigiéndose la existencia de una controversia entre las partes relativa a la interpretación o aplicación del tratado. Entendiendo el genocidio como un crimen internacional caracterizado por la intención de destruir a un grupo protegido por la Convención, es posible definir una serie de actos constitutivos de genocidio, entre ellos matanza, lesiones graves o imposición de condiciones de vida insostenibles.

Finalmente, la atribución de responsabilidad por actos de genocidio se hará en función de las normas consuetudinarias sobre responsabilidad internacional del Estado, requiriéndose que los autores materiales sean órganos estatales o se

hallen bajo su dirección o control. Se exigirá además que el Estado también presente una intención genocida, es decir, que exista una política genocida o una estructura organizada de violencia generalizada dirigida a la destrucción del grupo.

PALABRAS CLAVE: genocidio, Corte Internacional de Justicia, Israel, Palestina

ABSTRACT

The present work has two objectives: determine the legal requirements for the International Court of Justice to rule in favour of the defendant and apply those criteria to the *South Africa v. Israel* case to provide some guidance on the future decision of the Court.

To achieve these objectives, we have first analysed the Court's jurisdictional power, referring to its jurisdiction *ratione personae*, on the one hand, and *ratione materiae*, on the other. *Prima facie* jurisdiction in the incidental proceedings for interim protection has been dealt with in a differentiated manner, since the Court has already ruled in that regard in the case against Israel. Regarding the merits of the case, the different components of the Genocide Convention and its articulation before international tribunals were examined. To this end, the concepts of genocide, protected groups, acts prohibited by the Convention and genocidal intent were examined. Finally, the controversial issue of state responsibility for the crime of genocide has also been addressed, both in relation to Article III of the Convention, on the forms of perpetration and participation, and in terms of the obligations to prevent and punish genocide.

This report has highlighted the importance of understanding the obligation to prevent and punish genocide as an obligation *erga omnes partes*, since this allows any state party to the Convention to bring an action before the Court. Article IX of the Convention is key in determining the jurisdiction of the Court, requiring the existence of a dispute between the parties concerning the interpretation or application of the treaty. By understanding genocide as an international crime characterised by the intent to destroy a group protected by the Convention, it is possible to define a number of acts that could amount to genocide, including killing, serious injuries or the infliction of unsustainable conditions of life.

Finally, attribution of responsibility for acts of genocide will be made on the basis of customary rules on international state responsibility, requiring that the perpetrators are state organs or act under its direction or control. It will further

require that the state also exhibits genocidal intent, i.e. that there is a genocidal policy, or an organised structure of widespread violence aimed at the destruction of the group.

KEY WORDS: genocide, International Court of Justice, Israel, Palestine.

Capítulo I

INTRODUCCIÓN

El 29 de diciembre de 2023, Sudáfrica presentó ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), una solicitud de inicio de un procedimiento contra Israel por su vulneración de sus obligaciones en virtud de la Convención contra el Genocidio de 1948¹. El origen de dicha demanda es la situación de la población palestina tras la ofensiva militar israelí sobre la Franja de Gaza, un territorio de 365 km² y 2,3 millones de habitantes (casi la mitad de ellos niños), en respuesta a los ataques de Hamas del 7 de octubre de 2023².

El crimen de genocidio presenta un régimen legal especialmente controvertido debido a que puede ser cometido tanto por personas individuales como por Estados, y en ocasiones incluso por ambos a la vez. Por ello, tanto la CIJ como tribunales penales internacionales (Corte Penal Internacional, Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) y Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY)) han tenido oportunidad en el pasado de dictar sentencias relativas a este crimen internacional. En el caso de las dos primeras, continúan haciéndolo hasta la actualidad. Esto ha permitido un desarrollo jurisprudencial relativamente amplio en el caso de la responsabilidad penal individual, pero mucho más reducido en el caso de la responsabilidad estatal.

El requisito característico del genocidio, que lo distingue de cualquier otro delito internacional, es su *mens rea*, puesto que, para considerar un acto como constitutivo de genocidio, se exige que este se haya cometido con la intención de destruir al grupo protegido, en todo o en parte. Es precisamente este elemento, que se denomina *dolus specialis*, lo que hace muy difícil determinar la responsabilidad de un Estado por genocidio.

¹ Asamblea General de Naciones Unidas. «Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio», 9 de diciembre de 1948. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-prevention-and-punishment-crime-genocide>

² *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, *Application instituting proceedings and Request for the indication of provisional measures*, 29 December 2023, *ICJ General List 2023*, p. 9, para. 18.

Hasta la fecha, la Corte Internacional de Justicia ha emitido únicamente dos fallos en relación directa con la Convención contra el Genocidio. El primero, de 2007, sobre el caso *Bosnia v. Serbia y Montenegro*³, en el que determinó que, si bien se habían producido actos constitutivos de genocidio, los demandados no eran responsables de genocidio porque no era posible atribuirles responsabilidad por los actos cometidos por los autores materiales. Sin embargo, sí que se halló a Serbia culpable de vulnerar sus obligaciones de prevenir y sancionar el genocidio, así como su obligación de cooperar con el TPIY. En el segundo fallo, de 2015, en el asunto *Croacia v. Serbia*⁴, se desestimaron las peticiones croatas por entenderse que no se habían producido actos constitutivos de genocidio al no quedar probada la intención genocida de Serbia.

El valor jurídico de estas decisiones es inmenso, pero en realidad lo más importante es que la Corte sea capaz de marcar la diferencia, es decir, lograr que sus resoluciones sirvan para evitar que hechos similares a estos se repitan en un futuro. Parece que, hasta la fecha, este objetivo no se está cumpliendo. Actualmente la Corte se encuentra tramitando tres asuntos diferentes relativos a la Convención contra el Genocidio: *Gambia v. Myanmar* desde 2019, *Ucrania v. Rusia* desde 2022 y, finalmente, *Sudáfrica v. Israel* desde 2023.

La falta de desarrollo jurisprudencial del crimen de genocidio provoca que las expectativas sobre los fallos de estos casos sean cada vez mayores, especialmente con la demanda contra Israel, por las connotaciones políticas que entraña y el nivel de implicación pública. Por ello, resulta más que relevante proceder a un estudio de cómo se desarrollan este tipo de procedimientos ante la CIJ y cuáles son los requisitos exigidos para considerar que efectivamente se han producido actos de genocidio.

1. Objetivos y metodología

El objetivo del presente trabajo, por tanto, es doble. Por un lado, determinar cuáles son los requisitos legales para que la Corte pueda hallarse competente en un caso de genocidio y fallar en favor del demandante. Por otro lado, aplicar dichos criterios en relación al caso *Sudáfrica v. Israel* para poder entrever la posible decisión futura de la Corte.

Para lograr estos objetivos se examinarán, en primer lugar, la cuestiones relativas a la competencia de la Corte y la admisibilidad de la demanda, destacando la determinación de la competencia *prima facie* del tribunal. Posteriormente, se examinará el fondo del asunto repasando los distintos elementos de la Conven-

³ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia & Montenegro)*, Judgment of 26 February 2007, ICJ Reports 2007, p. 43.

⁴ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)*, Judgment of 3 February 2015, ICJ Reports 2015, p. 3.

ción contra el Genocidio, a saber, grupos protegidos, *actus reus* y *mens rea*. Finalmente, se hará hincapié en la atribución de responsabilidad al Estado por el crimen de genocidio, incluyendo las vulneraciones de sus obligaciones de prevenir y sancionar.

La metodología seguida en la elaboración de este trabajo es de revisión documental. Se tendrán en cuenta las obras doctrinales publicadas por expertos en la materia en los últimos años, especialmente a partir de 2007, cuando la Corte dictó su primera sentencia en un caso de genocidio. Además, se atenderá a la jurisprudencia de tribunales internacionales, sobre todo sentencias pasadas de la Corte, pero también de otros como el TPIY o el TPIR. Otro tipo de decisiones de la Corte también serán tomadas en cuenta, incluyendo las providencias sobre medidas provisionales y excepciones preliminares de los casos pendientes, con especial atención al asunto *Gambia v. Myanmar* por su carácter innovador en el ámbito de la competencia del tribunal.

Capítulo II

EL EJERCICIO DE LA POTESTAD JURISDICCIONAL. COMPETENCIA DE LA CORTE Y ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA

La potestad jurisdiccional de la Corte Internacional de Justicia deriva del Capítulo II (arts. 34-8) de su Estatuto⁵ (en adelante ECIJ), titulado «Competencia de la Corte». A partir de lo reflejado en él, y debido a la naturaleza judicial y voluntaria de la jurisdicción contenciosa de la Corte, podemos distinguir entre dos conceptos complementarios: la competencia del tribunal y la admisibilidad de la demanda⁶. Mientras que el primero hace referencia a la capacidad de la Corte para ejercer su potestad jurisdiccional de acuerdo con las condiciones exigidas en su Estatuto, el segundo se refiere más bien a la garantía de que los Estados intervinientes tengan capacidad para dirigirse a la Corte en un asunto concreto⁷. No obstante, se debe destacar que la diferenciación entre competencia y admisibilidad dista mucho de ser pacífica, y por ello ambos términos a menudo son empleados de manera indistinta tanto por la doctrina como por la propia Corte⁸. Por ello, en este capítulo se hará referencia a cuestiones de competencia y admisibilidad de manera conjunta y no diferenciada.

La Corte, a la hora de declararse competente para conocer de un asunto concreto o de declarar admisible la demanda, debe cumplir siempre una serie de condiciones recogidas precisamente en el Capítulo II de su Estatuto⁹, las cuales, por su redacción, nos obligan a distinguir entre competencia *ratione personae*

⁵ Naciones Unidas. «Estatuto de la Corte Internacional de Justicia», 18 de abril de 1946. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/statute-of-the-international-court-of-justice>

⁶ Grange, Maryline. «Compétence du juge et recevabilité de la requête: leurs relations dans l'exercice du pouvoir juridictionnel. —L'exemple de la Cour internationale de justice—». These de doctorat, Paris 2, 2011, p. 619. <https://theses.fr/2011PA020084>

⁷ Ibid.

⁸ Espaliù Berdud, Carlos. «Locus Standi De Los Estados Y Obligaciones Erga Omnes En La Jurisdicción Contenciosa De La Corte Internacional De Justicia». Revista Española De Derecho Internacional 72, n.º 2 (1 de julio de 2020): p. 37. <https://www.revista-redi.es/redi/article/view/453>

⁹ Ibid.

(arts. 34-35 ECIJ) y competencia *ratione materiae* (art. 36 ECIJ)¹⁰. Una primera aproximación al contenido de ambos componentes permite delimitarlos de la siguiente forma: la competencia *ratione personae* se referiría al tipo de entes que pueden ser partes en un caso ante la Corte, es decir, aquellos sujetos de Derecho internacional con *locus standi* (o legitimación activa). Por el contrario, la competencia *ratione materiae* remitiría al tipo de asuntos que abarca la jurisdicción de la Corte¹¹. Ambas tipologías, así como los requisitos asociados a cada una de ellas, se desarrollarán en los siguientes subapartados.

1. La competencia *ratione personae*

La jurisdicción de la Corte en los procedimientos contenciosos se basa en el consentimiento de las partes, es decir, se trata de una jurisdicción voluntaria. Esto se puede deducir del art. 38.5 Reglamento de la Corte¹² (en adelante RCIJ), según el cual no se podrá iniciar ningún procedimiento ante ella hasta que el Estado demandado no reconozca su competencia sobre el caso concreto. Esto permite fundamentar la competencia *ratione personae* de la Corte en el doble consentimiento de las partes¹³, pudiéndose diferenciar entre una competencia general y una especial.

La competencia general (o abstracta) de la Corte se identifica con el *locus standi* de las partes, es decir, con el hecho de que ambas tengan acceso al tribunal. Tener acceso en este caso significa tener la capacidad de convertirse en parte en un procedimiento cualquiera iniciado ante la Corte¹⁴. Esta capacidad se encuentra limitada en la Corte Internacional de Justicia en dos sentidos¹⁵: en primer lugar, se concede exclusivamente a Estados (frente a individuos u organizaciones internacionales) (art. 34.1 ECIJ) y, en segundo lugar, es imprescindible que dicho Estado sea parte del Estatuto de la Corte (art. 35.1 ECIJ), lo cual se produce de forma automática cuando este se convierte en miembro de las Naciones Unidas (art. 93.1 CNNUU). Es decir, la Corte tendrá competencia general para conocer de un caso cuando los Estados parte hayan reconocido la existencia de este tribunal como principal órgano judicial de las Naciones Unidas.

La competencia especial, por su parte, es la capacidad de la Corte para manejar una disputa concreta y sólo se da cuando hay un consentimiento o acuerdo

¹⁰ Quintana, Juan José. *Litigation at the International Court of Justice: Practice and Procedure*. Brill | Nijhoff, 2015, p. 3. <https://doi.org/10.1163/9789004297517>

¹¹ QUINTANA, J.J., *Op. cit.*

¹² Corte Internacional de Justicia. «Reglamento de la Corte», 14 de abril de 1978. <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/rules-of-court/rules-of-court-es.pdf>

¹³ *Legality of Use of Force (Serbia & Montenegro v. Canada)*, *Preliminary Objections, Judgment of 15 December 2004, Separate Opinion of Judge ad hoc Kreca*, p. 519.

¹⁴ *(Bosnia and Herzegovina v. Serbia & Montenegro)*, *Judgment, Op. cit.*, p. 85 para. 102.

¹⁵ *(Serbia & Montenegro v. Canada)*, *Op. cit.*, p. 518.

ad hoc de las partes¹⁶. Dicho consentimiento puede venir dado de diferentes formas: compromiso de las partes, cláusula compromisoria en un tratado de alcance general o *forum prorogatum*. Claramente, en los casos relacionados con la Convención contra el Genocidio, el consentimiento de las partes deriva de la aplicación de la cláusula compromisoria de su Artículo IX, en relación con el artículo 36.1 del Estatuto de la Corte. Este último establece que la Corte será competente para conocer de «*todos los asuntos especialmente previstos (...) en los tratados y convenciones vigentes*». Por su parte, el Artículo IX de la Convención contra el Genocidio establece lo siguiente:

«*Las controversias entre las Partes contratantes, relativas a la interpretación, aplicación o ejecución de la presente Convención (...) serán sometidas a la Corte Internacional de Justicia a petición de una de las Partes en la controversia.*»

Esto significa que, para que la Corte tenga competencia en los casos referidos a este tratado internacional, es necesario que las partes de la controversia sean a su vez Estados parte de la Convención. Además, el Estado demandado no puede haber formulado reservas sobre el Artículo IX que impidan al demandante recurrir válidamente a la Corte¹⁷.

Por tanto, como principio general, la Corte ejercerá su potestad jurisdiccional cuando los Estados parte en una controversia no sólo tengan acceso al tribunal, sino que además hayan aceptado su jurisdicción¹⁸. Sin embargo, esta cuestión, aparentemente sencilla, adquiere mayor complejidad en los casos relacionados con la Convención contra el Genocidio, puesto que han venido surgiendo dudas sobre la capacidad de los Estados para ser parte en el proceso. La pregunta que se plantea es la siguiente: ¿para que un Estado tenga legitimación activa ante la Corte es necesario que presente un derecho o interés específicos en el asunto?¹⁹

Es a raíz de esta pregunta que la doctrina ha hecho especial hincapié en las diferencias entre los conceptos de capacidad y legitimación (en inglés, *standing*), es decir, entre *legitimatío ad processum* (capacidad procesal general para ser parte en un litigio) y *legitimatío ad causam* (capacidad para poder llevar un asunto concreto ante un tribunal)²⁰. Ya no se trata meramente de una cuestión de consen-

¹⁶ (*Bosnia and Herzegovina v. Serbia & Montenegro*), *Op. cit.*, p. 85 para. 103.

¹⁷ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, *Preliminary Objections, Judgment of 22 July 2022, ICJ Reports 2022*, p. 508, para. 78.

¹⁸ *Legality of Use of Force (Serbia & Montenegro v. Belgium)*, *Provisional Measures, Order of 2 June 1999, ICJ Reports 1999*, p. 132, para. 20.

¹⁹ QUINTANA, J.J., *Op. cit.*, p. 15.

²⁰ Del Vecchio, Angela. «International Courts and Tribunals, Standing». En *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. V, p. 628. Oxford University Press, 2012. <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e79>

timiento y/o de poder acceder al tribunal, sino que el debate está en si un Estado «tiene derecho» a presentar ante la Corte una reclamación concreta²¹.

1.1 Legitimación activa (*locus standi*) y obligaciones *erga omnes partes*

El concepto de obligaciones *erga omnes*, así como su relación con la legitimación procesal de las partes ante la CIJ, ha sido objeto de intenso debate en las últimas décadas y aún hoy continúa planteando problemas²². De hecho, no es sólo que la Corte tardara años en reconocer la legitimación de terceros Estados (Estados que no habían sufrido un daño directo) en caso de violaciones de intereses colectivos, sino que además la dimensión y el alcance de dicha legitimación continúan sin estar del todo claras²³.

La primera referencia (indirecta) de la Corte a la existencia de las obligaciones *erga omnes* se remonta a la *Opinión Consultiva de 1951 sobre las Reservas a la Convención contra el Genocidio*²⁴. En ella, la Corte afirmó que, en dicha Convención, los Estados parte no ostentan un interés propio, sino un interés común en la consecución de los fines propios del tratado²⁵. A pesar de esta pionera aproximación, la cuestión de las obligaciones *erga omnes* quedó a un lado hasta que la Corte la retomó en el año 1970, a raíz del caso de la *Barcelona Traction*²⁶.

Pocos años antes, en 1966, la Corte había emitido su polémico veredicto sobre los casos del *Sudoeste Africano*²⁷, donde había hecho referencia por vez primera a la legitimación procesal de terceros Estados. En esta sentencia, la Corte negó el *locus standi* (legitimación activa) de Etiopía y Liberia por no haber sufrido un daño directo a raíz de las prácticas de apartheid de Sudáfrica²⁸. Es decir, los demandantes no tenían ningún derecho o interés legal sobre el caso que habilitara a la Corte para ejercer su poder jurisdiccional²⁹. De esta forma, el tribunal llegó a la conclusión de que en derecho internacional no existía un equivalente a la «*actio popularis*» de los sistemas domésticos, es decir, que ningún Estado tenía derecho a tomar acciones legales en reivindicación de un interés público³⁰.

²¹ QUINTANA, J. J., *Op. cit.*, p. 15.

²² Longobardo, Marco. «The Standing of Indirectly Injured States in the Litigation of Community Interests before the ICJ: Lessons Learned and Future Implications in Light of The Gambia v. Myanmar and Beyond». *International Community Law Review* 24, n.º 5 (20 de septiembre de 2021), p. 8. <https://doi.org/10.1163/18719732-12341480>

²³ *Ibid.*, p. 10.

²⁴ *Reservations to the Convention on Genocide, Advisory Opinion of 28 May 1951, ICJ Reports 1951*, p. 15.

²⁵ *Ibid.*, p. 23.

²⁶ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain), Judgment of 5 February 1970, ICJ Reports 1970*, p. 3.

²⁷ *South West Africa (Ethiopia v. South Africa) (Liberia v. South Africa), Second Phase, Judgment of 18 July 1966, ICJ Reports 1966*, p. 6.

²⁸ ESPALIÚ BERDUD, C., *Op. cit.*, p. 38, para. 8.

²⁹ *South West Africa, Op. cit.*, p. 51, para. 99.

³⁰ *South West Africa, Op. cit.*, p. 47, para. 88.

Dicha decisión fue duramente criticada por un amplio sector de la doctrina³¹, incluso a pesar de que la Corte no había negado de forma absoluta la posibilidad de que un tercer Estado estuviera legitimado para defender un interés general. Lo que alegó realmente la CIJ fue que, para que esta posibilidad existiera, debía estar claramente recogida en un instrumento jurídico (por ejemplo, un tratado)³². Debido a esto, muchos autores plantean que el caso de la *Barcelona Traction* pudo ser visto por la Corte como una oportunidad para revertir los efectos de una lectura tan restrictiva del alcance de su jurisdicción³³.

En la sentencia de este último caso, la Corte no tenía que decidir sobre la legitimación en una controversia sobre intereses colectivos, pero aprovechó la oportunidad para clarificar que estos intereses, a los que por primera vez denominó obligaciones *erga omnes*, de hecho existían³⁴. Definió este tipo de obligaciones como aquellas que posee un Estado con respecto de la comunidad internacional en su conjunto y las diferenció cualitativamente de las obligaciones bilaterales al declarar que, por la importancia de los derechos que abarcan, todos los Estados tienen un interés legal en su protección³⁵. Como ejemplo de obligación *erga omnes* mencionó expresamente la prohibición del genocidio, además de otras como la prohibición de la agresión o la protección frente a la esclavitud y la discriminación racial³⁶.

Además, en esta misma sentencia la Corte también aportó algunas notas sobre el *locus standi* de los Estados en caso de vulneración de las obligaciones *erga omnes*. Concretamente, negó el *locus standi* de Bélgica al considerar que las obligaciones supuestamente vulneradas por España no eran de naturaleza *erga omnes* y por ello sólo el titular del interés jurídico violado podía solicitar a la Corte su reparación³⁷. De esta afirmación y del tono general de la sentencia se puede deducir, por tanto, que en caso de tratarse de obligaciones *erga omnes*, puesto que estas existen en relación con todos los Estados y todos ellos tienen interés jurídico en su protección, cualquier Estado podría verse legitimado para presentar una demanda ante la Corte en caso de vulneración³⁸.

La Corte no tuvo oportunidad de configurar operativamente lo establecido en el asunto de la *Barcelona Traction* hasta más de 40 años después³⁹, ya bien

31 LONGOBARDO, M., *Op. cit.*, p. 12.

32 *South West Africa*, *Op. cit.*, p. 32, para. 44.

33 Urs, Priya. «Obligations Erga Omnes and the Question of Standing before the International Court of Justice». *Leiden Journal of International Law* 34, n.º 2 (junio de 2021), p. 510. <https://doi.org/10.1017/S0922156521000091>

34 LONGOBARDO, M., *Op. cit.*

35 *Barcelona Traction*, *Op. cit.*, p. 32, para. 33.

36 *Ibid*, p. 32, para. 34.

37 *Ibid*, p. 50-1, para. 101-2.

38 ESPALIÚ BERDUD, C., *Op. cit.*, p. 39, para. 9.

39 Clancy, Pearce. «Erga Omnes Parties Standing after South Africa v Israel». *EJIL: Talk!* (blog), 1 de febrero de 2024, p. 1. <https://www.ejiltalk.org/erga-omnes-partes-standing-after-south-africa-v-israel/>

entrado el siglo XXI, de la mano del caso *Bélgica v. Senegal*⁴⁰. Sin embargo, antes de entrar a analizar esta sentencia se debe destacar el importante papel de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas (CDI) y del Instituto de Derecho Internacional (IDI) en los años que mediaron entre uno y otro hito de la Corte.

En el año 2001, la CDI publicó el *Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad Internacional de los Estados*⁴¹. Este texto marcó un antes y un después en el sentido de que por primera vez se reflejó la distinción entre obligaciones *erga omnes* (art. 48.1(b)) y obligaciones *erga omnes partes* (art. 48.1(a)). La diferencia entre ambas sería la siguiente: mientras que las primeras existen con relación a la comunidad internacional en su conjunto, las segundas existen sólo con relación a un grupo de Estados del que el Estado reclamante forma parte y protegen sólo un interés colectivo del grupo⁴². Además, el artículo 48, al complementar lo recogido en el artículo 42, sobre invocación de la responsabilidad por el Estado lesionado, habilita la posibilidad de que un tercer Estado, distinto del lesionado, actuando en defensa del interés colectivo, reclame la responsabilidad de otro Estado que haya vulnerado las obligaciones específicas que protegen esos intereses colectivos⁴³. Es decir, el Estado reclamante no actúa a título individual (como ocurriría en caso de aplicarse el art. 42), sino en calidad de miembro de un grupo de Estados (obligaciones *erga omnes partes*) o de la comunidad internacional en su conjunto (obligaciones *erga omnes*)⁴⁴.

Aunque la Corte no está vinculada por este Proyecto, la propia CDI cita en su Comentario del Proyecto la sentencia del asunto *Barcelona Traction* como fundamento para definir las obligaciones *erga omnes*⁴⁵. Por tanto, aunque la CIJ nunca ha hecho referencia directa a estos artículos en sus distintos fallos, podemos entender que los ha tomado en consideración en sus sentencias posteriores, sobre todo porque todas ellas se alinean con lo recogido en el Artículo 48⁴⁶.

Por otro lado, el IDI, en su Sesión de Cracovia de 2005, aprobó la resolución titulada «*Obligations erga omnes in international law*»⁴⁷. Del mismo modo que había hecho la CDI, el IDI ofrece una definición similar de obligaciones *erga omnes* distinguiendo entre obligaciones *erga omnes stricto sensu* (Art. 1(a)) y

⁴⁰ *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*, Judgment of 20 July 2012, ICJ Reports 2012, p. 422.

⁴¹ Naciones Unidas. «Texto Del Proyecto de Artículos Sobre La Responsabilidad Del Estado Por Hechos Internacionalmente Ilícitos». En Anuario de La Comisión de Derecho Internacional 2001, Vol. II, Segunda Parte:26-31, 2001. https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc_2001_v2_p2.pdf

⁴² URS, P., *Op. cit.*, p. 508.

⁴³ Naciones Unidas. «Comentario al Texto Del Proyecto de Artículos Sobre La Responsabilidad Del Estado Por Hechos Internacionalmente Ilícitos». En Anuario de La Comisión de Derecho Internacional 2001, Vol. II, Segunda Parte, p. 135. https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc_2001_v2_p2.pdf

⁴⁴ *Anuario de La Comisión de Derecho Internacional 2001, Vol. II, Segunda Parte*, p. 135.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ URS, P., *Op. cit.*, p. 509.

⁴⁷ Institut de Droit International. Resolution: Obligations Erga Omnes in International Law. Krakow Session 2005, 2005. https://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/2005_kra_01_en.pdf

obligaciones *erga omnes partes* (Art. 1(b)), aunque sin emplear expresamente esta terminología. Asimismo, reconoce en su Artículo 3, en caso de controversias relativas al cumplimiento de una obligación *erga omnes*, el *locus standi* ante la CIJ de todos los Estados respecto de los cuales se deba esta obligación. Sin embargo, dicha legitimación queda condicionada por la necesidad de que exista un vínculo jurisdiccional entre el Estado demandante y el demandado (Art. 3). Es decir, la caracterización de las obligaciones supuestamente vulneradas como *erga omnes* no desplaza el carácter consensual de la jurisdicción de la Corte, debiéndose cumplir siempre el requisito del doble consentimiento⁴⁸.

A pesar de la ya para entonces reconocida distinción entre las dos tipologías de obligaciones *erga omnes*, la CIJ continuó entendiendo la obligación de prevención y sanción del genocidio como una obligación *erga omnes (stricto sensu)* en sus sentencias de los años subsiguientes, entre ellas las de los casos de *República Democrática del Congo v. Ruanda* de 2006⁴⁹ y de *Bosnia v. Serbia y Montenegro* de 2007⁵⁰.

Como ya se ha adelantado, la influencia de la CDI y el IDI sobre las decisiones de la Corte pudo observarse en el importantísimo fallo del caso *Bélgica v. Senegal*. En primer lugar, la Corte identificó por primera vez las obligaciones derivadas de la Convención contra el Genocidio (así como las derivadas de la Convención contra la Tortura) como *erga omnes partes*, de forma que todo Estado parte de una u otra convención presenta un interés en su cumplimiento⁵¹.

A continuación, la Corte entendió que este interés común (en este caso concreto, amparado por la Convención contra la Tortura) constituía legitimación suficiente para que cualquier Estado parte interpusiera demanda en caso de incumplimiento de las obligaciones por otro Estado parte⁵². La justificación fue la siguiente: si se exigiera un interés específico, en muchos casos no habría ningún Estado capaz de interponer una reclamación ante la Corte⁵³. Este argumento ha sido aplicable hasta la actualidad, puesto que la mayoría de los casos presentados basados en la Convención contra la Tortura o la Convención contra el Genocidio han sido en relación con actos cometidos (supuestamente) por Estados contra sus propios ciudadanos o, al menos, contra personas que se encontraban dentro de su territorio⁵⁴. De esta forma, la «*actio popularis*» se configuraría como la única

⁴⁸ URS, P., *Op. cit.*, p. 518.

⁴⁹ *Armed activities on the territory of the Congo (New Application: 2002) (DRC v. Rwanda)*, *Jurisdiction and Admissibility*, Judgment of 3 February 2006, ICJ Reports 2006, p. 31, para. 64.

⁵⁰ *(Bosnia and Herzegovina v. Serbia & Montenegro)*, *Op. cit.*, p. 120, para. 85.

⁵¹ *(Belgium v. Senegal)*, *Op. cit.*, p. 449, para. 68.

⁵² *(Belgium v. Senegal)*, *Op. cit.*, p. 449, para. 69.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Graf, Jan-Phillip. «Erga Omnes Partes Standing and Procedural Issues in South Africa v. Israel». EJIL: Talk! (blog), 1 de febrero de 2024, p. 1-2. <https://www.ejiltalk.org/erga-omnes-partes-standing-and-procedural-issues-in-south-africa-v-israel/>

vía que habilitaría a la Corte para entrar a conocer de estos casos, puesto que un Estado ni podría ni estaría dispuesto a demandarse a sí mismo⁵⁵.

Así, la Corte reconoció en este caso el *locus standi* de Bélgica y, por tanto, su capacidad para invocar la responsabilidad de Senegal por el incumplimiento de las obligaciones *erga omnes partes* contenidas en los artículos 6 y 7 de la Convención contra la Tortura⁵⁶.

Esta decisión provocó un efecto cascada que ha llevado a que, en los últimos años, terceros Estados reivindicquen la defensa de intereses colectivos como legitimación activa ante la Corte⁵⁷. No obstante, la primera vez que se aplicó este criterio directamente respecto de las obligaciones contenidas en la Convención contra el Genocidio fue en el caso *Gambia v. Myanmar*⁵⁸.

En el año 2019, Gambia inició un procedimiento contra Myanmar para establecer la responsabilidad de este último por vulneración de la Convención contra el Genocidio, al haber llevado a cabo, supuestamente, actos constitutivos de genocidio contra el grupo de los Rohingya⁵⁹. Gambia basó la competencia de la corte en el Artículo 36.1 del Estatuto de la Corte, en relación con el Artículo IX de la Convención contra el Genocidio, que actuaba como cláusula compromisoria. Además, para justificar su legitimación activa para instruir el procedimiento, alegó la caracterización de la prohibición del genocidio como norma de *ius cogens*, así como el carácter *erga omnes partes* de las obligaciones contenidas en la Convención contra el Genocidio⁶⁰.

Por su parte, Myanmar cuestionó tanto la jurisdicción de la Corte como la admisibilidad de la demanda en las excepciones preliminares, alegando, entre otros factores, la falta de legitimación activa de Gambia para llevar el caso ante la Corte (segunda excepción preliminar)⁶¹. Para fundamentar este punto, Myanmar empleó dos argumentos principales. El primero, similar a otros expuestos con anterioridad en este epígrafe, alegaba la ausencia de un interés específico de Gambia en el asunto. Así, sostenía que existe una diferencia entre el derecho de un Estado distinto del lesionado a reclamar la responsabilidad de otro Estado por violación de la Convención y el derecho de ese mismo Estado a acudir ante la Corte⁶². El segundo argumento, subsidiario al primero, alegaba que, en caso de considerarse que un tercer Estado parte de la Convención estaba legitimado para acudir a la Corte por vulneración de las obligaciones contenidas en ella, dicha legitimación tendría en todo caso un carácter subsidiario y dependiente respecto

⁵⁵ *Ibid.*, p. 2.

⁵⁶ (*Belgium v. Senegal*), *Op. cit.*, p. 450, para. 70.

⁵⁷ LONGOBARDO, M., *Op. cit.*, p. 16-7.

⁵⁸ (*The Gambia v. Myanmar*), *Preliminary Objections*, *Op. cit.*, p. 477.

⁵⁹ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, *Application instituting proceedings and Request for the indication of provisional measures*, 11 November 2019, ICJ Reports 2019, p. 12, para. 15.

⁶⁰ (*The Gambia v. Myanmar*), *Application instituting proceedings*, *Op. cit.*, p. 12, para. 15.

⁶¹ (*The Gambia v. Myanmar*), *Preliminary Objections*, *Op. cit.*, p. 511-3, para. 93-99.

⁶² *Ibid.*, p. 511, para. 93.

del *locus standi* de aquellos Estados «especialmente afectados» por dicha vulneración⁶³. En el presente caso, Myanmar alegaba que Bangladesh, como Estado fronterizo que acoge un gran número de refugiados Rohingya, sería el «Estado más natural» para iniciar el procedimiento⁶⁴.

La decisión de la Corte con respecto a este asunto fue excepcionalmente robusta e incluyó referencias muy claras a la Opinión Consultiva de 1951 y al fallo sobre el caso *Bélgica v. Senegal*⁶⁵. A través de ellas, la CIJ refutó claramente el argumento de Myanmar relativo a la diferenciación entre el derecho a invocar la responsabilidad de un Estado y la legitimación activa ante la Corte y reconoció el *locus standi* de Gambia⁶⁶. Además, destacó el carácter humanitario de la Convención contra el Genocidio, así como sus objetivos primordiales de salvaguarda de la existencia de ciertos grupos humanos y defensa de los principios morales más esenciales, de forma que la posición de Bangladesh como Estado «especialmente afectado» por su vulneración era irrelevante para decidir sobre la legitimación activa de Gambia⁶⁷.

A partir del fallo sobre excepciones preliminares del caso *Gambia v. Myanmar*, y de todo lo expuesto en el presente apartado, se puede llegar a las siguientes conclusiones generales relativas al *locus standi* de terceros Estados en casos de violación de la Convención contra el Genocidio:

- La obligación de prevención y sanción del genocidio contenida en la Convención contra el Genocidio es una obligación *erga omnes partes*.
- Cualquier Estado parte de la Convención está facultado para defender el interés común derivado de las obligaciones *erga omnes partes* contenidas en ella.
- La responsabilidad por vulneración de estas obligaciones puede ser exigida mediante la interposición de una demanda ante la CIJ.
- Para poder iniciar el procedimiento ante la Corte, el Estado demandante no necesita demostrar un especial interés en el asunto, es decir, no es necesario que las víctimas de la supuesta vulneración sean nacionales de dicho Estado.
- El hecho de que haya otro Estado que pueda verse «especialmente afectado» por la vulneración no afecta a la legitimación activa del Estado demandante.

⁶³ *Ibid.*, p. 513, para. 99.

⁶⁴ Rusan Novokmet, Rutvica. «Application and Interpretation of the Genocide Convention in the Recent Jurisprudence of the International Court of Justice: Issues of Jurisdiction». *Poredbeno pomorsko pravo* 62, n.º 177 (2023): p. 132-3. <https://doi.org/10.21857/mnlqgr07y>

⁶⁵ CLANCY, P., *Op. cit.*, p. 2.

⁶⁶ (*The Gambia v. Myanmar*), *Preliminary Objections*, *Op. cit.*, p. 516, para. 108.

⁶⁷ RUSAN NOVOKMET, R., *Op. cit.*, p. 133.

2. La competencia *ratione materiae*

La competencia por razón de la materia o *ratione materiae* hace referencia, como ya se ha expuesto, a las condiciones de jurisdicción de la Corte relativas al objeto del asunto⁶⁸. Del mismo modo que la competencia *ratione personae* exige el cumplimiento de los requisitos de los Arts. 34 y 35 ECIJ, la competencia *ratione materiae* se rige por lo recogido en el Art. 36 ECIJ. El orden numérico de estas provisiones legales no es arbitrario, puesto que la Corte debe aplicarlas en secuencia, es decir, sólo si comprueba que se cumplen los requisitos de acceso de los Estados al tribunal, podrá pasar a cerciorarse de que se cumplen también los relativos al objeto de la demanda⁶⁹.

Este hecho ha quedado constatado en numerosas ocasiones en la jurisprudencia de la Corte. A modo de ejemplo, encontramos el caso de *Serbia y Montenegro v. Canadá*, donde la Corte afirmó que lo primero que debía comprobar cuando se cuestiona su jurisdicción en las excepciones preliminares es si el demandante cumple las condiciones de los Arts. 34 y 35 ECIJ, de forma que el tribunal esté abierto a él⁷⁰. Sólo en el caso de que la respuesta a este interrogante fuera afirmativa, estaría la Corte capacitada para entrar a valorar las cuestiones relativas al Art. 36 ECIJ⁷¹. Esta exigencia se ha aplicado también con anterioridad en casos de genocidio, y en especial en el de *Bosnia v. Serbia y Montenegro*. En este asunto, la CIJ destacó que, independientemente de si se considera una cuestión de jurisdicción (*ratione personae*) o de admisibilidad, la comprobación del requisito del doble consentimiento de los Estados precederá siempre a las cuestiones de competencia *ratione materiae*⁷².

En esencia, para que la Corte pueda considerarse competente para conocer de un asunto por razón de la materia, es indispensable que determine la existencia de una controversia⁷³, generada a partir de una serie de contextos, situaciones y declaraciones de las partes que permiten que cristalice⁷⁴.

Si bien es cierto, como se ha destacado anteriormente, que la disposición del Estatuto en que se basa la competencia *ratione materiae* es el Art. 36 ECIJ, este no es totalmente claro en cuanto a este requisito por la forma en que están redac-

⁶⁸ Rosenne, Shabtai. «International Courts and Tribunals, Jurisdiction and Admissibility of Inter-State Applications». En Max Planck Encyclopedia of Public International Law, editado por R. Wolfrum, Vol. V:587-98. Oxford University Press, 2012. <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law/epil/9780199231690/law-9780199231690-e56>

⁶⁹ QUINTANA, J.J., *Op. cit.*, p. 12.

⁷⁰ (*Serbia & Montenegro v. Canada*), *Op. cit.*, p. 448, para. 45.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² (*Bosnia and Herzegovina v. Serbia & Montenegro*), *Op. cit.*, p. 94, para. 122.

⁷³ GARRIDO MUÑOZ, A., *Op. cit.*, p. 90.

⁷⁴ Azaria, Danae. «The parties' and Court's approach to the existence of a «dispute»». En Reflections on the South Africa v. Israel Case at the International Court of Justice. British Institute of International and Comparative Law, 2024, p. 6. https://www.biicl.org/documents/177_reflections_on_the_south_africa_v.pdf

tados sus distintos apartados⁷⁵. Mientras que el Art. 36.1 ECIJ habla de «litigios» (*cases* en la versión original en inglés y *affaires* en francés) y «asuntos» (*matters* en inglés y *cas* en francés) para las cláusulas compromisorias y los compromisos de las partes, el Art. 36.2 ECIJ, relativo a las declaraciones de aceptación, sí que hace referencia expresa a «controversias» (*disputes* en inglés o *différends* en francés).

Tanto la doctrina como el propio tribunal argumentan que el Estatuto de la Corte destaca la centralidad de la controversia para la determinación de la jurisdicción en dos provisiones: el Art. 38.1 y el Art. 40.1 ECIJ⁷⁶. El primero de ellos recoge que la función de la Corte es «decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas». Del mismo modo, el segundo establece que, al incoar un procedimiento ante la Corte, en la solicitud se deberán incluir «el objeto de la controversia y las partes».

Por consiguiente, podemos afirmar que la jurisdicción contenciosa de la Corte se basa en su decisión sobre controversias interestatales⁷⁷. En este sentido, si bien la función de la Corte es dictar el derecho (Art. 38.1 ECIJ), esta sólo puede pronunciarse sobre casos concretos respecto de los cuales exista, en el momento de dictar sentencia, una controversia real relacionada con un conflicto de intereses jurídicos entre las partes del procedimiento⁷⁸. Es decir, la Corte no puede tratar con asuntos *in abstracto*⁷⁹. Así, si el tribunal sólo está capacitado para resolver conflictos entre Estados, la existencia de una controversia internacional debe interpretarse como la condición primordial habilitadora para el ejercicio de su poder jurisdiccional⁸⁰.

2.1 La competencia *ratione materiae* en controversias relativas a la interpretación o aplicación de un tratado

Cuando un Estado decide incoar un procedimiento ante la CIJ, debe elaborar su solicitud conforme a lo establecido en el Art. 38 RCIJ. En su apartado 2º, dicho artículo refleja que se deberán indicar «en la medida de lo posible, los fundamentos de derecho en que se basa el demandante para considerar competente a la Corte». Esto supone que el demandante queda obligado a hacer referencia a dos elementos distintos: por un lado, el artículo o artículos del Estatuto que

⁷⁵ QUINTANA, J.J., *Op. cit.*, p. 54.

⁷⁶ Rosenne, Shabtai. «Jurisdiction and Admissibility: General Concepts». En *The Law and Practice of the International Court, 1920-2005* (Vol. II), de Shabtai Rosenne, 4th ed. Brill | Nijhoff, 2006, p. 505. <https://doi.org/10.1163/ej.9789004139589.i-1892.5b>

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Northern Cameroons (Cameroon v. United Kingdom), Preliminary Objections, Judgment of 2 December 1963, ICJ Reports 1963*, p. 33-34.

⁷⁹ *Nuclear Tests (Australia v. France), Judgment of 20 December 1974, ICJ Reports 1974*, p. 272, para. 59.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 270-1, para. 55.

proporcionan el fundamento jurídico de la jurisdicción y, por otro, el instrumento internacional en el que se basa la jurisdicción para el caso concreto⁸¹.

En el caso del genocidio, como ya se adelantó en el apartado anterior, se debe hacer referencia a la cláusula compromisoria del Artículo IX de la Convención contra el Genocidio, así como al Art. 36.1 ECIJ. Sin embargo, el problema con este tipo de tratados, es decir, aquellos que atribuyen competencia a la Corte para resolver disputas relativas a la «interpretación, aplicación o ejecución del propio tratado», es que el demandante debe establecer una conexión entre los hechos que han dado lugar a la controversia y las cláusulas sustantivas del tratado⁸². Este requisito ha sido resaltado por la CIJ en casos como el de *Nicaragua v. Estados Unidos*. En él, se exigió a Nicaragua, para poder reconocer la jurisdicción *ratione materiae* de la Corte sobre la controversia, que estableciera una «conexión razonable» entre el tratado (en este caso el Tratado de amistad, comercio y navegación entre la República de Nicaragua y los Estados Unidos de América de 1958) y las reclamaciones presentadas⁸³.

Lo más habitual en este tipo de casos es que las partes discrepen sobre la existencia de una disputa relativa a la interpretación o aplicación del tratado en cuestión⁸⁴. Para decidir esta cuestión, la Corte no puede limitarse a señalar que una de las partes (demandante) alega que se ha producido un incumplimiento del tratado mientras que la otra (demandado) lo niega⁸⁵. En su lugar, debe decidir si las vulneraciones alegadas por el solicitante se refieren o no a las disposiciones del tratado y si, en consecuencia, la Corte tiene competencia *ratione materiae* para conocer de la controversia⁸⁶.

Para llevar a cabo esta tarea, se debe comprobar que los argumentos del solicitante sean lo suficientemente plausibles como para concluir que la demanda se basa en el tratado indicado⁸⁷. Así, no basta con que el demandante establezca una conexión remota entre los hechos y el tratado, aunque tampoco se le exige demostrar una base jurídica irrefutable. Realmente, lo que la Corte necesita, y recalcó en la sentencia del asunto *Ambatielos*, es que la interpretación del demandante sea una de las posibles interpretaciones de los preceptos del tratado, pero no necesariamente la correcta⁸⁸. Esto obliga necesariamente al tribunal a inter-

⁸¹ QUINTANA, J.J., *Op. cit.*, p. 74.

⁸² QUINTANA, J.J., *Op. cit.*, p. 93.

⁸³ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Jurisdiction and Admissibility, Judgment of 26 November 1984, ICJ Reports 1984, p. 427, para. 81.*

⁸⁴ GARRIDO MUÑOZ, A., *Op. cit.*, p. 93.

⁸⁵ *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment of 2 February 2024, ICJ General List 2024, n.º 182, p. 53, para. 135.*

⁸⁶ *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Preliminary Objections, Judgment of 12 December 1996, ICJ Reports 1996, p. 810, para. 16.*

⁸⁷ *Ambatielos (Greece v. United Kingdom), Merits: Obligation to Arbitrate, Judgment of 19 May 1953, ICJ Reports 1953, p. 18.*

⁸⁸ *Ibid.*

pretar los preceptos presuntamente vulnerados y a definir el alcance del tratado en cuestión⁸⁹.

En la práctica, esta aproximación da lugar a dificultades derivadas de la relación entre las disposiciones sustantivas del tratado y el fondo del asunto⁹⁰. Es decir, en ocasiones, a la Corte le es difícil profundizar en la calificación de los hechos respecto de su competencia *ratione materiae* durante las excepciones preliminares sin entrar en la calificación de las pretensiones del demandante que corresponderían al juicio sobre el fondo⁹¹. En definitiva, la Corte se encuentra, a raíz de su discrecionalidad, en una disyuntiva⁹². Si únicamente exige una relación tenue entre los hechos y el tratado, corre el riesgo de reducir tanto el umbral que haría insostenible la administración de justicia, al afirmar su jurisdicción en base a meras alegaciones sin fundamento. Sin embargo, si elevara demasiado el estándar, procediendo al examen exhaustivo de los aspectos jurídicos de su jurisdicción, podría llegar a entrar en el fondo del asunto en una etapa del procedimiento en la que no corresponde aún⁹³.

Esto ha llevado al tribunal a decidir aproximarse más a uno u otro extremo según las circunstancias particulares de cada caso. Por ejemplo, en los asuntos *Ambatielos* o *Nicaragua v. Estados Unidos*, la Corte optó por un enfoque más laxo, basado en «conclusiones provisionales»⁹⁴ o en la «conexión razonable»⁹⁵, mientras que en los asuntos de *Plataformas Petrolíferas*⁹⁶ y *Serbia y Montenegro v. Canadá*⁹⁷ se decantó por un examen exhaustivo de su competencia *ratione materiae*.

2.2 El Artículo IX de la Convención contra el Genocidio

Cuando la base de competencia (en inglés, *title of jurisdiction*) de la Corte proviene de una cláusula compromisoria contenida en un tratado internacional, la determinación del consentimiento de las partes a la jurisdicción de la Corte depende del contenido de dicha cláusula⁹⁸. Dicho reenvío explica por qué la Corte define los límites de su competencia *ratione materiae* según la relación entre los hechos de la controversia y el contenido del tratado en cuestión.

Si las condiciones relativas a la aceptación de la jurisdicción de la CIJ establecidas en la cláusula compromisoria no se cumplen en el caso concreto, enton-

⁸⁹ (*Ukraine v. Russian Federation*), *Preliminary Objections*, *Op. cit.*, p. 54, para. 136.

⁹⁰ GARRIDO MUÑOZ, A., *Op. cit.*, p. 94.

⁹¹ QUINTANA, J.J., *Op. cit.*, p. 94.

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, *Preliminary Objections, Judgment of 12 December 1996, Separate Opinion of Judge Higgins, ICJ Reports 1996*, p. 850, para. 13.

⁹⁴ *Ambatielos (Greece v. United Kingdom)*, *Op. cit.*, p. 18.

⁹⁵ (*Nicaragua v. United States of America*), *Op. cit.*, p. 427, para. 81.

⁹⁶ *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, *Op. cit.*, p. 810, para. 16.

⁹⁷ (*Serbia & Montenegro v. Canada*), *Op. cit.*, p. 447, para. 45.

⁹⁸ GARRIDO MUÑOZ, A., *Op. cit.*, p. 94.

ces la Corte carecerá de competencia *ratione materiae* para conocer del caso⁹⁹. En el caso del Art. IX de la Convención contra el Genocidio, las condiciones exigidas son las siguientes: que se trate de una controversia, que dicha controversia sea entre Partes contratantes y que se refiera a la interpretación, aplicación o ejecución del tratado, incluyendo aquí la responsabilidad del Estado por cualquiera de los actos del Artículo III de la Convención (genocidio, asociación, instigación, tentativa y complicidad). Por tanto, el requisito clave para determinación de la jurisprudencia *ratione materiae* de la CIJ en casos de genocidio es la existencia de una controversia entre las partes¹⁰⁰.

Para poder entrar a analizar esta cuestión, resulta clave definir qué se entiende por «controversia» en este tribunal. La definición más básica del término quedó establecida en el asunto *Mavrommatis* en 1924 y ha permanecido inalterada en la jurisprudencia de la Corte hasta la actualidad: «una disputa es un desacuerdo sobre una cuestión de hecho o de derecho, un conflicto de opiniones jurídicas o de intereses entre dos personas»¹⁰¹. Puesto que esta conceptualización es claramente genérica y abstracta, lo que ha venido haciendo la Corte en el último siglo es clarificarla y expandirla¹⁰². Más concretamente, en su *Opinión Consultiva sobre la Interpretación de los Tratados de Paz* del año 1950, concluyó que ambas partes deben presentar puntos de vista claramente opuestos respecto del cumplimiento o incumplimiento de obligaciones convencionales concretas¹⁰³. La problemática derivada de la restricción del concepto a obligaciones derivadas de tratados internacionales, excluyendo las provenientes de la costumbre internacional o los principios generales del derecho, llevó a que terminara sustituyéndose por la expresión «obligaciones internacionales», mucho más amplia¹⁰⁴.

Posteriormente, en el caso del *Sudoeste Africano* se recogió que, para poder establecer la existencia de una controversia, debe demostrarse que una de las partes se opone claramente a la pretensión de la otra¹⁰⁵.

Es importante destacar que esta oposición categórica a la pretensión de una parte por la otra, al igual que el desacuerdo sobre una cuestión de hecho o derecho o un conflicto de intereses o puntos de vista jurídicos, no tiene por qué mostrarse

⁹⁹ *Mavrommatis Palestine Concessions case, Objection to the Jurisdiction of the Court, Judgment of 30 August 1924, Publications of the PCIJ, Series A, n.º 2, p. 11.*

¹⁰⁰ *(The Gambia v. Myanmar), Preliminary Objections, Op. cit., p. 502, para. 63.*

¹⁰¹ *Mavrommatis, Op. cit., p. 11.*

¹⁰² AZARIA, D., *Op. cit.*, p. 6.

¹⁰³ *Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, First Phase, Advisory Opinion of 30 March 1950, ICJ Reports 1950, p. 74.*

¹⁰⁴ *Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia), Preliminary objections, Judgment of 17 March 2016, ICJ Reports 2016, p. 26, para. 50.*

¹⁰⁵ En su redacción original en inglés: «It must be shown that the claim of one party is positively opposed by the other». *South West Africa (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa), Preliminary Objections, Judgment 19 December 1962, ICJ Reports 1962, p. 328.*

*expressis verbis*¹⁰⁶. Esto quiere decir que la posición o actitud de una parte puede deducirse mediante inferencias¹⁰⁷.

En definitiva, la determinación de la existencia de una controversia es una cuestión de fondo, no de forma o procedimiento¹⁰⁸, y por ello debe hacerse de manera objetiva¹⁰⁹, es decir, la Corte debe proceder al examen de los hechos¹¹⁰. A este respecto, es importante destacar dos elementos tradicionalmente empleados por la parte demandada para negar la jurisdicción *ratione materiae* de la Corte en las excepciones preliminares de los casos de genocidio: la ausencia de una controversia jurídica y la falta de conciencia mutua. Podría decirse que la primera hace hincapié en la responsabilidad del demandante de dejar clara a la otra parte su postura, mientras que la segunda se centra más en la respuesta del demandado y su percepción sobre la existencia de la disputa.

Por un lado, para que pueda darse una controversia jurídica, una parte tiene que haber formulado quejas de hecho y de derecho contra la otra, que las tiene que haber negado¹¹¹. El apartado 2 del Art. 36 ECIJ es el único que hace referencia expresa a este elemento al hablar de «controversias de orden jurídico» («*legal disputes*» en inglés). Respecto de su definición, podemos acudir al Art. 17 del Acta General Revisada para el Arreglo Pacífico de las Controversias Internacionales de 1949, puesto que la propia Corte ha reflejado que ambos artículos tienen, a todos los efectos, un alcance similar¹¹². Así, podrán considerarse controversias jurídicas «todas las diferencias acerca de las cuales las partes discutieran un derecho recíproco»¹¹³.

La Corte también ha definido anteriormente un término similar: el de «cuestión jurídica» contenido en el Art. 65.1 ECIJ, precepto referido al objeto de las opiniones consultivas. La caracterización de este término fue la siguiente: son «cuestiones formuladas en términos jurídicos que plantean problemas de derecho internacional, los cuales, por su propia naturaleza, son susceptibles de una respuesta basada en derecho»¹¹⁴. Es decir, se solicita a la Corte que determine las

¹⁰⁶ *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria), Preliminary Objections, Judgment of 11 June 1998, ICJ Reports 1998*, p. 315, para. 89.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Obligations concerning Negotiations relating to Cessation of the Nuclear Arms Race and to Nuclear Disarmament (Marshall Islands v. India), Jurisdiction and Admissibility, Judgment of 5 October 2016, ICJ Reports 2016*, p. 270, para. 35.

¹⁰⁹ *Interpretation of Peace Treaties, Op. cit.*, p. 74.

¹¹⁰ *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment of 1 April 2011, ICJ Reports 2011*, p. 84, para. 30; (*Marshall Islands v. India*), *Op. cit.*, p. 270, para. 36.

¹¹¹ *East Timor (Portugal v. Australia), Judgment of 30 June 1995, ICJ Reports 1995*, p. 100, para. 22.

¹¹² *Nuclear Tests (Australia v. France), Judgment of 20 December 1974, Joint Dissenting Opinion of Judges Onyeama, Dillard, Jiménez de Aréchaga and Sir Humphrey Waldock, ICJ Reports 1974*, p. 109-10, para. 97.

¹¹³ Asamblea General de Naciones Unidas. «Acta General Revisada para el Arreglo Pacífico de las Controversias Internacionales», 28 de abril de 1949. <https://www.dipublico.org/9198/acta-general-revisada-para-el-arreglo-pacifico-de-las-controversias-internacionales-nueva-york-28-de-abril-de-1949/>

¹¹⁴ *Western Sahara, Advisory Opinion of 16 Oct. 1975, ICJ Reports 1975*, p. 18, para. 15.

consecuencias legales derivadas de una situación de hecho concreta siguiendo las reglas y principios de derecho internacional¹¹⁵.

De este modo, se puede deducir que, aunque la controversia tenga implicaciones políticas, siempre que se cumplan las siguientes condiciones, nos encontraremos ante una «controversia de orden jurídico»¹¹⁶: primero, el demandante debe basar su reclamación a la otra parte en alguna regla o principio de derecho internacional (en este caso, la prohibición del genocidio como norma de *ius cogens*, así como la Convención contra el Genocidio); segundo, el demandado debe invocar preceptos legales para responder a dicha demanda; finalmente, la Corte debe poder resolver el asunto empleando el derecho internacional.

En la práctica, las reclamaciones hechas a la otra parte deben presentar una particularidad suficiente, en el sentido de que el Estado demandante debe articular de forma específica sus pretensiones legales¹¹⁷. Esto no quiere decir que dicho Estado tenga que referirse expresamente a un tratado concreto cuando se dirija a la otra parte¹¹⁸. En su lugar, debe aludir al objeto del tratado con la claridad suficiente como para que la parte contraria pueda identificar que hay (o podría haber) una controversia en relación con esa cuestión¹¹⁹.

Por otro lado, y en relación con lo anterior, la conciencia mutua de la existencia de la controversia otorga al Estado demandado dos opciones cuando se ve expuesto a las reclamaciones del solicitante: puede oponerse expresamente a ellas o guardar silencio. Independientemente de la opción por la que se decante, la controversia nacerá en el momento que se demuestre que el demandado era consciente de, o no podría haber ignorado, que su punto de vista era claramente opuesto al del demandante¹²⁰.

De esta forma, no es necesario que el Estado demandado se oponga expresamente a las pretensiones de la parte contraria. Tal y como ha argumentado la Corte en el pasado, exigir una oposición expresa sería inaceptable, puesto que permitiría a cualquier Estado evitar la jurisdicción de la Corte simplemente permaneciendo en silencio ante las reclamaciones contrarias¹²¹. En consecuencia, la posición o actitud de una parte puede fijarse por inferencia, independientemente de lo que esta decida manifestar¹²². Más concretamente, dicha inferencia podría

¹¹⁵ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion of 9 July 2004, ICJ Reports 2004*, p. 153, para. 37.

¹¹⁶ *Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turkey), Jurisdiction, Judgment of 19 December 1978, ICJ Reports 1978*, p. 13, para. 31.

¹¹⁷ *QUINTANA, J.J., Op. cit.*, p. 59.

¹¹⁸ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Jurisdiction and Admissibility, Judgment of 26 November 1984, I.C.J. Reports 1984*, pp. 428-429, para. 83.

¹¹⁹ *(Georgia v. Russian Federation), Preliminary Objections, Op. cit.*, p. 85, para. 30.

¹²⁰ *(Marshall Islands v. India), Op. cit.*, p. 271, para. 38.

¹²¹ *(The Gambia v. Myanmar), Preliminary Objections, Op. cit.*, p. 505, para. 71.

¹²² *(Cameroon v. Nigeria), Preliminary Objections, Op. cit.*, p. 315, para. 89.

realizarse ante la ausencia de respuesta del Estado en una situación en la que se requeriría una contestación¹²³, en función de las circunstancias de cada caso¹²⁴.

A modo de ejemplo, en las excepciones preliminares del asunto *Gambia v. Myanmar*, Myanmar alegó precisamente la falta de conciencia mutua, puesto que no había formulado respuesta alguna a la nota verbal remitida por Gambia donde este le informaba de sus reclamaciones respecto de la vulneración de Myanmar de las obligaciones derivadas de la Convención contra el Genocidio. Dicha nota verbal había sido enviada en octubre de 2019, un mes antes de la interposición de la demanda. La Corte rechazó los argumentos de Myanmar, al entender que, por la gravedad de las acusaciones y el conocimiento previo de su existencia, era posible inferir, ante la falta de respuesta de Myanmar a la nota verbal en el plazo de un mes, que se oponía a las pretensiones de Gambia¹²⁵.

Otro elemento que debe determinarse siempre al examinar la existencia de la controversia es la fecha en que esta se origina. En principio, el momento clave es cuando se presenta la solicitud ante la CIJ¹²⁶. Es decir, la controversia deberá haber nacido antes de la interposición de la demanda ante la Corte¹²⁷. No obstante, es posible tener en cuenta conductas posteriores a esta fecha, aunque sólo para confirmar la existencia de la disputa y no como único medio de prueba¹²⁸. Es decir, ni la propia solicitud ni la conducta o declaraciones de las partes durante el procedimiento podrán, por sí solas, habilitar a la Corte para entender cumplidos los requisitos del Art. IX de la Convención contra el Genocidio¹²⁹.

En último lugar, la cuestión de la prueba resulta clave en la determinación de la existencia de una controversia entre las partes puesto que, aunque es obligación de la propia Corte determinar si tiene jurisdicción sobre el asunto, sigue siendo responsabilidad del solicitante demostrar los hechos alegados en su demanda¹³⁰. Para tomar su decisión, el tribunal tiene en cuenta especialmente cualquier declaración de las partes, así como los documentos intercambiados entre ellas o cualquier tipo de interacción en entornos multilaterales, como la Asamblea de Naciones Unidas¹³¹. Además, la Corte prestará especial atención al autor de la declaración o documento, sus destinatarios (pretendidos o alcanzados) y su contenido¹³². En el caso de que no hubiera habido intercambios diplomáticos, la conducta de las partes también podrá ser tenida en cuenta¹³³.

¹²³ (*Georgia v. Russian Federation*), *Preliminary Objections*, *Op. cit.*, p. 84, para. 30.

¹²⁴ (*The Gambia v. Myanmar*), *Preliminary Objections*, *Op. cit.*, p. 507, para. 75.

¹²⁵ (*The Gambia v. Myanmar*), *Preliminary Objections*, *Op. cit.*, p. 507, para. 76.

¹²⁶ (*Nicaragua v. Colombia*), *Preliminary Objections*, *Op. cit.*, p. 27, para. 52.

¹²⁷ *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom)*, *Preliminary Objections, Judgment of 27 February 1998*, *ICJ Reports 1998*, p. 25-26, para. 42-44.

¹²⁸ (*Marshall Islands v. India*), *Op. cit.*, p. 272, para. 40.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ *Ibid.*, p. 270, para. 36.

¹³² (*Georgia v. Russian Federation*), *Preliminary Objections*, *Op. cit.*, p. 100, para. 63.

¹³³ (*Marshall Islands v. India*), *Op. cit.*, p. 271, para. 36.

3. La competencia *prima facie*

La expresión latina «*prima facie*» es habitualmente utilizada en derecho para referirse a la apariencia de un asunto, pero sin prejuzgarlo, normalmente cuando por razones de urgencia no es posible examinar a fondo la cuestión¹³⁴. En relación con la competencia de la CIJ, indica que la Corte ha llegado a la conclusión de que, en base al contenido del caso hasta la fecha, tiene una jurisdicción sobre el asunto tal que le permite decidir sobre la concesión o denegación de medidas provisionales¹³⁵.

Esta tipología de competencia encuentra su origen en el Art. 41 ECIJ. Según su apartado 1: «*la Corte tendrá facultad para indicar, si considera que las circunstancias así lo exigen, las medidas provisionales que deban tomarse para resguardar los derechos de cada una de las partes*». De la redacción de este precepto, y la del apartado 2 («*Mientras se pronuncia el fallo...*»), se puede deducir que la preservación de los derechos de las partes se extenderá hasta el pronunciamiento sobre el fondo¹³⁶. Por tanto, podemos calificar la competencia *prima facie* como incidental, equiparable a la reconocida en el Art. 36.6 ECIJ («*en caso de disputa en cuanto a si la Corte tiene o no jurisdicción, la Corte decidirá*»), en el sentido de que ambas son activadas por las partes, el tribunal es quien decide sobre ellas y se resuelven antes del fallo sobre la competencia sobre el fondo¹³⁷.

No obstante, el hecho de que el Art. 41 ECIJ plantee una competencia autónoma, independiente de la que se refiere al fondo del asunto, no significa que la Corte no tenga en cuenta los fundamentos del caso a la hora de decidir sobre las medidas provisionales¹³⁸. De hecho, la competencia del tribunal con respecto del fondo del asunto es una de las circunstancias que se deben tener en cuenta para tomar dicha decisión. Así, una afirmación constante de la Corte en sus providencias sobre medidas provisionales es que estas sólo podrían concederse si los preceptos alegados por el demandante parecieran aportar, *prima facie*, una base en la que fundamentar su competencia, pero el tribunal no tiene que decidir de manera concluyente sobre su competencia con respecto del fondo del asunto¹³⁹.

La justificación de dicha postura fue expuesta muy claramente por el Juez Sir Hersch Lauterpacht en su opinión separada sobre las medidas provisionales

¹³⁴ Ossorio, Manuel. «*Prima facie*». En Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, 1ª Ed., p. 769, 2000.

¹³⁵ ROSENNE, S., «International Courts and Tribunals, Jurisdiction and Admissibility of Inter-State Applications», Op. cit., p. 593, para. 21.

¹³⁶ *Embassy of Mexico in Quito (Mexico v. Ecuador)*, Provisional measures, Order of 23 May 2024, Declaration of Judge Nolte, p. 2.

¹³⁷ *Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turkey)*, Interim Protection, Order of 11 September 1976, Separate Opinion of President Jiménez de Aréchaga, p. 16.

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ Por todas, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*, Provisional Measures, Order of 16 March 2022, ICJ Reports 2022, p. 217-8, para. 24.

del asunto *Interhandel*: los Estados que han reconocido como obligatoria la jurisdicción de la Corte esperan que esta no actúe en base al Art. 41 si su falta de competencia es manifiesta, puesto que quedarían expuestos al rechazo público y la vergüenza que supone la indicación de medidas provisionales, en casos donde no hay posibilidad razonable de que se acabe emitiendo un fallo sobre el fondo¹⁴⁰.

3.1 La competencia *prima facie* como condición para la aplicación del Artículo 41 ECIJ

El objeto de las medidas provisionales es garantizar la ejecución de una sentencia futura sobre el fondo evitando que esta se vea impedida por las acciones de una de las partes *pendente lite*¹⁴¹. De esta forma, no tendría sentido aplicar este tipo de medidas sin una posibilidad razonable, *prima facie*, de que se dictará sentencia, puesto que no habría ejecución que garantizar.

La primera vez que la Corte se pronunció sobre la aplicación del Art. 41 ECIJ fue en el caso de la *Anglo-Iranian Oil Co.*, en 1951. Desde entonces ha venido identificando una serie de condiciones para la aplicación de medidas provisionales. Son las siguientes¹⁴²: competencia *prima facie*, plausibilidad de los derechos afirmados por las partes, relación entre estos derechos y las medidas solicitadas (necesidad y proporcionalidad) y, finalmente, urgencia (riesgo real e inminente de daño irreparable). Deben darse todos los requisitos para que la Corte autorice la aplicación de medidas provisionales y será suficiente con la ausencia de uno de ellos para que sean denegadas¹⁴³.

Por tanto, la competencia *prima facie* es una de las circunstancias relevantes para la aplicación del Art. 41 ECIJ, pero no la única. Además, en opinión del Juez G. Nolte, son condiciones cumulativas, es decir, están construidas unas en base a las otras, lo que las hace interdependientes, al menos parcialmente¹⁴⁴. Esto permite al tribunal justificar por qué la Corte debe examinar primero si tiene competencia *prima facie* sobre el asunto, antes de evaluar si las circunstancias exigen alguna medida de preservación los derechos de las partes¹⁴⁵. En palabras del Juez H. Mosler, «la afirmación provisional de la competencia no es una circunstancia que informe sobre la necesidad de medidas provisionales, sino un prerequisite para el examen de tales circunstancias»¹⁴⁶.

¹⁴⁰ *Interhandel (Switzerland v. United States of America)*, *Interim Protection, Order of 24 October 1957, Separate Opinion of Judge Sir Hersch Lauterpacht*, *ICJ Reports 1957*, p. 119.

¹⁴¹ *Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turkey)*, *Interim Protection*, *Op. cit.*, p. 16.

¹⁴² *(Mexico v. Ecuador)*, *Provisional measures*, *Op. cit.*, p. 1.

¹⁴³ *Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turkey)*, *Interim Protection*, *Op. cit.*, p. 17.

¹⁴⁴ *(Mexico v. Ecuador)*, *Provisional measures*, *Op. cit.*, p. 1.

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ *Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turkey)*, *Interim Protection, Order of 11 September 1976, Separate Opinion of Judge Mosler*, *ICJ Reports 1976*, p. 25, para. 1

Es precisamente por el motivo anterior que la práctica habitual de la Corte es pronunciarse siempre sobre la competencia *prima facie*, incluso si posteriormente rechaza la aplicación de medidas provisionales por otros motivos¹⁴⁷.

La primera vez que se habló de competencia *prima facie* en relación con la competencia sobre el fondo del asunto fue en el caso *Interhandel* en 1957. En primer lugar, la Corte llegó a la conclusión de que, por su objeto, la controversia entraba dentro del ámbito de aplicación del Art. 36.2 ECIJ. Después, indicó a las partes que las impugnaciones de su competencia o de la admisibilidad de la demanda debían ser examinadas posteriormente en la fase de cuestiones preliminares¹⁴⁸. Esta primera aproximación a la competencia *prima facie* ha sido desarrollada posteriormente, especialmente en las providencias de los casos relativos a la *Jurisdicción sobre Pesquerías (Alemania v. Islandia)* (1972) y a los *Ensayos Nucleares (Australia v. Francia)* (1973). En ellas se estableció que, si bien la Corte no estaba obligada a determinar de forma concluyente su competencia sobre el fondo del asunto, tampoco podía aplicar el Art. 41 ECIJ si su falta de competencia era manifiesta, es decir, si los instrumentos jurídicos invocados por el demandante no aportaban, *prima facie*, una base que fundamentara la competencia de la Corte¹⁴⁹.

Sólo ha habido tres ocasiones en las cuales la Corte ha rechazado solicitudes de medidas provisionales sin haberse referido antes a la competencia *prima facie*: el caso de la *Plataforma Continental del Mar Egeo*¹⁵⁰, los casos sobre el *Incidente Aéreo de Lockerbie*¹⁵¹ y, muy recientemente, el caso de *Nicaragua v. Alemania*¹⁵². En los dos primeros casos, debido a las circunstancias excepcionales que los rodeaban, la Corte tenía motivos muy concretos para no entrar a valorar su competencia *prima facie*: evitar un conflicto intra-institucional con el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que había intervenido en ambos asuntos¹⁵³. Sin embargo, en su Providencia del 30 de abril de 2024 sobre el asunto *Nicaragua v. Alemania*, la CIJ no dio ningún motivo legal para denegar la solicitud de me-

¹⁴⁷ (*Mexico v. Ecuador*), *Provisional measures*, *Op. cit.*, p. 3.

¹⁴⁸ Rosenne, Shabtai. «Provisional Measures and *Prima Facie* Jurisdiction Revisited». En *Liber Amicorum Judge Shigeru Oda*, editado por Nisuke Ando, Edward McWhinney, Rüdiger Wolfrum, y Betsy Baker Röben, Vol. I. BRILL, 2022, p. 519. https://doi.org/10.1163/9789004531161_039

¹⁴⁹ *Fisheries Jurisdiction (Federal Republic of Germany v. Iceland)*, *Interim Protection, Order of 17 August 1972*, *I.C.J. Reports 1972*, p. 34, para. 16; *Nuclear Tests (Australia v. France)*, *Interim Protection, Order of 22 June 1973*, *I.C.J. Reports 1973*, p. 101, para. 13.

¹⁵⁰ *Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turkey)*, *Interim Protection, Order of 11 September 1976*, *ICJ Reports 1976*, p. 8, para. 21.

¹⁵¹ *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America)*, *Provisional Measures, Order of 14 April 1992*, *ICJ Reports 1992*, p. 127, para. 45; *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom)*, *Provisional Measures, Order of 14 April 1992*, *ICJ Reports 1992*, p. 15, para. 42.

¹⁵² *Alleged Breaches of Certain International Obligations in respect of the Occupied Palestinian Territory (Nicaragua v. Germany)*, *Provisional Measures, Order of 30 April 2024*, *ICJ General List 2024*, n.º 193, p. 7, para. 21.

¹⁵³ *Embassy of Mexico in Quito (Mexico v. Ecuador)*, *Provisional measures, Op. cit.*, p. 4-5.

didadas provisionales y tampoco examinó su competencia *prima facie*, más allá de afirmar que no había una falta manifiesta de competencia sobre el fondo¹⁵⁴. No obstante, en opinión del Juez Nolte, es precisamente la escasez de razonamiento legal lo que probablemente lleve a que esta última providencia no sienta precedente metodológico alguno¹⁵⁵, manteniéndose la aproximación tradicional de la Corte a estas cuestiones.

3.2 El contenido de la competencia *prima facie* en casos de genocidio

Retomando lo expuesto en el apartado anterior, es necesario que el tribunal determine primero si los preceptos legales alegados por el solicitante le otorgan competencia para decidir sobre el fondo¹⁵⁶. Siguiendo su jurisprudencia, esto incluye ambos tipos de competencia, es decir, tanto la *ratione personae*, como la *ratione materiae*¹⁵⁷. Como prácticamente todos los Estados son en la actualidad partes del Estatuto de la Corte, normalmente en los procedimientos de medidas provisionales sólo se prestará atención a la competencia *ratione materiae*.

No obstante, la Corte suele tender a examinar ya en esta fase el consentimiento de las partes para someterse a su jurisdicción y esto implica explorar la aplicabilidad de la cláusula compromisoria al caso concreto¹⁵⁸. De acuerdo con lo establecido en el caso *Interhandel*, el tribunal sólo podrá aplicar el Art. 41 si hay un instrumento emanado de las partes que conceda, *prima facie*, competencia a la Corte, y respecto del cual no existan reservas que excluyan dicha competencia¹⁵⁹. Por tanto, si ambos Estados son partes de la Convención contra el Genocidio, las controversias relativas a su Art. IX entrarán, *prima facie*, dentro de la competencia *ratione personae* del Tribunal¹⁶⁰. Además, se deberá comprobar que ninguno de ellos haya formulado reservas sobre el Art. IX que impidan a la Corte ejercer su potestad jurisdiccional.

La CIJ se ha visto obligada con anterioridad a negar su competencia *prima facie* en un asunto relacionado con la Convención contra el Genocidio, por falta manifiesta de competencia *ratione personae* sobre el fondo. Se trató de uno de los casos sobre *Legalidad del Uso de la Fuerza*, el de *Yugoslavia v. España*. En él, debido a que Yugoslavia no cuestionó la reserva española a la totalidad del Art.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ (*The Gambia v. Myanmar*), *Provisional Measures*, *Op. cit.*, p. 9, para. 17; (*Ukraine v. Russian Federation*), *Provisional Measures*, *Op. cit.*, p. 218, para. 25

¹⁵⁷ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia)*, *Provisional Measures*, *Order of 8 April 1993*, *ICJ Reports 1993*, p. 11-2, para. 14.

¹⁵⁸ (*Ukraine v. Russian Federation*), *Provisional Measures*, *Op. cit.*, p. 222-3, para. 44-5.

¹⁵⁹ *Interhandel (Switzerland v. United States of America)*, *Separate Opinion of Judge Sir Hersch Lauterpacht*, *Op. cit.*, p. 118-9.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 14, para. 19.

IX, y teniendo en cuenta que la Convención no prohíbe su formulación, la Corte entendió que la reserva excluía la posibilidad de utilizar el Art. IX como base de su competencia para conocer de una controversia entre España y Yugoslavia supuestamente comprendida entre las disposiciones del tratado¹⁶¹.

Respecto de la competencia *ratione materiae*, lo que se suele hacer en los procedimientos de medidas provisionales es determinar si las reclamaciones del demandante podrían estar comprendidas en el instrumento jurídico invocado¹⁶². Así, atendiendo a las pruebas contenidas en el expediente hasta el momento, se decide si las alegaciones de las partes se refieren de forma suficiente al objeto de la Convención contra el Genocidio¹⁶³. Esto no quiere decir que la Corte deba decidir si se han producido vulneraciones de las obligaciones contenidas en el tratado, puesto que dicha conclusión requiere del análisis previo de la existencia de una intención genocida, el cual sólo puede hacerse en la fase de examen del fondo del asunto¹⁶⁴. En su lugar, para que la Corte pueda considerarse competente, *prima facie*, respecto del asunto concreto, al menos algunos de los actos alegados por el demandante deben poder estar comprendidos en las disposiciones de la Convención¹⁶⁵.

Un ejemplo de un caso de genocidio en que la Corte tuvo que negar su competencia *prima facie* por falta manifiesta de competencia *ratione materiae* sobre el fondo, fue también uno de los casos sobre *Legalidad del Uso de la Fuerza*, pero esta vez el de *Serbia & Montenegro v. Bélgica*¹⁶⁶. Tras examinar los escritos presentados por las partes, la Corte indicó que no podía concluir, en esa fase del proceso, que los actos imputados a Bélgica pudieran estar comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la Convención contra el Genocidio¹⁶⁷. En consecuencia, ni el Art. 36.2 ECIJ ni el Art. IX de la Convención podían usarse como base para fundamentar la competencia *prima facie* del tribunal.

En definitiva, la competencia *prima facie* de la CIJ no es más que una hipótesis sobre su posible competencia futura sobre el fondo, y se diferencia esencialmente de esta última por su carácter provisional¹⁶⁸. Únicamente implica que el demandante ha planteado adecuadamente sus alegaciones a favor de la competencia de la Corte para el asunto concreto, pero el tribunal decidirá finalmente sobre su competencia sobre el fondo sin tener en cuenta la postura expresada en

¹⁶¹ *Legality of Use of Force (Yugoslavia v. Spain), Provisional measures, Order of 2 June 1999, ICJ Reports 1999, p. 772, para. 31-3.*

¹⁶² Maestro Navarro, Darío. «*Prima Facie* Jurisdiction (Provisional Measures)». Jus Mundi. <https://jusmundi.com/en/document/publication/en-prima-facie-jurisdiction>

¹⁶³ (*Ukraine v. Russian Federation*), *Provisional Measures, Op. cit.*, p. 222-3, para. 44-5.

¹⁶⁴ (*The Gambia v. Myanmar*), *Provisional Measures, Op. cit.*, p. 14, para. 30.

¹⁶⁵ (*The Gambia v. Myanmar*), *Provisional Measures, Op. cit.*, p. 14, para. 30.

¹⁶⁶ *Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Belgium), Provisional measures, Order of 2 June 1999, ICJ Reports 1999, p. 124.*

¹⁶⁷ ROSENNE, S. «Provisional Measures and *Prima Facie* Jurisdiction Revisited», *Op. cit.*, p. 537.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 541.

la providencia de medidas provisionales, pudiendo desestimar o modificar sus argumentos tras el procedimiento escrito y oral¹⁶⁹.

Así, la decisión de la Corte en el procedimiento incidental de medidas provisionales no prejuzga en modo alguno la cuestión de su competencia sobre el fondo, al igual que tampoco lo hace respecto de la admisibilidad de la demanda o el propio fondo del asunto, conservando ambas partes su derecho a presentar alegaciones relativas a dichas cuestiones¹⁷⁰. La providencia sobre medidas provisionales no tiene efectos de cosa juzgada.

Finalmente, es importante resaltar que, como ha puntualizado la Corte en diferentes ocasiones, independientemente de su conclusión sobre su competencia *prima facie*, los Estados continúan siendo responsables de todos los actos atribuibles a ellos que vulneren el Derecho internacional¹⁷¹. La decisión del tribunal sobre la adopción de medidas provisionales no habilita a los Estados para incumplir sus obligaciones internacionales y cualquier controversia sobre la legalidad de sus actos debe ser resuelta a través de medios pacíficos, tal y como establece el Art. 33 de la Carta de Naciones Unidas.

3.3 La competencia *prima facie* en el asunto Sudáfrica v. Israel

El caso sobre la *Aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Sudáfrica v. Israel)*, incoado el 29 de diciembre de 2023, se encuentra actualmente a la espera de presentación de los escritos de alegaciones de las partes, cuya fecha límite es el 28 de octubre de 2024 para Sudáfrica (memoria) y el 28 de julio de 2025 para Israel (contramemoria)¹⁷², sin perjuicio de la posibilidad del demandado de plantear excepciones preliminares antes de la terminación de dicho plazo.

No obstante, en este caso, Sudáfrica adjuntó a su demanda la solicitud para la indicación de medidas provisionales. La Corte comunicó su decisión sobre esta solicitud en su Providencia del 26 de enero de 2024. Aunque desde entonces ha emitido otras dos providencias (del 28 de marzo y del 24 de mayo) respondiendo a las solicitudes de modificación de las medidas adoptadas, en el presente apartado se hará referencia únicamente a la de enero, puesto que en las posteriores la Corte no vio ningún motivo para revisar su decisión inicial sobre su competencia *prima facie*.

Sudáfrica basó la competencia de la Corte en el Art. 36.1 ECIJ y en el Art. IX de la Convención contra el Genocidio. Partiendo del contenido de dichos pre-

¹⁶⁹ ROSSENE, S. «International Courts and Tribunals, Jurisdiction and Admissibility of Inter-State Applications», p. 593, para. 21.

¹⁷⁰ (*Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia*), *Provisional Measures*, *Op. cit.*, p. 23, para. 51.

¹⁷¹ (*Yugoslavia v. Spain*), *Provisional measures*, *Op. cit.*, p. 773, para. 37.

¹⁷² *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, *Fixing of time limits*, *Order of 5 April 2024*, *General List 2024*, n.º 192.

ceptos, la Corte determinó que poseía competencia *prima facie*, en virtud del Art. IX de la Convención, para conocer del asunto¹⁷³.

Para llegar a dicha conclusión, comenzó examinando su competencia *ratione personae*. En primer lugar, tanto Israel como Sudáfrica son Estados miembros de las Naciones Unidas, lo que les convierte automáticamente en partes del Estatuto de la Corte. En segundo lugar, ambos son también Estados parte de la Convención contra el Genocidio (desde 1950 y 1998, respectivamente) y ninguno de los dos ha planteado reservas al Art. IX¹⁷⁴. Realmente, este aspecto de la competencia de la Corte es, en este caso concreto, muy clara, puesto que, al tratarse de obligaciones *erga omnes partes*, Sudáfrica no necesita demostrar un interés especial en el asunto¹⁷⁵.

Por otra parte, la competencia *ratione materiae* sí que dio pie a mayor discusión. El Art. IX de la Convención permite que cualquier Estado parte de la controversia recurra de forma unilateral al tribunal, sin necesidad de negociar previamente¹⁷⁶. En este sentido, esta cláusula compromisoria es un ejemplo de claridad y simplicidad que busca abrir al máximo la posibilidad de recurrir a la CIJ¹⁷⁷. Además, la Corte no cuenta, en las fases preliminares de un asunto, con información suficiente sobre las circunstancias concretas del caso y aún no ha escuchado las alegaciones de las partes sobre el fondo. Precisamente por estos motivos, el estándar para afirmar la competencia del tribunal sobre el asunto no puede ser demasiado alto, puesto que de otra forma se estaría dificultando en exceso el acceso a la Corte¹⁷⁸.

Así, en la fase de medidas provisionales, los requisitos para determinar la competencia *prima facie* del tribunal son mucho más laxos. No obstante, el demandante sigue estando obligado a demostrar que los actos y omisiones que alega pueden estar comprendidos en el ámbito de aplicación *ratione materiae* de la Convención¹⁷⁹. Para poder llegar a dicha conclusión, se debe determinar que existe una controversia y que esta se refiere a la interpretación, aplicación o ejecución del tratado.

¹⁷³ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Provisional Measures, Order of 26 January 2024, ICJ General List 2024, n.º 192*, p. 12, para. 31.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 8, para. 18.

¹⁷⁵ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Provisional Measures, Order of 26 January 2024, Declaration of Judge Xue*, p. 2.

¹⁷⁶ Kolb, Robert. «The Compromissory Clause of the Convention». En *The UN Genocide Convention: A Commentary*, editado por Paola Gaeta. Oxford Commentaries on International Law. Oxford University Press, 2009, p. 420. <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law/9780199570218.001.0001/law-9780199570218-chapter-20>

¹⁷⁷ KOLB, R., *Op. cit.*, p. 420.

¹⁷⁸ Kolb, Robert. «The Scope Ratione Materiae of the Compulsory Jurisdiction of the ICJ». En *The UN Genocide Convention: A Commentary*, editado por Paola Gaeta, 442-70. Oxford Commentaries on International Law. Oxford University Press, 2009. <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law/9780199570218.001.0001/law-9780199570218-chapter-22>

¹⁷⁹ *(South Africa v. Israel), Provisional Measures, Op. cit.*, p. 9, para. 20.

Respecto del requisito de la existencia de la controversia, en su demanda Sudáfrica sostenía que había manifestado su preocupación sobre la posibilidad de que las acciones israelíes fueran constitutivas de genocidio en distintas ocasiones: tanto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y otros foros multilaterales, como de forma bilateral a través de gestiones diplomáticas y, especialmente, de la Nota Verbal de 21 de diciembre de 2023, dirigida a la Embajada de Israel¹⁸⁰. En este último documento, Sudáfrica reiteraba su punto de vista de que los actos de Israel en Gaza eran constitutivos de genocidio, además de que, como parte de la Convención, Israel estaba sujeta a la obligación de prevenir un genocidio en Gaza¹⁸¹. Sin embargo, Israel había negado rotundamente las acusaciones sudafricanas y había seguido cometiendo actos genocidas contra el pueblo palestino¹⁸². Por tanto, la existencia de una controversia sería clara: Sudáfrica cree firmemente que lo que Israel está haciendo en Gaza es constitutivo de genocidio, mientras que Israel lo niega y sostiene que dicha acusación es errónea, tanto en términos jurídicos como de hecho¹⁸³.

Por su parte, Israel, en la sesión pública del 12 de enero de 2024, negó la existencia de una controversia alegando que no había tenido oportunidad suficiente para oponerse categóricamente a las reclamaciones sudafricanas¹⁸⁴. Para demostrarlo, sostenía que no había habido ningún intercambio directo entre las partes que probara que tenían visiones claramente opuestas y que Sudáfrica había decidido de manera unilateral que existía una controversia entre ambos Estados¹⁸⁵.

Afirmando la existencia de una controversia, la Corte estableció que las partes parecían tener visiones claramente opuestas sobre si ciertos actos supuestamente cometidos por Israel en Gaza constituían violaciones de sus obligaciones bajo la Convención contra el Genocidio¹⁸⁶.

Para llegar a dicha conclusión, reconoció que las declaraciones públicas de Sudáfrica expresaban claramente su punto de vista, mientras que el rechazo de Israel a dichas acusaciones podía deducirse del documento publicado por el Ministerio de Asuntos Exteriores israelí el 6 de diciembre de 2023, reproducido en la página web de las Fuerzas de Defensa de Israel¹⁸⁷. En él se expresaba que las acusaciones de genocidio contra Israel eran «infundadas», «repugnantes», «in-

¹⁸⁰ (*South Africa v. Israel*), *Application instituting proceedings*, *Op. cit.*, p. 6-8, para. 13.

¹⁸¹ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, *Public sitting held on Thursday 11 January 2024*, *Verbatim Record*, CR 2024/1, p. 43.5, para. 7-10.

¹⁸² *Ibid.*, p. 45.6, para. 12-3.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 47, para. 15.

¹⁸⁴ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, *Public sitting held on Friday 12 January 2024*, *Verbatim Record*, CR 2024/2, p. 25-6, para. 15-6.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 26, para. 17.

¹⁸⁶ (*South Africa v. Israel*), *Provisional Measures*, *Op. cit.*, p. 11, para. 28.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 11, para. 27.

coherentes» y «obscenas»¹⁸⁸. El tribunal concluyó que estos elementos eran suficientes para establecer, *prima facie*, la existencia de una controversia entre las partes¹⁸⁹.

El segundo requisito de la competencia *ratione materiae* de la Corte es que la controversia se refiera a la interpretación, aplicación o ejecución del tratado. Para que pueda entenderse cumplido, el demandante debe demostrar que las vulneraciones que alega se refieren a las disposiciones del tratado invocado, en este caso la Convención contra el Genocidio.

Sudáfrica considera a Israel responsable de cometer genocidio en Gaza, de incumplir su obligación de prevenir y sancionar actos de genocidio y de vulnerar otras disposiciones de la Convención¹⁹⁰. Por su parte, Israel alega que los actos de los que se le acusa no pueden entenderse comprendidos en los preceptos de la Convención contra el Genocidio, puesto que no existe una intención genocida. Añade que, aunque la Corte sólo podría resolver sobre la vulneración de la Convención en el fallo sobre el fondo, y sólo entonces podría determinar la existencia o no de una intención genocida, esto no quiere decir que este requisito no deba ser tenido en cuenta al determinar la competencia *prima facie* de la Corte¹⁹¹.

Este mismo punto de vista fue defendido por la Juez J. Sebutinde en su opinión disidente sobre la Providencia del 26 de enero. En ella expresó que lo que distingue el crimen de genocidio de otras violaciones graves del Derecho Internacional de los Derechos Humanos es precisamente la existencia de una «*intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal*» (Art. II de la Convención contra el Genocidio). Por tanto, los actos denunciados por Sudáfrica sólo podrían entenderse relativos a la Convención si existiera una intención genocida, puesto que de otro modo serían simplemente vulneraciones graves del Derecho Internacional¹⁹².

Sin embargo, la Corte no examinó la existencia de una intención genocida al evaluar si la controversia se refería a la interpretación o aplicación de la Convención. En su lugar, se limitó a afirmar que al menos algunos de los actos y omisiones alegados por Sudáfrica parecían poder estar comprendidos en las disposiciones de la Convención¹⁹³.

¹⁸⁸ Fuerzas de Defensa de Israel. «The War Against Hamas: Answering Your Most Pressing Questions». The Israel Defense Forces, 15 de diciembre de 2023. <https://www.idf.il/en/mini-sites/hamas-israel-war-24/all-articles/the-war-against-hamas-answering-your-most-pressing-questions/>

¹⁸⁹ (*South Africa v. Israel*), *Provisional Measures*, *Op. cit.*, p. 11, para. 28.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 11, para. 29.

¹⁹¹ (*South Africa v. Israel*), *Public sitting held on Friday 12 January 2024*, *Op. cit.*, p. 29, para. 30.

¹⁹² *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, *Provisional Measures*, *Order of 26 January 2024, Dissenting Opinion of Judge Sebutinde*, p. 6, para. 17.

¹⁹³ (*South Africa v. Israel*), *Provisional Measures*, *Op. cit.*, p. 12, para. 30.

Capítulo III

EL FONDO DEL ASUNTO. LA CONVENCION PARA LA PREVENCIÓN Y LA SANCION DEL DELITO DE GENOCIDIO

El término «genocidio» es un neologismo derivado del griego «*genos*», indicativo de raza o tribu, y el latín «*cide*», que significa matar¹⁹⁴. Fue acuñado por el jurista polaco Raphael Lemkin en su obra de 1944 titulada *Axis Rule in Occupied Europe*, donde analizaba las leyes y decretos promulgados en los territorios ocupados por la Alemania Nazi¹⁹⁵. En dicha obra, Lemkin dedicó todo un capítulo a conceptualizar el término como una nueva categoría de crimen internacional, diferente del exterminio o los asesinatos en masa en el sentido de que era capaz de recoger la motivación racial y/o nacional del delito: el objetivo de destrucción de una nación o grupo étnico¹⁹⁶. De esta forma, el genocidio haría referencia a un «*plan coordinado de acciones diferentes dirigidas a la destrucción de los fundamentos esenciales de la vida de grupos nacionales, con el objetivo de aniquilar al grupo en sí mismo*»¹⁹⁷.

La primera vez que se recogió este término en un documento legal oficial fue en el escrito de acusación presentado ante el Tribunal Militar Internacional (TMI) de Nuremberg en octubre de 1945¹⁹⁸. En la tercera acusación, titulada «crímenes de guerra», se incluía el cargo de «genocidio deliberado y sistemático» contra la población civil de ciertos territorios ocupados, especialmente judíos, polacos y gitanos¹⁹⁹. El fiscal estadounidense Robert H. Jackson había aportado ya una importante precisión al concepto de genocidio: además de entenderlo como un

¹⁹⁴ Pérez Triviño, José Luis. «Genocidio». EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad 5, (septiembre 2013), p. 232. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2183>

¹⁹⁵ Beham, Markus P. «Atrocity Labelling: Framing the Phenomenon». En *The Crime of Genocide: Then and Now*, editado por Pavel Šturma y Milan Lipovský. Brill | Nijhoff, 2022, p. 38. https://doi.org/10.1163/9789004519329_004

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 39.

¹⁹⁷ Lemkin, Raphael. *Axis Rule in Occupied Europe. Laws of Occupation, Analysis of Government, Proposals for Redress*. Carnegie Endowment for International Peace, 1944, p. 79. <https://www.legal-tools.org/doc/b989dd/>

¹⁹⁸ BEHAM, M. P., *Op. cit.*, p. 40.

¹⁹⁹ *Indictment presented to the International Military Tribunal sitting at Berlin on 18th October 1945*. Her Majesty's Stationery Office, November 1945. Cmd. 6696. P. 12. https://www.cvce.eu/en/obj/indictment_presented_to_the_international_military_tribunal_nuremberg_18_october_1945-en-6b56300d-27a5-4550-8b07-f71e303ba2b1.html

crimen internacional, añadió que podía tener lugar en tiempos tanto de paz como de guerra, al reflejar en su informe al Presidente Truman que los altos cargos Nazis debían responder por las «*atrocidades y persecuciones por motivos raciales o religiosos cometidas desde 1933*»²⁰⁰.

En el Estatuto de Londres del TMI también se incluía el concepto de genocidio. El Art. 6(c) del Estatuto, relativo a los crímenes contra la humanidad, establecía que, entre los crímenes que recaen bajo la competencia del Tribunal, se incluía: «*la persecución por motivos políticos, raciales o religiosos en ejecución de aquellos crímenes que sean competencia del Tribunal o en relación con los mismos*»²⁰¹. Sin embargo, la redacción de este apartado obligaba al TMI a relacionarlo con los crímenes de guerra y contra la paz (que eran precisamente aquellos competencia del tribunal), de forma que sólo estaba capacitado para examinar un posible genocidio cometido durante la guerra²⁰². Esta limitación, junto con la prohibición del principio *nullum crimen sine lege*, impidió al TMI hacer referencia al genocidio en sus condenas, a pesar de que las pruebas presentadas por la fiscalía respaldaban plenamente dicha acusación²⁰³.

Independientemente de lo anterior, el Holocausto consternó de tal manera a la comunidad internacional que la Asamblea General de Naciones Unidas terminó aprobando por unanimidad en diciembre de 1946 la Resolución 96(I), titulada *El crimen de genocidio*²⁰⁴. En ella se caracterizaba el genocidio como un crimen de Derecho Internacional y se encargaba al Consejo Económico y Social (ECOSOC) la preparación de «*un proyecto de convenio sobre el crimen de genocidio*»²⁰⁵.

1. El crimen de genocidio ante los tribunales internacionales

El 9 de diciembre de 1948, la Asamblea General aprobó el texto de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, que entró en vigor el 12 de enero de 1951. Este tratado internacional permitió situar el genocidio en una categoría superior y diferenciada de los crímenes de lesa humanidad²⁰⁶.

²⁰⁰ Jackson, Robert H. «Justice Jackson's Report to the President on Atrocities and War Crimes». United States Department of State Bulletin, 7 de junio de 1945, p. 8. <https://www.legal-tools.org/doc/6504ed/>

²⁰¹ Naciones Unidas. «Estatuto Del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg», 8 de agosto de 1945. <https://www.refworld.org/legal/constinstr/un/1945/en/21123>

²⁰² King Jr., Henry T., Benjamin B. Ferencz, y Whitney R. Harris. «Origins of the Genocide Convention». Case Western Reserve Journal of International Law 40, n.º 1 (2007), p. 16. <https://scholarlycommons.law.case.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1272&context=jil>

²⁰³ *Ibid.*, 17.

²⁰⁴ Asamblea General de Naciones Unidas. «Resolución A/RES/96(I). El crimen de genocidio». Resolutions adopted by the General Assembly during its resumed 1st session. II, n.º 23 October-15 December 1946 (11 de diciembre de 1946): 188-89. <https://digitallibrary.un.org/record/209873?v=pdf>

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 188.

²⁰⁶ Hughes, Imogen. «Defining Genocide: how the crime without a name became the «crime of crimes» ». Southhampton Student Law Review 13, n.º 1 (2023), p. 40. <https://www.southampton.ac.uk/~assets/doc/law/SSLR%20Vol%2013%20Issue%201.pdf>

Posteriormente, en julio de 1998, se aprobó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, en cuyo Art. 6 se reproduce *verbatim* la definición de genocidio contenida en el Art. II de la Convención contra el Genocidio. El mismo concepto se había incluido también en el Art. 4 del Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) y en el Art. 2 del Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR), aprobados en 1993 y 1994, respectivamente.

La primera condena por un delito de genocidio se produjo el 2 de septiembre de 1998, de la mano de la sentencia del caso *Akayesu* del TPIR²⁰⁷. Desde entonces, tanto el TPIR como el TPIY han procesado y condenado a distintos individuos por la comisión de genocidio, moldeando la concepción de este crimen internacional a través de su aplicación práctica²⁰⁸.

Uno de los elementos a los que han dado forma es la «escala moral» que distingue los crímenes de guerra, lesa humanidad y genocidio²⁰⁹. El TPIY, tras examinar la jurisprudencia del TPIR, llegó a la conclusión de que existía una jerarquía entre ellos que situaba el crimen de genocidio a la cabeza, y por ello su pena correspondiente era la más gravosa: la cadena perpetua²¹⁰. No obstante, el TPIR también había recalcado que los tres tipos de crímenes tenían elementos diferentes y estaban destinados a proteger intereses distintos: mientras que los crímenes de lesa humanidad buscan proteger a la población civil de la persecución, el genocidio pretende evitar el exterminio de ciertos grupos²¹¹.

La distinción entre el crimen de lesa humanidad y el de genocidio fue desarrollada en profundidad por ambos tribunales. Los dos afirmaron que el genocidio se refería a intereses colectivos, mientras que el crimen de lesa humanidad vulneraba principalmente derechos individuales²¹². En este sentido, el fallo del TPIY en el caso *Krstić* recogió que el crimen de genocidio buscaba proteger el derecho a la vida de grupos humanos como tales, mientras que en la persecución (lesa humanidad) las víctimas eran seleccionadas en base a su pertenencia a una colectividad concreta, pero no necesariamente con el objetivo de acabar con la comunidad en sí misma²¹³. En consecuencia, la intención especial, o *dolus specialis*, sería lo que diferenciaría el genocidio de otros crímenes de especial gravedad en Derecho Internacional.

²⁰⁷ *The Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu (Trial Judgement)*, ICTR-96-4-T, International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), 2 September 1998.

²⁰⁸ BEHAM, M. P., *Op. cit.*, p. 43.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 57.

²¹⁰ *The Prosecutor v. Tihomir Blaškić (Judgement)*, IT-95-14-T, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), 3 March 2000, p. 263-4, para. 800.

²¹¹ *The Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, *Op. cit.*, p. 116, para. 469.

²¹² Kreß, Claus. «The Crime of Genocide under International Law». *International Criminal Law Review* 6, n.º 4 (2006), p. 469. <https://doi.org/10.1163/157181206778992287>

²¹³ *The Prosecutor v. Radislav Krstić (Trial Judgement)*, IT-98-33-T, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), 2 August 2001, p. 194, para. 553.

2. El concepto de genocidio

El Art. I de la Convención contra el Genocidio establece tres elementos clave para lograr su objetivo de «*liberar a la humanidad de un flagelo tan odioso*»²¹⁴: el genocidio como un crimen internacional, la obligación de prevenirlo y la obligación de sancionarlo. La Convención está estructurada de tal forma que el resto de las disposiciones sustantivas que la componen desarrollan y expanden estos elementos²¹⁵. En primer lugar, los Arts. II y III enuncian la definición de genocidio y las formas de autoría y participación. En segundo lugar, los Arts. IV a VII reflejan los procesos y leyes penales que, a nivel nacional e internacional, derivan de la obligación de sancionar. Finalmente, el Art. VIII recoge el derecho de los Estados a recurrir a órganos de la ONU en cumplimiento de su obligación de prevenir actos de genocidio.

La prohibición del genocidio es considerada por la Corte como una norma imperativa de derecho internacional general (*ius cogens*)²¹⁶. Esta conclusión deriva de lo reflejado en la Opinión Consultiva de 1951: los principios en que se basa la Convención contra el Genocidio son reconocidos por los Estados como obligatorios, incluso sin una obligación convencional, lo que permite deducir que tanto la condena del genocidio como la cooperación internacional necesaria para evitarlo y castigarlo son de carácter universal y consuetudinario²¹⁷.

No obstante, la definición oficial de genocidio contenida en el Art. II de la Convención, que se examinará más adelante, no coincide necesariamente con lo que comúnmente se entiende como genocidio²¹⁸. Las situaciones tan heterogéneas en las que se busca aplicar, junto con los usos que se dan a la palabra, que no siempre son legales, sino también políticos²¹⁹, han llevado a que surjan distintos debates alrededor del término genocidio que merece la pena destacar.

Primero, cuando un pueblo ha sufrido una masacre a gran escala, los supervivientes suelen querer que se reconozca este acontecimiento como genocidio (el ejemplo más claro sería el pueblo armenio)²²⁰, pero los asesinatos en masa

²¹⁴ Asamblea General de Naciones Unidas, *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*, *Op. cit.*, Preámbulo.

²¹⁵ Ben-Naftali, Orna. «The Obligations to Prevent and to Punish Genocide». En *The UN Genocide Convention: A Commentary*, editado por Paola Gaeta. Oxford Commentaries on International Law. Oxford Public International Law, 2009, p. 28. <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law/9780199570218.001.0001/law-9780199570218-chapter-2>

²¹⁶ (DRC v. Rwanda), Jurisdiction and Admissibility, *Op. cit.*, p 31-2, para. 64.

²¹⁷ *Advisory Opinion of 28 May 1951*, *Op. cit.*, p. 23.

²¹⁸ Jeßberger, Florian. «The Definition and the Elements of the Crime of Genocide». En *The UN Genocide Convention: A Commentary*, editado por Paola Gaeta. Oxford Commentaries on International Law. Oxford Public International Law, 2009, p. 88. <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law/9780199570218.001.0001/law-9780199570218-chapter-4>

²¹⁹ Semelin, Jacques. «Around the «G» Word: From Raphael Lemkin's Definition to Current Memorial and Academic Controversies». *Genocide Studies and Prevention* 7, n.º 1 (abril de 2012), p. 25. <https://doi.org/10.3138/gsp.7.1.24>

²²⁰ JEBBERGER, F., *Op. cit.*, p. 88.

no siempre constituyen un crimen de genocidio de acuerdo con el Art. II de la Convención.

El segundo caso es en relación con las crisis humanitarias, puesto que el hecho de que ONGs caractericen una situación como posible genocidio promueve una mayor preocupación ciudadana y, en consecuencia, fomenta la intervención internacional²²¹.

El tercero y último está íntimamente relacionado con la litigación estratégica o de interés público (en inglés, *public interst litigation*), cuyo objetivo es reivindicar intereses compartidos por la comunidad internacional²²². Esta forma de litigación, aplicada al genocidio ante la CIJ, entraña numerosos riesgos, entre ellos la politización judicial de actos constitutivos de genocidio. Es decir, el debate surge cuando se cuestionan las posibles motivaciones políticas que subyacen al caso, puesto que, en ciertas ocasiones, el objetivo del Estado demandante puede no ser dar voz a las víctimas de genocidio, sino promover su propia agenda política más allá del caso concreto²²³. Esta controversia surgió ya con el caso *Gambia v. Myanmar*, pero se ha acrecentado en los últimos meses tras la demanda sudáfricana contra Israel.

Los motivos de Sudáfrica para presentar su demanda ante la CIJ pueden ser variados²²⁴: la solidaridad histórica del Congreso Nacional Africano (CNA) con el pueblo palestino, la tendencia de este Estado a utilizar la ley y la presión internacional para enfrentar el apartheid, la oportunidad de dar mayor visibilidad al «Sur global» frente a un aliado clave de Occidente, la posibilidad de distraer la atención pública de sus propios problemas internos (corrupción, desigualdad...) etc.

Tal y como expresó la Embajadora de Sudáfrica en España, S. Mthembi-Mahanye, al principio no había un verdadero entendimiento de lo que intentaban hacer; Sudáfrica necesitaba compartir la experiencia del apartheid y darle una plataforma, pero la presentación del caso ante la CIJ no tiene que ver con Sudáfrica, sino con hacer un llamamiento a la comunidad internacional para que preste atención a lo que está sucediendo en Gaza²²⁵.

Independientemente del futuro fallo de la Corte en el caso Sudáfrica v. Israel, lo cierto es que la presión internacional sobre Israel para cesar sus acciones en

²²¹ SEMELIN, J., *Op. cit.*, p. 25.

²²² Rose, Cecily. «Symposium: Public Interest Litigation at the International Court of Justice». *The Law & Practice of International Courts and Tribunals* 22, n.º 2 (21 de julio de 2023), p. 229. <https://doi.org/10.1163/15718034-bja10100>

²²³ Suedi, Yusra. «The Recent Genocide Cases and Public Interest Litigation: A Complicated Relationship». *EJIL: Talk!* (blog), 5 de abril de 2024, p. 1. <https://www.ejiltalk.org/the-recent-genocide-cases-and-public-interest-litigation-a-complicated-relationship/>

²²⁴ Goldston, James A. «Strategic Litigation Takes the International Stage: South Africa v Israel in Its Broader Context». *Just Security*, 31 de enero de 2024, p. 1. <https://www.justsecurity.org/91688/strategic-litigation-takes-the-international-stage-south-africa-v-israel-in-its-broader-context/>

²²⁵ Mthembi-Mahanye, Sankie, «El caso de genocidio contra Israel», Comunicación presentada en *Presentación sobre Sudáfrica*, Módulo sobre África Subsahariana, Escuela Diplomática de España, 30 de abril de 2024.

Gaza (terminen siendo constitutivas de genocidio o no) es cada vez mayor²²⁶. Sin embargo, la litigación estratégica en el caso del genocidio da pie a un gran riesgo: si Israel decidiera no acatar las decisiones de la Corte y no sufriera por ello ninguna represalia política o diplomática, el Derecho Internacional podría experimentar un deterioro mayor que si el caso no se hubiera presentado nunca²²⁷.

2.1 El Artículo II de la Convención contra el Genocidio

En 1944, además de aportar un concepto de genocidio, Lemkin distinguió 8 formas que este podía adoptar: físico, político, social, cultural, económico, biológico, religioso y moral²²⁸. Además, otros autores, como Gregory H. Stanton, han propuesto una división por etapas: clasificación, simbolización, discriminación, deshumanización, organización, polarización, preparación, persecución, exterminio y negación²²⁹.

No obstante, el Art. II de la Convención contra el Genocidio fue mucho más escueto al reflejar la definición legal del crimen de genocidio como.

«...cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal:

- a) Matanza de miembros del grupo;*
- b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;*
- c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial.*
- d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo;*
- e) Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.»*

Como se puede observar, el artículo distingue de forma clara los dos elementos constitutivos del genocidio: por un lado, el *actus reus* o elemento material y, por otro, el *mens rea*, o intención.

El elemento mental aparece reflejado en la primera parte del concepto como la *«intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal»*. Ya se ha destacado anteriormente que es precisamente el *mens rea* (lit. mente culpable) el elemento que distingue el crimen de genocidio de otros crímenes de especial gravedad en Derecho Internacional. Esta intencio-

²²⁶ SUEDEI, Y., *Op. cit.*, p. 3.

²²⁷ GOLDSTON, J.A., *Op. cit.*, p. 4.

²²⁸ Matulewska, Aleksandra, y Dariusz J. Gwiazdowicz. «In Quest of Genocide Understanding: Multiple Faces of Genocide». *International Journal for the Semiotics of Law - Revue Internationale de Sémiotique Juridique* 35, n.º 4 (agosto de 2022), p. 1426. <https://doi.org/10.1007/s11196-021-09847-5>

²²⁹ Stanton, Gregory H. «Ten Stages of Genocide». *Genocide Watch*, 1996. <https://www.genocidewatch.com/es/tenstages>

nalidad especial (o *dolus specialis*) abarca el componente sistemático o colectivo del genocidio, reflejando su naturaleza internacional²³⁰.

Los apartados a) a e) del Art. II muestran el elemento material. Es una lista exhaustiva o *numerus clausus* de los actos individuales que podrían llegar a considerarse constitutivos de genocidio. Se diferencia claramente de la clasificación original de Lemkin en que sólo incluye: asesinato, lesiones físicas o psicológicas, condiciones de vida insostenibles, evitación de nacimientos y traslado forzoso. Quedarían fuera, por tanto, medidas políticas, sociales, económicas, culturales o religiosas.

3. Los grupos protegidos por la Convención

Las tipologías de grupos protegidos por la Convención son limitadas y excluyen deliberadamente los grupos políticos, limitándose a incluir grupos nacionales, étnicos, raciales o religiosos. Aunque los grupos políticos estaban incluidos en el primer borrador de la Convención, se decidió por mayoría eliminarlos de la versión final con el objetivo de limitar el ámbito de aplicación del tratado a aquellos grupos más estables o permanentes, a los cuales los individuos pertenecieran de forma objetiva, sin posibilidad de elección²³¹.

Aunque es posible determinar de manera objetiva la pertenencia a un grupo religioso, no ocurre siempre lo mismo con los grupos nacionales, étnicos y raciales. Por este motivo, el TPIY decidió en su momento que lo mejor era basarse en un criterio subjetivo, es decir, categorizar el grupo en base a la estigmatización realizada por los autores del delito²³². Este razonamiento se basa en la idea de que, a la hora de escoger a sus víctimas, los responsables no prestan atención a la identidad del individuo, sino a su condición de miembro del grupo perseguido²³³. Este proceso puede hacerse mediante una aproximación positiva o negativa: positivamente supone distinguir a los miembros por las características que consideraran propias del grupo nacional, étnico o racial; mientras que la estigmatización negativa consiste en identificar al individuo como perteneciente a un grupo distinto al del autor (que para este presentaría características únicas y distintivas del resto)²³⁴.

Puesto que los tribunales siguen una aproximación subjetiva, tampoco es necesario que el individuo víctima de los actos se considere a sí mismo como

²³⁰ JEBBERGER, F., *Op. cit.*, p. 89.

²³¹ *The Prosecutor v. Goran Jelusic (Judgement)*, IT-95-10-T, *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY)*, 14 December 1999, p. 22, para. 69.

²³² *Ibid.*, p. 22, para. 70.

²³³ *Ibid.*, p. 21, para. 67.

²³⁴ *Ibid.*, p. 22, para. 70.

miembro del grupo perseguido, ni que dicho grupo constituya una minoría dentro del Estado²³⁵.

4. *Actus reus*. El elemento material

Para poder entender mejor qué actos individuales se entienden comprendidos en la definición de genocidio actualmente, es recomendable prestar atención al primer borrador de la Convención contra el Genocidio, preparado por la Secretaría General de Naciones Unidas²³⁶. En él, cada acto individual incluía una serie de ejemplos que concretaban cómo debía llevarse a cabo la conducta para que se entendiera prohibida por la Convención. Aunque no fueron incluidos en la versión final, clarifican prohibiciones como la del actual Art. II(d), al incluir bajo la descripción «evitación de nacimientos» medidas como la esterilización y el aborto forzoso, la segregación por sexo o los obstáculos al matrimonio²³⁷.

Como ya se ha mencionado anteriormente, el listado actual de conductas prohibidas es exhaustivo, de forma que cualquier acto no incluido en él, incluso aunque se cometa con la intención de destruir al grupo, total o parcialmente, no podrá considerarse constitutivo de genocidio²³⁸.

El TPIY recogió en su fallo sobre el asunto *Krstić* que la definición de genocidio se limita a aquellos actos de destrucción física o biológica de un grupo o parte de él y, en consecuencia, un ataque basado únicamente en aspectos culturales, religiosos o sociales, con el objetivo de privar al grupo de su identidad distintiva, no podría considerarse genocidio²³⁹. No obstante, también añadió que este tipo de ataques sí pueden ser tenidos en cuenta por el tribunal como pruebas de la intención genocida, siempre que además se haya constatado la destrucción física o biológica, total o parcial, del grupo en el caso concreto²⁴⁰.

Respecto del autor o autores de los actos, dado que el Art. II no hace referencia alguna al sujeto activo, se entiende que puede ser cualquiera, independientemente de su posición dentro de la estructura organizativa del Estado²⁴¹. Es, por tanto, irrelevante, si se trata de un ejecutor de bajo nivel o un planificador o instigador de alto nivel: cualquier persona puede ser hallada culpable de genocidio²⁴². No obstante, se debe destacar que el delito de genocidio (al igual que el de

²³⁵ KREB, C., *Op. cit.*, p. 475.

²³⁶ Secretaría General de las Naciones Unidas. «Secretariat Draft - First Draft of the Genocide Convention. UN Doc. E/447». The Secretariat and Ad Hoc Committee Drafts, 1947. <https://documents.un.org/doc/undoc/der/nl4/701/92/pdf/nl470192.pdf?token=pUA3i2PnMijlt26hgh&fe=true>

²³⁷ Secretaría General de las Naciones Unidas, *Op. cit.*, p. 20-1.

²³⁸ JEBBERGER, F., *Op. cit.*, p. 94.

²³⁹ *The Prosecutor v. Radislav Krstic (Trial Judgement)*, *Op. cit.*, p. 203, para. 580.

²⁴⁰ *Ibid.*

²⁴¹ KREB, C., *Op. cit.*, p. 473.

²⁴² *The prosecutor v. Clément Kayishema & Obed Ruzindana (Appeal Judgement)*, *ICTR-95-01, International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR)*, 1 June 2001, p. 66, para. 170.

lesa humanidad y a diferencia del crimen de agresión) no está pensado desde la perspectiva del líder o planificador dentro del régimen estatal, sino desde la del ejecutor²⁴³.

En cuanto al sujeto pasivo del delito, los actos deben dirigirse contra los miembros del grupo como individuos. Aunque se haga referencia en el Art. II a «miembros» del grupo, en plural, es suficiente con que la acción se haya dirigido contra una sola persona parte del grupo²⁴⁴. Además, la destrucción efectiva del grupo no es necesaria de acuerdo con la literalidad de la Convención, de forma que, teóricamente, incluso un acto aislado podría llegar a ser considerado constitutivo de genocidio²⁴⁵. Esto deriva del hecho de que el Art. II no requiere explícitamente que las conductas prohibidas formen parte de un ataque sistemático o generalizado sobre el grupo (como sí se exige en los crímenes de lesa humanidad).

No obstante, el TPIY ya afirmó en el pasado que la exigencia de la intención de destruir un grupo concreto presupone la existencia de un cierto grado de planificación o acción colectiva del Estado, excluyendo actos aleatorios o aislados²⁴⁶. En consecuencia, los actos de genocidio deben cometerse en el contexto de un patrón manifiesto de conductas similares, o constituir por sí mismos una conducta que pueda conllevar la destrucción del grupo, en todo o en parte²⁴⁷. Independientemente de esto, la exigencia de un plan o política estatal no es considerada un requisito legal del delito, sino un factor clave para demostrar la intención genocida, que facilitará la prueba de este elemento²⁴⁸.

4.1 Art. II(a) y (b). Matanza o lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo

Sudáfrica acusa a Israel, en primer lugar, de provocar la muerte de un gran número de palestinos en Gaza, incluyendo niños, así como de causar a la población gazatí lesiones físicas y psíquicas graves²⁴⁹.

Tanto el acto consistente en matar a miembros del grupo como el que implica lesiones graves a la integridad física o psicológica exigen una intencionalidad directa, lo cual excluye figuras como el homicidio imprudente o accidental, aunque no involucre nivel alguno de premeditación²⁵⁰.

Además, para que las lesiones físicas puedan considerarse graves, deberán implicar: daño grave a la salud, desfiguración o mutilación, daños graves a los

²⁴³ KREB, C., *Op. cit.*, p. 473.

²⁴⁴ JEBBERGER, F., *Op. cit.*, p. 94.

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 95.

²⁴⁶ *The Prosecutor v. Radislav Krstic (Trial Judgement)*, *Op. cit.*, p. 240, p. 682.

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ *The Prosecutor v. Goran Jelusic (Appeal Judgement)*, IT-95-10-A, *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY)*, 5 July 2001, p. 18, para. 48.

²⁴⁹ *(South Africa v. Israel), Application instituting proceedings and Request for the indication of provisional measures*, *Op. cit.*, p. 30, para. 43.

²⁵⁰ *The Prosecutor v. Clément Kayishema & Obed Ruzindana (Appeal Judgement)*, *Op. cit.*, p. 59, para. 151.

órganos o sentidos, o similares²⁵¹. Respecto de las lesiones psíquicas, estas suelen determinarse en función de las circunstancias concretas de cada caso y, aunque no es necesario que sean permanentes o irreversibles, sí que se requiere una gravedad suficiente capaz de amenazar la supervivencia del grupo (más allá de la simple humillación o vergüenza)²⁵². Las violaciones y otros actos de violencia sexual también se entienden comprendidas en el Art. II(b)²⁵³.

4.2 Art. II(c). Sometimiento a condiciones de vida insostenibles

Sudáfrica también acusa a Israel de imponer condiciones de vida a los palestinos dirigidas a provocar su destrucción como grupo: expulsión de sus hogares, desplazamiento masivo, destrucción de zonas residenciales, privación de acceso a comida, bebida y atención médica adecuadas y despojo del acceso a refugio adecuado, ropa, higiene y saneamiento²⁵⁴.

Las condiciones de vida impuestas al grupo deben ser capaces de provocar su destrucción física, total o parcial. El TPIR ha considerado en su jurisprudencia que esta expresión incluye aquellas medidas que conllevan una muerte lenta o no inmediata y que coincidirían con las reflejadas en el primer borrador de la Convención²⁵⁵: falta de alojamiento, higiene, alimentación, vestimenta o atención sanitaria adecuadas, así como el trabajo o esfuerzo físico excesivos²⁵⁶.

Más específicamente, se incluyen medidas como: violaciones, matar de hambre intencionalmente, reducir los servicios médicos por debajo del mínimo, expulsar de sus hogares, etc.²⁵⁷. Quedarían excluidos actos como la deportación, la limpieza étnica o el traslado forzoso de miembros del grupo, salvo que estas acciones se combinen con la negación de bienes básicos (comida, refugio, medicinas, etc.)²⁵⁸.

No es necesario que las condiciones de vida impuestas acaben provocando de forma efectiva la muerte de los miembros del grupo, es decir, sólo se exige que se someta a parte de dicho grupo (no individuos aislados) a condiciones como las enumeradas anteriormente, de forma deliberada, aunque sin necesidad de una planificación previa²⁵⁹.

²⁵¹ JEBBERGER, F., *Op. cit.*, p. 98.

²⁵² *The Prosecutor v. Radislav Krstic (Trial Judgement)*, *Op. cit.*, p. 181, para. 513.

²⁵³ *Prosecutor v. Milomir Stakic (Trial Judgement)*, IT-97-24-T, *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY)*, 31 July 2003, p. 175, para. 319.

²⁵⁴ *(South Africa v. Israel), Application instituting proceedings and Request for the indication of provisional measures*, *Op. cit.*, p. 30, para. 43.

²⁵⁵ *The Prosecutor v. Clément Kayishema & Obed Ruzindana (Judgement)*, ICTR-95-01-T, *International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR)*, 21 May 1999, p. 49, para. 115.

²⁵⁶ Secretaría General de Naciones Unidas, *Op. cit.*, p. 20.

²⁵⁷ *The Prosecutor v. Clément Kayishema & Obed Ruzindana (Judgement)*, *Op. cit.*, p. 49, para. 116.

²⁵⁸ JEBBERGER, F., *Op. cit.*, p. 101.

²⁵⁹ *Ibid.*

4.3 El desplazamiento forzado

Una de las características distintivas de la situación que está teniendo lugar en Gaza es el desplazamiento forzado de la población palestina. A mediados de octubre de 2023, Israel comenzó a emitir órdenes de evacuación desde el norte de la Franja hacia el sur, haciendo que más de un millón de personas se vieran atrapadas en Rafah cerca de la frontera con Egipto²⁶⁰. Se calcula que actualmente existen 1,7 millones de desplazados internos en Gaza²⁶¹. Paula Gaviria Betancur, Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos de las Naciones Unidas, expuso en un comunicado que «*Israel está tratando de alterar permanentemente la composición de la población de Gaza con órdenes de evacuación cada vez más amplias y ataques generalizados y sistemáticos contra civiles e infraestructuras civiles*»²⁶².

La CIJ abordó por última vez la cuestión de si el desplazamiento forzado era capaz de constituir genocidio en su sentencia de 2015 sobre el asunto *Croacia v. Serbia*²⁶³. En ella, se debatía si estos actos podían entenderse incluidos en el Art. II(c) cuando se realizaran con la intención de destruir físicamente al grupo. Es decir, ambas partes estaban de acuerdo en que, por sí solo, el desplazamiento forzado (al igual que la limpieza étnica) no se puede considerar un acto de genocidio, pero Croacia alegaba que no ocurría lo mismo si iba acompañado de otras conductas prohibidas por el Art. II de la Convención (por ejemplo, la privación de bienes básicos o los ataques físicos a la población desplazada)²⁶⁴.

La Corte ya había establecido en 2007, de la mano del caso *Bosnia v. Serbia y Montenegro*, que las deportaciones o el desplazamiento de miembros de un grupo, incluso aunque se hagan por la fuerza, no equivalen a la destrucción de dicho grupo²⁶⁵. Por tanto, para que el desplazamiento forzado del grupo pueda considerarse constitutivo de genocidio, deberá cumplir dos requisitos: por un lado, deberán haberse cometido además otros actos prohibidos por el Art. II de la Convención y, por otro, el desplazamiento forzado deberá haberse provocado con la intención de acabar con el grupo en todo o en parte, es decir, con intención genocida (*dolus specialis*)²⁶⁶.

²⁶⁰ Bastaki, Jinan. «Gaza, Forced Displacement, and Genocide». EJIL:Talk! (blog), 5 de abril de 2024, p. 3. <https://www.ejiltalk.org/gaza-forced-displacement-and-genocide/>

²⁶¹ Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC). «Informe Global sobre Desplazamiento Interno 2024». GRID, 2024, p. 49-50. <https://api.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/IDMC-GRID-2024-informe-global-sobre-desplazamiento-interno.pdf#page=29>

²⁶² Gaviria Betancur, Paula. «Israel working to expel civilian population of Gaza, UN expert warns». Geneva: Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 22 de diciembre de 2023. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/12/israel-working-expel-civilian-population-gaza-un-expert-warns>

²⁶³ (*Croatia v. Serbia*), *Judgment, Op. cit.*, p. 3.

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 71-2, para. 161-3.

²⁶⁵ (*Bosnia and Herzegovina v. Serbia & Montenegro*), *Judgment, Op. cit.*, p. 123, para. 190.

²⁶⁶ *Ibid.*

En el fallo sobre el caso *Croacia v. Serbia*, la Corte concluyó que el desplazamiento de la población croata forzado por las fuerzas armadas serbias no era constitutivo de genocidio, puesto que dicho movimiento poblacional no era sino una consecuencia de la comisión de actos comprendidos en el Art. II apartados a), b) y c), no habiéndose llevado a cabo con la intención de destruir físicamente al grupo²⁶⁷.

No obstante, el TPIY sí que pudo concluir en el caso *Blagojevic y Jokic* que el desplazamiento forzado de la población bosnia musulmana era constitutivo de genocidio en base al Art. II(c) de la Convención, por las lesiones psíquicas graves que les provocó. El razonamiento aportado por el tribunal fue el siguiente:

«The forced displacement began with the Bosnian Muslim population fleeing from the enclave after a five-day military offensive, while being shot at as they moved from Srebrenica town to Potočari in search of refuge from the fighting. (...) Upon arrival in Potočari, the Bosnian Muslim population did not find the refuge they were seeking: rather they found UNPROFOR unable to provide the assistance they needed (...). After months of having its supply convoys searched or blocked, it did not have adequate supplies of food, medicine or even water for the thousands of Bosnian Muslims who arrived. (...) [T]he Bosnian Muslims saw the smoke from their homes being burned and knew that this was not a temporary displacement for their immediate safety. Rather, this displacement was a critical step in achieving the ultimate objective of the attack on the Srebrenica enclave to eliminate the Bosnian Muslim population from the enclave.»²⁶⁸

Algunos autores, basándose en esta sentencia, han destacado que las condiciones en Gaza son incluso más graves que las de este caso, puesto que la población gazatí no tiene lugar seguro donde refugiarse²⁶⁹ y la situación está afectando a la mayoría de la población, no sólo a los habitantes de una región concreta²⁷⁰. Por tanto, la CIJ podría llegar a determinar (si finalmente se demuestra la existencia de una intención genocida), que el desplazamiento forzado de los habitantes de Gaza es un acto constitutivo de genocidio en base al Art. II(c).

²⁶⁷ (*Croatia v. Serbia*), *Judgment*, *Op. cit.*, p. 113-4, para. 376.

²⁶⁸ *Prosecutor v. Blagojevic and Jokic (Trial Judgment)*, IT-02-60-T, *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY)*, 17 January 2005, p. 239-40, para. 650.

²⁶⁹ BASTAKI, J., *Op. cit.*, p. 4.

²⁷⁰ Quigley, John B. «Legal Standard for Genocide Intent: An Uphill Climb for Israel in Gaza Suit». *EJIL: Talk!* (blog), 14 de marzo de 2024, p. 2. <https://www.ejiltalk.org/legal-standard-for-genocide-intent-an-uphill-climb-for-israel-in-gaza-suit/>

4.4 Art. II(d) y (e). Evitación de nacimientos y traslado forzado de menores

Finalmente, Sudáfrica también acusa a Israel de imponer medidas destinadas a evitar los nacimientos de niños palestinos²⁷¹.

La imposición de medidas destinadas a impedir los nacimientos en el grupo es una medida de genocidio biológico centrada en amenazar la existencia biológica del grupo eliminando su capacidad reproductiva²⁷². Además de las medidas incluidas en el borrador de la Convención, que se destacaron anteriormente, se podrían incluir las violaciones siempre que se lleven a cabo con el objetivo de modificar la composición étnica de un grupo²⁷³.

Por otro lado, el traslado por la fuerza de niños del grupo al que pertenecen a otro grupo es una medida de genocidio cultural porque permite acabar con características distintivas del grupo, como su idioma o tradiciones²⁷⁴.

5. *Mens rea*. La intención genocida

La característica esencial que distingue el genocidio de cualquier otro delito en Derecho Internacional es, como ya se ha recalcado con anterioridad, la intención genocida, es decir, la «*intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal*» (Art. II Convención contra el Genocidio).

La existencia de esta «*intención de destruir*» al grupo es una de las cuestiones más debatidas en el caso *Sudáfrica v. Israel*. En su providencia sobre medidas provisionales, la Corte ya determinó que al menos algunos de los derechos invocados por Sudáfrica, respecto de los cuales solicitaba protección, eran plausibles²⁷⁵. En una fase tan preliminar del procedimiento, la Corte contaba únicamente con pruebas circunstanciales sobre la situación en la Franja y con declaraciones de oficiales israelíes sobre sus intenciones en Gaza, pero no existe aún un informe detallado de investigación que establezca una posible intencionalidad genocida²⁷⁶. Por este motivo, el Juez G. Nolte ha expresado que no considera plausible que la operación militar israelí se esté llevando a cabo con intención genocida²⁷⁷.

²⁷¹ (*South Africa v. Israel*), *Application instituting proceedings and Request for the indication of provisional measures*, *Op. cit.*, p. 30, para. 43.

²⁷² JEBBERGER, F., *Op. cit.*, p. 101.

²⁷³ *The Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu (Trial Judgement)*, *Op. cit.*, para. 508.

²⁷⁴ JEBBERGER, F., *Op. cit.*, p. 103.

²⁷⁵ (*South Africa v. Israel*), *Provisional Measures*, *Op. cit.*, p. 18, para. 54.

²⁷⁶ Cohen, Amichai, y Yuval Shany. «Between Rhetoric and Effects: The ICJ Provisional Measures Order in *South Africa v. Israel*». *Just Security*, 1 de febrero de 2024, p. 3. <https://www.justsecurity.org/91728/between-rhetoric-and-effects-the-icj-provisional-measures-order-in-south-africa-v-israel/>

²⁷⁷ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, *Provisional Measures, Order of 26 January 2024, Declaration of Judge Nolte*, p. 4, para. 15.

5.1 La intención de destruir

El concepto de «destrucción» ha sido sometido a debate tanto en el TPIY como en la propia CIJ, puesto que la Convención no es clara en cuanto a si se refiere a una destrucción exclusivamente biológica o física, o si también incluye una posible destrucción social o cultural²⁷⁸. Si bien esta controversia no surge con respecto de los actos prohibidos por el apartado a) del Art. II (matanza), sí lo hace cuando se habla del resto de apartados, puesto que estos no exigen la muerte de los miembros del grupo. Parece existir, por tanto, confusión entre el *dolus specialis*, es decir, la intención de destruir al grupo, y el requisito del Art. II(c) relativo a que las condiciones de vida impuestas a los miembros del grupo «*hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial*»²⁷⁹.

Por el fallo del asunto *Bosnia v. Serbia y Montenegro*, ya se pudo intuir que la Corte se inclinaba más a considerar el concepto de «destrucción» como limitado al ámbito físico o biológico²⁸⁰. Esto fue confirmado en el caso *Croacia v. Serbia*, donde se razonó que, si se decidió eliminar del primer borrador de la Convención el concepto de genocidio cultural, fue precisamente con el objetivo de limitar su alcance a la destrucción física o biológica del grupo²⁸¹. No obstante, la Corte también puntualizó que esto se refiere únicamente a la intención y no al *actus reus*, es decir, que la intención genocida estará presente, incluso aunque los actos como tales no provoquen la destrucción física del grupo (lesiones, condiciones de vida insostenibles, etc.), siempre que el autor de dichos actos busque con su comisión dicha destrucción²⁸².

5.2 La intención de destruir total o parcialmente

Respecto del requisito de destruir «total o parcialmente», la Corte ha destacado que se requieren tres elementos: sustancialidad, oportunidad y cualidad. El componente de sustancialidad, considerado el más importante, exige que la parte del grupo que se tenga intención de destruir sea lo suficientemente amplia como para tener un impacto sobre el grupo en su totalidad²⁸³. Esto se cumple si el foco del ataque es, o bien una parte emblemática del grupo, o bien una esencial para la supervivencia del grupo en su conjunto²⁸⁴.

²⁷⁸ Kreß, Claus. «The International Court of Justice and the Elements of the Crime of Genocide». *European Journal of International Law* 18, n.º 4 (1 de septiembre de 2007), p. 625. <https://doi.org/10.1093/ejil/chm039>

²⁷⁹ *Ibid.*, p. 626.

²⁸⁰ (*Bosnia and Herzegovina v. Serbia & Montenegro*), *Judgment, Op. cit.*, p. 123, para. 190.

²⁸¹ (*Croacia v. Serbia*), *Judgment, Op. cit.*, p. 63, para. 136.

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ (*Croacia v. Serbia*), *Judgment, Op. cit.*, p. 126, para. 198.

²⁸⁴ *Prosecutor v. Radislav Krstic (Trial Judgement)*, IT-98-33-A, *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY)*, 19 April 2004, p. 4, para. 12.

El segundo criterio, el de oportunidad, permite considerar cumplida la exigencia de intención de destrucción total o parcial si el objetivo del autor es eliminar al grupo de una zona geográfica concreta, puesto que se tiene en cuenta el área de influencia y control del sujeto activo²⁸⁵.

Finalmente, el criterio de cualidad, que deriva de los anteriores, indica que el número de individuos víctimas de actos prohibidos por la Convención no debe considerarse únicamente en términos absolutos, sino también en relación con el tamaño del grupo en su totalidad²⁸⁶.

5.3 La cuestión de la prueba

La CIJ ha establecido en su jurisprudencia requisitos muy exigentes con respecto de la prueba del *dolus specialis* del genocidio. En primer lugar, puesto que la intención de destruir debe dirigirse contra el grupo en sí mismo, no es posible deducirla únicamente en base a actos aislados. En su lugar, se debe probar que han tenido lugar actos prohibidos por el Art. II en una escala suficiente que demuestre que la intención de sus autores no era sólo atacar a determinados individuos por su pertenencia al grupo (*actus reus*), sino además destruir al grupo en sí mismo (*mens rea*)²⁸⁷.

Para probar esto, se deberá acudir, preferentemente, a la política estatal. No obstante, la propia Corte reconoce que la intencionalidad propia del genocidio raramente será expresada como tal por el Estado²⁸⁸. En ausencia de un plan general del Estado, es posible deducir el *dolus specialis* a partir de pruebas indirectas, es decir, de ciertas tipologías o patrones de conducta, pero es necesario que la intención de destruir total o parcialmente al grupo sea la única inferencia razonable posible²⁸⁹.

Por tanto, se podrán tener en cuenta: el contexto general, la comisión de otros actos ilícitos o discriminatorios dirigidos contra el mismo grupo, la magnitud de los actos cometidos, la selección sistemática de las víctimas en base a su pertenencia al grupo, etc.²⁹⁰

En su demanda, Sudáfrica basa la existencia de la intención genocida en las declaraciones de distintos oficiales israelíes, entre ellos el Primer Ministro, el Presidente, el Ministro de Defensa o el Ministro de Seguridad Nacional. También hace referencia a declaraciones de oficiales del ejército, asesores y portavoces, así como a comunicaciones de órganos y representantes de las Naciones Unidas que reconocerían la intención de Israel de destruir al grupo palestino.

²⁸⁵ *Ibid.*, p. 126, para. 199.

²⁸⁶ *Ibid.*, p. 127, para. 200.

²⁸⁷ (*Croatia v. Serbia*), *Judgment, Op. cit.*, p. 64, para. 139.

²⁸⁸ *Ibid.*, p. 65, para. 143.

²⁸⁹ (*Bosnia and Herzegovina v. Serbia & Montenegro*), *Judgment, Op. cit.*, p. 196-7, para. 373.

²⁹⁰ *The Prosecutor v. Goran Jelisc (Appeal Judgement)*, *Op. cit.*, p. 18, para. 47.

Capítulo IV

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL CRIMEN DE GENOCIDIO

Para que Israel pudiera ser condenado por vulnerar la Convención contra el Genocidio, sería necesario que la intención de destruir al grupo total o parcialmente, así como la comisión de actos prohibidos por la Convención, fueran atribuidos al Estado como entidad o a las Fuerzas de Defensa de Israel, como órganos estatales²⁹¹. Sudáfrica acusa a Israel de participar en, y fallar en prevenir o sancionar, actos constitutivos de genocidio, incurriendo en violaciones de sus obligaciones bajo los Arts. I, III, IV, V y VI de la Convención contra el Genocidio²⁹².

El proceso de determinación de la responsabilidad estatal por el crimen de genocidio debe hacerse siguiendo las normas de Derecho Internacional consuetudinario relativas a la responsabilidad del Estado, para lo cual se emplea el Proyecto de Artículos de la CDI sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos²⁹³. Si bien es importante resaltar que este proyecto no tiene carácter vinculante, es utilizado por la CIJ para fundamentar sus argumentos jurídicos en este ámbito porque refleja tanto costumbres internacionales preexistentes como principios generales del derecho²⁹⁴.

En términos globales, la determinación ante la CIJ de la responsabilidad de un Estado frente a otro se basa en tres exigencias: el incumplimiento (por acción u omisión) de una obligación derivada de una norma internacional vigente entre las partes, la generación de un daño a uno o más Estados vinculados por dicha

²⁹¹ QUIGLEY, J. B. *Op. cit.*, p. 1.

²⁹² (*South Africa v. Israel*), *Application instituting proceedings and Request for the indication of provisional measures*, *Op. cit.*, p. 72 para. 114.

²⁹³ Naciones Unidas. «Texto Del Proyecto de Artículos Sobre La Responsabilidad Del Estado Por Hechos Internacionalmente Ilícitos», *Op. cit.*

²⁹⁴ Arrocha Olabuenaga, Pablo. «Responsabilidad estatal por el crimen de genocidio». *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 14, n.º 2014 (1 de enero de 2014), p. 205. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2014.14.454>

norma y la atribución de la vulneración a uno de los Estados parte de la controversia²⁹⁵.

En el caso que nos atañe, la norma internacional vigente sería claramente la Convención contra el Genocidio. Aunque el Art. I de la Convención no establece expresamente una «obligación de no cometer genocidio», la CIJ ya expresó que, teniendo en cuenta la finalidad de este tratado, y considerando que califica el genocidio como un crimen internacional, se puede concluir que uno de los efectos del Art. I es precisamente la prohibición del genocidio²⁹⁶.

Para establecer la responsabilidad internacional de un Estado por genocidio, se debe determinar, en primer lugar, si los actos constitutivos de genocidio fueron cometidos por personas u órganos cuya conducta es atribuible al Estado²⁹⁷. Después, es necesario comprobar si ocurre lo mismo con el resto de actos del Art. III de la Convención (apartados b) a e)). En último lugar, se debe esclarecer si el Estado ha vulnerado su doble obligación de prevenir y sancionar el genocidio, tal y como deriva del Art. I de la Convención²⁹⁸.

El orden en que se abordan estas tres cuestiones es crucial, puesto que las conclusiones extraídas de cada una de ellas determinarán cómo se resuelven las demás. Es decir, si la Corte concluye que hay actos constitutivos de genocidio que son atribuibles al Estado según el Art. III(a) de la Convención, no necesitará examinar las otras formas de autoría y participación contenidas en el mismo artículo para los mismos actos: asociación, instigación, tentativa y complicidad²⁹⁹. Asimismo, de no poder determinarse la responsabilidad del Estado en base a ninguno de los apartados del Art. III, tampoco se podrá establecer que dicho Estado haya vulnerado el Art. I.

En su Providencia sobre medidas provisionales para el caso *Sudáfrica v. Israel*, la Corte omitió referencia directa alguna a la atribución a Israel de la situación del pueblo palestino en Gaza. Esto es considerado por algunos autores como una señal de que el tribunal no considera que los actos constitutivos de genocidio sean automáticamente atribuibles al demandado, aunque esto probablemente se deba más bien a las dudas sobre la concurrencia del *dolus specialis*, y no a la atribución³⁰⁰.

Bajo el Art. 4 del Proyecto de Artículos de la CDI, el comportamiento de los órganos del Estado (legislativos, ejecutivos, judiciales o de otra índole) se considera hecho del Estado, de forma que las acciones de la Fuerzas de Defensa

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 206.

²⁹⁶ Šturma, Pavel. «State Responsibility and Individual Criminal Responsibility for the Crime of Genocide». En *The Crime of Genocide: Then and Now*, editado por Pavel Šturma y Milan Lipovský. Brill | Nijhoff, 2022, p. 11. https://doi.org/10.1163/9789004519329_003

²⁹⁷ (*Bosnia and Herzegovina v. Serbia & Montenegro*), *Judgment, Op. cit.*, p. 199, para. 379.

²⁹⁸ (*Bosnia and Herzegovina v. Serbia & Montenegro*), *Judgment, Op. cit.*, p. 199-200, para. 379.

²⁹⁹ *Ibid.*, p. 200, para. 380.

³⁰⁰ Cannizzaro, Enzo. «When the Reasons Are More Telling than the Ruling: The Order of the ICJ in South Africa v. Israel». *EJIL: Talk!* (blog), 7 de febrero de 2024, p. 2. <https://www.ejiltalk.org/when-the-reasons-are-more-telling-than-the-ruling-the-order-of-the-icj-in-south-africa-v-israel/>

de Israel, como fuerzas armadas estatales, serían automáticamente atribuibles a dicho Estado. También es aplicable en casos de genocidio el Art. 8 del Proyecto, donde se establece la atribución al Estado de los actos cometidos por aquellos individuos que son *de facto* órganos del Estado, es decir, que actúan «*por instrucciones o bajo la dirección o el control de ese Estado*». Esto incluiría, por ejemplo, grupos paramilitares o incluso ciudadanos particulares, siempre que se cumpla el requisito del control estatal³⁰¹.

Sin embargo, el punto clave está en el dilema de si esta atribución exige que la intención de destruir total o parcialmente al grupo sea transferida por el individuo al Estado de forma independiente a los actos en sí mismos³⁰². En este caso se trataría principalmente de un problema de prueba, puesto que para demostrar la intención genocida de un Estado es necesario que los actos se hayan cometido en el marco de una política genocida, una estructura organizada de violencia generalizada y sistemática dirigida a destruir al grupo³⁰³. Existirían, por tanto, dos niveles de responsabilidad: la del individuo o individuos como órganos del Estado y la del Estado en sí mismo, y en ambos sería necesario demostrar el *dolus specialis*.

1. La obligación de prevenir y sancionar el genocidio

El Art. I de la Convención contra el Genocidio establece que la cooperación internacional es condición *sine qua non* para lograr los objetivos fijados en el tratado. A la hora de ponerla en práctica, existen dos alternativas: *ex ante* o *ex post*³⁰⁴. Sin embargo, la propia Convención expresa una clara preferencia por el castigo a través de medios penales (*ex post*), frente a la prevención política, militar o de otra índole (*ex ante*), pareciendo que la obligación de prevenir hubiese quedado absorbida por la de sancionar³⁰⁵.

En su providencia de medidas provisionales en el caso *Bosnia v. Serbia y Montenegro*, la Corte esclareció por primera vez que ambas obligaciones, prevenir y sancionar, son separadas e independientes³⁰⁶. De hecho, es precisamente por este motivo que la Corte está facultada para imponer medidas provisionales consistentes en tomar todas las medidas en poder del Estado para prevenir la comisión de genocidio, como las impuestas en este caso, en *Gambia v. Myanmar*³⁰⁷ y también en *Sudáfrica v. Israel*³⁰⁸.

³⁰¹ ŠTURMA, P., *Op. cit.*, p. 15.

³⁰² CANNIZZARO, E., *Op. cit.*, p. 3.

³⁰³ RUSAN NOVOKMET, R., *Op. cit.*, p. 143.

³⁰⁴ BEN-NAFTALI, O., *Op. cit.*, p. 28.

³⁰⁵ *Ibid.*, p. 30.

³⁰⁶ (*Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia*), *Provisional Measures*, *Op. cit.*, p. 31, para. 325.

³⁰⁷ (*The Gambia v. Myanmar*), *Provisional Measures*, *Op. cit.*, p. 30, para. 86.

³⁰⁸ (*South Africa v. Israel*), *Provisional Measures*, *Op. cit.*, p. 32, para. 86.

La obligación de prevenir no es de resultado, sino de medios, es decir, que los Estados están obligados simplemente a utilizar todos los recursos razonables a su disposición para prevenir el genocidio, pero no están obligados a lograr dicho objetivo³⁰⁹. Por tanto, no se evalúa si el Estado tenía el poder real de impedir la comisión del genocidio, sino si tenía los medios necesarios para ello y se abstuvo de utilizarlos de forma manifiesta³¹⁰.

En otras palabras, se trataría de una cuestión de diligencias debidas (*due diligence*) que exige tener en cuenta la capacidad de influencia efectiva del Estado sobre las acciones de las personas que podrían cometer o están cometiendo genocidio. Dicha capacidad depende de numerosos factores, como la localización geográfica del Estado con respecto del lugar donde se están produciendo los hechos, las conexiones políticas entre ambos territorios o la relación de las autoridades del Estado con los sujetos activos del crimen. Además, el Derecho Internacional también establece una serie de límites que los Estados deben respetar al margen de la obligación de prevenir el genocidio (a modo de ejemplo, el principio de no intervención).

Para que la CIJ pueda encontrar a un Estado responsable de haber vulnerado su obligación de prevenir el genocidio, es indispensable que antes haya determinado que se ha cometido genocidio. En el fallo de 2007, la Corte recaló que sólo podía considerar la conducta del Estado en este respecto en relación con la masacre de Srebrenica, puesto que este era el único caso en que había concluido que se había cometido genocidio³¹¹. La base legal de dicha conclusión es el Art. 14.3 del Proyecto de la CDI, donde se establece lo siguiente.

«La violación de una obligación internacional en virtud de la cual el Estado debe prevenir un acontecimiento determinado tiene lugar cuando se produce el acontecimiento y se extiende durante todo el periodo en el cual ese acontecimiento continúa y se mantiene su falta de conformidad con esa obligación.»

Respecto de la obligación de sancionar, esta se relaciona implícitamente con el Art. VI de la Convención contra el Genocidio, el cual recoge la obligación de juzgar a los individuos acusados de genocidio en un tribunal nacional del Estado donde se cometieron los actos o en un tribunal internacional.

En el caso *Bosnia v. Serbia y Montenegro*, la Corte concluyó que no era posible considerar a los demandados responsables de vulnerar su obligación de sancionar el genocidio porque los actos prohibidos no se habían llevado a cabo en su territorio, sino en Bosnia³¹². Es muy probable que la Corte llegue a la mis-

³⁰⁹ (*Bosnia and Herzegovina v. Serbia & Montenegro*), *Judgment*, *Op. cit.*, p. 221, para. 430.

³¹⁰ *Ibid.*, p. 225, para. 438.

³¹¹ *Ibid.*, p. 222, para. 431.

³¹² ŠTURMA, P., *Op. cit.*, p. 18.

ma conclusión en el caso *Sudáfrica v. Israel*, puesto que los actos supuestamente constitutivos de genocidio se estarían cometiendo en territorio palestino. Así, es irrelevante si las leyes penales del Estado demandando otorgan jurisdicción a sus tribunales nacionales para conocer del caso (por ejemplo, en base a la nacionalidad del acusado), puesto que no existe, en base al Art. VI de la Convención, obligación para este Estado de juzgar a los autores de los actos en una corte doméstica³¹³.

No obstante, si el asunto se lleva ante un tribunal internacional, como es la CIJ, una vez se reconoce la competencia de la Corte para el asunto concreto, las partes tienen la obligación de cooperar con ella. Por tanto, podría establecerse la vulneración de la obligación de sancionar si el Estado se negara a arrestar a los acusados de genocidio que se encontraran en su territorio y entregarlos para que fueran juzgados por el tribunal³¹⁴. Esta podría ser eventualmente la única vía por la que la Corte podría encontrar a Israel responsable de vulnerar el Art. VI (obligación de cooperar) y el Art. I de la Convención (obligación de sancionar).

³¹³ (*Bosnia and Herzegovina v. Serbia & Montenegro*), *Judgment*, *Op. cit.*, p. 226-7, para. 442.

³¹⁴ BEN-NAFTALI, O., *Op. cit.*, p. 46.

Capítulo V

CONCLUSIONES

1. A lo largo del presente trabajo se han examinado los distintos componentes, procesales y de fondo, del caso de genocidio de *Sudáfrica v. Israel*, presentado en diciembre de 2023, en base a la jurisprudencia pasada de la Corte Internacional de Justicia a nivel general y específicamente en asuntos sobre genocidio.

2. En primer lugar, se analizó la competencia de la Corte en este tipo de casos y se pudo observar cómo la resolución de las excepciones preliminares del caso *Gambia v. Myanmar* marcó un antes y un después en cuanto al *locus standi* de terceros Estados en relación con la Convención contra el Genocidio, al reconocer la obligación de prevenir y sancionar el genocidio como una obligación *erga omnes partes*.

3. En cuanto al fondo del asunto, se puede ver cómo la articulación de la Convención la hace más sencilla de aplicar en casos de responsabilidad penal individual, como hicieron los tribunales penales especiales de Ruanda y Yugoslavia. Sin embargo, cuando se trata de un Estado, surgen numerosas dificultades en relación con la prueba de la intención de destruir al grupo y la atribución de responsabilidad.

4. La providencia del asunto *Sudáfrica v. Israel* sentó algunas bases al reconocer la seriedad y gravedad de la situación de los palestinos de la Franja de Gaza e imponer algunas medidas provisionales (vinculantes) al respecto. A su vez, falló en detallar exactamente cuáles de los derechos alegados por Sudáfrica considera plausibles (y cuáles no) y en hacer referencia a la responsabilidad del Estado de Israel por dichos actos.

5. Aunque la competencia de la Corte fue establecida sólo *prima facie*, es decir, de manera provisional y con un grado de prueba muy inferior al que tendrá en el futuro, es un avance que la Corte haya sido tan clara al afirmarla, puesto que allana el camino para el próximo examen en profundidad de todos los elementos relevantes.

6. El futuro del caso es incierto. Es muy probable que Israel plantee excepciones preliminares relativas a la competencia de la Corte y la admisibilidad de la demanda, especialmente ahora que Palestina ha reconocido la competencia de la Corte y ha presentado su solicitud de intervención en el procedimiento³¹⁵. Sin embargo, también es posible que la Corte desestime los alegatos israelíes en este respecto, ya que es palpable que existe una controversia entre las partes relativa a la interpretación y aplicación de la Convención contra el Genocidio.

7. En cuanto al fondo del asunto, Israel seguramente basará su argumentación, como ya ha venido haciendo, en su derecho a la legítima defensa frente a los ataques perpetrados por Hamas el 7 de octubre de 2023. Esto haría difícil probar la existencia de una intencionalidad genocida, especialmente cuando las únicas pruebas, hasta la fecha, de dicho *dolus specialis* son declaraciones de oficiales israelíes.

8. Aunque la CIJ nunca ha considerado el desplazamiento forzado como un acto constitutivo de genocidio del Art. II(c) de la Convención, es posible que el caso *Sudáfrica v. Israel* sea el primero. Las similitudes entre la situación de la población palestina de Gaza y la de los bosnios musulmanes de Srebrenica son claras. Por ello, si el TPIY pudo hallar a los oficiales del Ejército de la República Srpska, Blagojević y Jokić, responsables del crimen de genocidio en este sentido, es también posible (si bien difícil) que la Corte hiciera lo propio en este caso.

³¹⁵ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Application for permission to intervene and declaration of intervention submitted by Palestine*. 3 June 2024. <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20240603-int-01-00-en.pdf>

BIBLIOGRAFÍA

1. Artículos y documentos

Carli, Eugenio. «On State Responsibility for Complicity in Genocide: Will South Africa's «All-In Strategy» Be Effective?» EJIL: Talk! (blog), 5 de marzo de 2024. <https://www.ejiltalk.org/on-state-responsibility-for-complicity-in-genocide-will-south-africas-all-in-strategy-be-effective/>

Chadimová, Michala. «Time Yet Again for Judicial Creativity: Does a Purpose-Based Approach Hinder Successful Prosecutions of Genocide Cases?» En *The Crime of Genocide: Then and Now*, editado por Pavel Šturma y Milan Lipovský, 63-79. Brill | Nijhoff, 2022. https://doi.org/10.1163/9789004519329_005

Clancy, Pearce. «Erga Omnes Partes Standing after South Africa v Israel». EJIL: Talk! (blog), 1 de febrero de 2024. <https://www.ejiltalk.org/erga-omnes-partes-standing-after-south-africa-v-israel/>

Cohen, Amichai, y Yuval Shany. «Between Rhetoric and Effects: The ICJ Provisional Measures Order in South Africa v. Israel». *Just Security*, 1 de febrero de 2024. <https://www.justsecurity.org/91728/between-rhetoric-and-effects-the-icj-provisional-measures-order-in-south-africa-v-israel/>

Cox, Brian L. «Evaluating Security Assistance to Israel Following ICJ Provisional Measures Order». EJIL: Talk! (blog), 7 de marzo de 2024. <https://www.ejiltalk.org/evaluating-security-assistance-to-israel-following-icj-provisional-measures-order/>

Del Vecchio, Angela. «International Courts and Tribunals, Standing». En *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, editado por R. Wolfrum, Vol. V: 627-39. Oxford University Press, 2012. <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e79>

Espaliù Berdud, Carlos. «Locus Standi De Los Estados Y Obligaciones Erga Omnes En La jurisdicción Contenciosa De La Corte Internacional De Justicia». *Revista Española De Derecho Internacional* 72, n.º 2 (1 de julio de 2020): 33-59. <https://www.revista-redi.es/redi/article/view/453>

Fuerzas de Defensa de Israel. «The War Against Hamas: Answering Your Most Pressing Questions». *The Israel Defense Forces*, 15 de diciembre de 2023. <https://www.idf.il/en/mini-sites/hamas-israel-war-24/all-articles/the-war-against-hamas-answering-your-most-pressing-questions/>

Gaeta, Paola, ed. *The UN Genocide Convention: A Commentary*. Oxford Commentaries on International Law. Oxford University Press, 2009. <https://doi.org/10.1093/law/9780199570218.001.0001>

Garrido Muñoz, Asier. «Al Filo De Su Competencia Ratione Materiae: La Providencia De La Corte Internacional De Justicia En El Asunto Alegaciones De Genocidio En Virtud De La convención Para La prevención Y La sanción Del Crimen De Genocidio (ucrania C. Federación Rusa)». *Revista Española De Derecho Internacional* 72, n.º 2 (1 de julio de 2022): 77-104. <https://www.revista-redi.es/red/article/view/97>

Gaviria Betancur, Paula. «Israel working to expel civilian population of Gaza, UN expert warns». Geneva: Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 22 de diciembre de 2023. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/12/israel-working-expel-civilian-population-gaza-un-expert-warns>

Goldston, James A. «Strategic Litigation Takes the International Stage: South Africa v Israel in Its Broader Context». *Just Security*, 31 de enero de 2024. <https://www.justsecurity.org/91688/strategic-litigation-takes-the-international-stage-south-africa-v-israel-in-its-broader-context/>

Goodman, Ryan, y Siven Watt. «Unpacking the Int’l Court of Justice Judgment in South Africa v Israel (Genocide Case)». *Just Security*, 26 de enero de 2024. <https://www.justsecurity.org/91486/icj-judgment-israel-south-africa-genocide-convention/>

Graf, Jan-Phillip. «Erga Omnes Partes Standing and Procedural Issues in South Africa v. Israel». *EJIL: Talk! (blog)*, 1 de febrero de 2024. <https://www.ejiltalk.org/erga-omnes-partes-standing-and-procedural-issues-in-south-africa-v-israel/>

Grange, Maryline. «Compétence du juge et recevabilité de la requête: leurs relations dans l’exercice du pouvoir juridictionnel . -L’exemple de la Cour internationale de justice-». *These de doctorat, Paris 2, 2011*. <https://theses.fr/2011PA020084>

Hughes, Imogen. «Defining Genocide: how the crime without a name became the «crime of crimes» ». *Southampton Student Law Review* 13, n.º 1 (2023): 39-49. <https://www.southampton.ac.uk/~assets/doc/law/SSLR%20Vol%2013%20Issue%201.pdf>

Jackson, Robert H. «Justice Jackson’s Report to the President on Atrocities and War Crimes». *United States Department of State Bulletin*, 7 de junio de 1945. <https://www.legal-tools.org/doc/6504ed/>

Jeßberger, Florian. «The Definition and the Elements of the Crime of Genocide». En *The UN Genocide Convention: A Commentary*, editado por Paola Gaeta, 87-111. *Oxford Commentaries on International Law*. Oxford Public International Law, 2009. <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law/9780199570218.001.0001/law-9780199570218-chapter-4>

Joan Donoghue. Former President of the International Court of Justice. Entrevistado por Stephen Sackur. *BBC News HARDtalk*, 25 de abril de 2024. <https://www.bbc.co.uk/programmes/m001yplc>

Just Security. «Top Experts' Views of Int'l Court of Justice Ruling on Israel Gaza Operations (South Africa v Israel, Genocide Convention Case)». Just Security, 26 de enero de 2024. <https://www.justsecurity.org/91457/top-experts-views-of-intl-court-of-justice-ruling-on-israel-gaza-operations-south-africa-v-israel-genocide-convention-case/>

King Jr., Henry T., Benjamin B. Ferencz, y Whitney R. Harris. «Origins of the Genocide Convention». Case Western Reserve Journal of International Law 40, n.º 1 (2007): 13-34. <https://scholarlycommons.law.case.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1272&context=jil>

Kolb, Robert. «The Compromissory Clause of the Convention». En The UN Genocide Convention: A Commentary, editado por Paola Gaeta, 407-24. Oxford Commentaries on International Law. Oxford University Press, 2009. <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law/9780199570218.001.0001/law-9780199570218-chapter-20>

Kolb, Robert. «The Scope Ratione Materiae of the Compulsory Jurisdiction of the ICJ». En The UN Genocide Convention: A Commentary, editado por Paola Gaeta, 442-70. Oxford Commentaries on International Law. Oxford University Press, 2009. <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law/9780199570218.001.0001/law-9780199570218-chapter-22>

Kreß, Claus. «The Crime of Genocide under International Law». International Criminal Law Review 6, n.º 4 (2006): 461-502. <https://doi.org/10.1163/157181206778992287>

Kreß, Claus. «The International Court of Justice and the Elements of the Crime of Genocide». European Journal of International Law 18, n.º 4 (1 de septiembre de 2007): 619-29. <https://doi.org/10.1093/ejil/chm039>

Lando, Massimo. «Plausibility in the Provisional Measures Jurisprudence of the International Court of Justice». Leiden Journal of International Law 31, n.º 3 (septiembre de 2018): 641-68. <https://doi.org/10.1017/S0922156518000213>

Lemkin, Raphael. Axis Rule in Occupied Europe. Laws of Occupation, Analysis of Government, Proposals for Redress. Carnegie Endowment for International Peace, 1944. <https://www.legal-tools.org/doc/b989dd/>

Longobardo, Marco. «The Standing of Indirectly Injured States in the Litigation of Community Interests before the ICJ: Lessons Learned and Future Implications in Light of The Gambia v. Myanmar and Beyond». International Community Law Review 24, n.º 5 (20 de septiembre de 2021): 476-506. <https://doi.org/10.1163/18719732-12341480>

Maestro Navarro, Darío. «Prima Facie Jurisdiction (Provisional Measures)». Jus Mundi. <https://jusmundi.com/en/document/publication/en-prima-facie-jurisdiction>

Matulewska, Aleksandra, y Dariusz J. Gwiazdowicz. «In Quest of Genocide Understanding: Multiple Faces of Genocide». *International Journal for the Semiotics of Law - Revue Internationale de Sémiotique Juridique* 35, n.º 4 (agosto de 2022): 1425-43. <https://doi.org/10.1007/s11196-021-09847-5>

Milanovic, Marko. «A Thought Experiment on Plausibility and ICJ Provisional Measures». *EJIL: Talk! (blog)*, 7 de mayo de 2024. <https://www.ejiltalk.org/a-thought-experiment-on-plausibility-and-icj-provisional-measures/>

Milanovic, Marko. «State Responsibility for Genocide». *European Journal of International Law* 17, n.º 3 (1 de junio de 2006): 553-604. <https://doi.org/10.1093/ejil/chl019>

Mthembi-Mahanyele, Sankie, «El caso de genocidio contra Israel», Comunicación presentada en Presentación sobre Sudáfrica, Módulo sobre África Subsahariana, Escuela Diplomática de España, 30 de abril de 2024.

Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC). «Informe Global sobre Desplazamiento Interno 2024». GRID, 2024. <https://api.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/IDMC-GRID-2024-informe-global-sobre-desplazamiento-interno.pdf#page=29>

Ossorio, Manuel. «*Prima facie*». En *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, 1ª Ed., p. 769, 2000.

Panagis, Nikiforos. «Jurisdictional Entanglement: the Relationship between the Jurisdiction over a Dispute and the Jurisdiction to Assess Compliance with Provisional Measures». *The Law & Practice of International Courts and Tribunals* 23, n.º 1 (26 de abril de 2024): 7-35. <https://doi.org/10.1163/15718034-bja10113>

Pérez Triviño, José Luis. «Genocidio». *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad* 5, n.º septiembre (2013): 232-39. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2183>

Quigley, John B. «Legal Standard for Genocide Intent: An Uphill Climb for Israel in Gaza Suit». *EJIL: Talk! (blog)*, 14 de marzo de 2024. <https://www.ejiltalk.org/legal-standard-for-genocide-intent-an-uphill-climb-for-israel-in-gaza-suit/>

Quintana, Juan José. *Litigation at the International Court of Justice: Practice and Procedure*. Brill | Nijhoff, 2015. <https://doi.org/10.1163/9789004297517>

Rose, Cecily. «Symposium: Public Interest Litigation at the International Court of Justice». *The Law & Practice of International Courts and Tribunals* 22, n.º 2 (21 de julio de 2023): 229-33. <https://doi.org/10.1163/15718034-bja10100>

Rosenne, Shabtai. «International Courts and Tribunals, Jurisdiction and Admissibility of Inter-State Applications». En *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, editado por R. Wolfrum, Vol. V:587-98. Oxford University Press, 2012. <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e56>

Rosenne, Shabtai. «Jurisdiction and Admissibility: General Concepts». En *The Law and Practice of the International Court, 1920-2005* (Vol. II), de Shabtai Rosenne, 505-86, 4th ed. Brill | Nijhoff, 2006. <https://doi.org/10.1163/ej.9789004139589.i-1892.5b>

Rosenne, Shabtai. «Provisional Measures and *Prima Facie* Jurisdiction Revisited». En *Liber Amicorum Judge Shigeru Oda*, editado por Nisuke Ando, Edward McWhinney, Rüdiger Wolfrum, y Betsy Baker Röben, Vol. I:515-44. BRILL, 2022. https://doi.org/10.1163/9789004531161_039

Rusan Novokmet, Rutvica. «Application and Interpretation of the Genocide Convention in the Recent Jurisprudence of the International Court of Justice: Issues of Jurisdiction». *Poredbeno pomorsko pravo* 62, n.º 177 (2023): 123-56. <https://doi.org/10.21857/mnlqgr07y>

Scheffer, David. «The World Court's Fractured Ruling on Genocide». *Genocide Studies and Prevention* 2, n.º 2 (agosto de 2007): 123-36. <https://doi.org/10.3138/gsp.2.2.123>

Schondorf, Roy. «Implausible Confusion: The Meaning of «Plausibility» in the ICJ's Provisional Measures». *EJIL: Talk!* (blog), 6 de mayo de 2024. <https://www.ejiltalk.org/implausible-confusion-the-meaning-of-plausibility-in-the-icjs-provisional-measures/>

Semelin, Jacques. «Around the «G» Word: From Raphael Lemkin's Definition to Current Memorial and Academic Controversies». *Genocide Studies and Prevention* 7, n.º 1 (abril de 2012): 24-29. <https://doi.org/10.3138/gsp.7.1.24>

Stanton, Gregory H. «Ten Stages of Genocide». *Genocide Watch*, 1996. <https://www.genocidewatch.com/es/tenstages>

Šturma, Pavel. «State Responsibility and Individual Criminal Responsibility for the Crime of Genocide». En *The Crime of Genocide: Then and Now*, editado por Pavel Šturma y Milan Lipovský, 7-34. Brill | Nijhoff, 2022. https://doi.org/10.1163/9789004519329_003

Suedi, Yusra, y Justine Bendel. «Public Interest Litigation: a pipe dream or the future of international litigation?». En *Public Interest Litigation in International Law*, de Justine Bendel y Yusra Suedi, 34-72, 1.a ed. London: Routledge, 2023. <https://doi.org/10.4324/9781003433460-4>

Suedi, Yusra. «The Recent Genocide Cases and Public Interest Litigation: A Complicated Relationship». *EJIL: Talk!* (blog), 5 de abril de 2024. <https://www.ejiltalk.org/the-recent-genocide-cases-and-public-interest-litigation-a-complicated-relationship/>

Urs, Priya. «Obligations Erga Omnes and the Question of Standing before the International Court of Justice». *Leiden Journal of International Law* 34, n.º 2 (junio de 2021): 505-25. <https://doi.org/10.1017/S0922156521000091>

2. Legislación

2.1 Tratados Internacionales

Asamblea General de Naciones Unidas. «Resolución A/RES/96(I). El crimen de genocidio». Resolutions adopted by the General Assembly during its resumed 1st session. II, n.º 23 October-15 December 1946 (11 de diciembre de 1946): 188-89. <https://digitallibrary.un.org/record/209873?v=pdf>

Asamblea General de Naciones Unidas. «Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio», 9 de diciembre de 1948. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-prevention-and-punishment-crime-genocide>

Asamblea General de Naciones Unidas. «Acta General Revisada para el Arreglo Pacífico de las Controversias Internacionales», 28 de abril de 1949. <https://www.dipublico.org/9198/acta-general-revisada-para-el-arreglo-pacifico-de-las-controversias-internacionales-nueva-york-28-de-abril-de-1949/>

Corte Internacional de Justicia. «Reglamento de la Corte», 14 de abril de 1978. <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/rules-of-court//rules-of-court-es.pdf>

Naciones Unidas. «Estatuto Del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg», 8 de agosto de 1945. <https://www.refworld.org/legal/constinstr/un/1945/en/21123>

Naciones Unidas. «Estatuto de la Corte Internacional de Justicia», 18 de abril de 1946. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/statute-of-the-international-court-of-justice>

Naciones Unidas. «Texto Del Proyecto de Artículos Sobre La Responsabilidad Del Estado Por Hechos Internacionalmente Ilícitos». En Anuario de La Comisión de Derecho Internacional 2001, Vol. II, Segunda Parte:26-31, 2001. https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc_2001_v2_p2.pdf

Naciones Unidas. «Comentario al Texto Del Proyecto de Artículos Sobre La Responsabilidad Del Estado Por Hechos Internacionalmente Ilícitos». En Anuario de La Comisión de Derecho Internacional 2001, Vol. II, Segunda Parte:31-182, 2001. https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc_2001_v2_p2.pdf

Secretaría General de las Naciones Unidas. «Secretariat Draft - First Draft of the Genocide Convention. UN Doc. E/447». The Secretariat and Ad Hoc Committee Drafts, 1947. <https://documents.un.org/doc/undoc/der/nl4/701/92/pdf/nl470192.pdf?token=pUA3i2PnMijlt26hgh&fe=true>

3. Jurisprudencia

3.1 Corte Internacional de Justicia (CIJ)

Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, First Phase, Advisory Opinion of 30 March 1950, ICJ Reports 1950, p. 65.

Reservations to the Convention on Genocide, Advisory Opinion of 28 May 1951, ICJ Reports 1951, p. 15.

Ambatielos (Greece v. United Kingdom), Merits: Obligation to Arbitrate, Judgment of 19 May 1953, ICJ Reports 1953, p. 10.

Interhandel (Switzerland v. United States of America), Interim Protection, Order of 24 October 1957, Separate Opinion of Judge Sir Hersch Lauterpacht, ICJ Reports 1957, p. 117-120.

South West Africa (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa), Preliminary Objections, Judgment 19 December 1962, ICJ Reports 1962, p. 319.

Northern Cameroons (Cameroon v. United Kingdom), Preliminary Objections, Judgment of 2 December 1963, ICJ Reports 1963, p. 15.

South West Africa (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa), Second Phase, Judgment of 18 July 1966, ICJ Reports 1966, p. 6.

Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain), Judgment of 5 February 1970, ICJ Reports 1970, p. 3.

Fisheries Jurisdiction (Federal Republic of Germany v. Iceland), Interim Protection, Order of 17 August 1972, ICJ Reports 1972, p. 30.

Nuclear Tests (Australia v. France), Interim Protection, Order of 22 June 1973, ICJ Reports 1973, p. 99.

Nuclear Tests (Australia v. France), Judgment of 20 December 1974, ICJ Reports 1974, p. 253.

Western Sahara, Advisory Opinion of 16 Oct. 1975, ICJ Reports 1975, p. 12.

Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turkey), Interim Protection (Provisional Measures), Order of 11 September 1976, Separate Opinion of President Jiménez de Aréchaga, p. 16-7.

Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turkey), Interim Protection, Order of 11 September 1976, Separate Opinion of Judge Mosler, ICJ Reports 1976, p. 24.

Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turkey), Jurisdiction, Judgment of 19 December 1978, ICJ Reports 1978, p. 3.

Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Jurisdiction and Admissibility, Judgment of 26 November 1984, ICJ Reports 1984, p. 392.

Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America), Provisional Measures, Order of 14 April 1992, ICJ Reports 1992, p. 114.

Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom), Provisional Measures, Order of 14 April 1992, ICJ Reports 1992, p. 3.

Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia), Provisional Measures, Order of 8 April 1993, ICJ Reports 1993, p. 3

East Timor (Portugal v. Australia), Judgment of 30 June 1995, ICJ Reports 1995, p. 90.

Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Preliminary Objections, Judgment of 12 December 1996, ICJ Reports 1996, p. 803.

Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom), Preliminary Objections, Judgment of 27 February 1998, ICJ Reports 1998, p. 9.

Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria), Preliminary Objections, Judgment of 11 June 1998, ICJ Reports 1998, p. 275.

Legality of Use of Force (Serbia & Montenegro v. Belgium), Provisional Measures, Order of 2 June 1999, ICJ Reports 1999, p. 124.

Legality of Use of Force (Yugoslavia v. Spain), Provisional measures, Order of 2 June 1999, ICJ Reports 1999, p. 761.

Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion of 9 July 2004, ICJ Reports 2004, p. 136.

Legality of Use of Force (Serbia & Montenegro v. Canada), Preliminary Objections, Judgment of 15 December 2004, Separate Opinion of Judge ad hoc Kreca, p. 517-573.

Armed activities on the territory of the Congo (New Application: 2002) (DRC v. Rwanda), Jurisdiction and Admissibility, Judgment of 3 February 2006, ICJ Reports 2006, p. 6.

Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia & Montenegro), Judgment of 26 February 2007, ICJ Reports 2007, p. 43.

Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment of 1 April 2011, ICJ Reports 2011, p. 70.

Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal), Judgment of 20 July 2012, ICJ Reports 2012, p. 422.

Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia), Judgment of 3 February 2015, ICJ Reports 2015, p. 3.

Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia), Preliminary objections, Judgment of 17 March 2016, ICJ Reports 2016, p. 3.

Obligations concerning Negotiations relating to Cessation of the Nuclear Arms Race and to Nuclear Disarmament (Marshall Islands v. India), Jurisdiction and Admissibility, Judgment of 5 October 2016, ICJ Reports 2016, p. 255.

Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar), Application instituting proceedings and Request for the indication of provisional measures, 11 November 2019, ICJ General List 2019, n.º 178.

Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar), Provisional Measures, Order of 23 January 2020, ICJ Reports 2020, p. 3.

Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 16 March 2022, ICJ Reports 2022, p. 211.

Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar), Preliminary Objections, Judgment of 22 July 2022, ICJ Reports 2022, p. 477.

Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Application instituting proceedings and Request for the indication of provisional measures, 29 December 2023, ICJ General List 2023.

Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Public sitting held on Thursday 11 January 2024, Verbatim Record, CR 2024/1.

Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Public sitting held on Friday 12 January 2024, Verbatim Record, CR 2024/2.

Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Provisional Measures, Order of 26 January 2024, ICJ General List 2024, n.º 192.

Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Provisional Measures, Order of 26 January 2024, Declaration of Judge Xue.

Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Provisional Measures, Order of 26 January 2024, Declaration of Judge Nolte.

Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Provisional Measures, Order of 26 January 2024, Dissenting Opinion of Judge Sebutinde.

Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment of 2 February 2024, ICJ General List 2024, n.º 182.

Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Fixing of Time Limits, Order of 5 April 2024, ICJ General List 2024, n.º 192.

Alleged Breaches of Certain International Obligations in respect of the Occupied Palestinian Territory (Nicaragua v. Germany), Provisional Measures, Order of 30 April 2024, ICJ General List 2024, n.º 193.

Embassy of Mexico in Quito (Mexico v. Ecuador), Provisional measures, Order of 23 May 2024, Declaration of Judge Nolte.

Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Application for permission to intervene and declaration of intervention submitted by Palestine. 3 June 2024. <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20240603-int-01-00-en.pdf>

3.2 Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY).

Prosecutor v. Goran Jelisić (Judgement), IT-95-10-T, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), 14 December 1999.

Prosecutor v. Tihomir Blaškić (Judgement) IT-95-14-T, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), 3 March 2000.

Prosecutor v. Goran Jelisić (Appeal Judgement), IT-95-10-A, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), 5 July 2001.

Prosecutor v. Radislav Krstić (Trial Judgement), IT-98-33-T, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), 2 August 2001.

Prosecutor v. Milomir Stakić (Trial Judgement), IT-97-24-T, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), 31 July 2003.

Prosecutor v. Radislav Krstić (Trial Judgement), IT-98-33-A, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), 19 April 2004.

Prosecutor v. Blagojević and Jokić (Trial Judgment), IT-02-60-T, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), 17 January 2005.

3.3 Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR)

The Prosecutor v. Clément Kayishema & Obed Ruzindana (Judgement), ICTR-95-01-T, International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), 21 May 1999.

The Prosecutor v. Clément Kayishema & Obed Ruzindana (Appeal Judgement), ICTR-95-01-A, International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), 1 June 2001.

3.4 Tribunal Militar Internacional (TMI) de Nuremberg

Indictment presented to the International Military Tribunal sitting at Berlin on 18th October 1945. Her Majesty's Stationery Office, November 1945. Cmd. 6696. P. 2-50.

3.5 Corte Permanente de Justicia Internacional

Mavrommatis Palestine Concessions case, Objection to the Jurisdiction of the Court, Judgment of 30 August 1924, Publications of the PCIJ, Series A, N.º 2.



DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD

D./Dña **Paloma Otero Egocheaga** con DNI/NIE/Pasaporte 51515280H, alumno/a del Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales de la Escuela Diplomática en el curso 2023–2024, como autor/a de la Memoria de Investigación del Máster titulada «*El genocidio ante la Corte Internacional de Justicia: el futuro del caso Sudáfrica v. Israel*» y presentada para la obtención del título correspondiente.

DECLARO QUE:

La Memoria de Investigación que presento está elaborada por mí y es original. No copio, ni utilizo ideas, formulaciones, citas integrales e ilustraciones de cualquier obra, artículo, memoria, o documento (en versión impresa o electrónica), sin mencionar de forma clara y estricta su origen, tanto en el cuerpo del texto como en la bibliografía.

Así mismo declaro que los datos son veraces y que no he hecho uso de información no autorizada de cualquier fuente escrita de otra persona o de cualquier otra fuente.

De igual manera, soy plenamente consciente de que el hecho de no respetar estos extremos es objeto de sanciones universitarias y/o de otro orden.

En Madrid, a 23 de septiembre de 2024.

(Firmado: Paloma Otero Egocheaga)

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the bottom.

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Perspectivas de la región Iberoamericana en
la dimensión medioambiental**

Ronald Rambal Juliao

Madrid, junio 2024

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi más sincero agradecimiento al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España, a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo -AECID- y al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia por su invaluable apoyo y recursos que han sido fundamentales para la realización de esta tesis. Un agradecimiento especial a mi tutor, Javier Martín Merchán, por su guía, paciencia y constante respaldo a lo largo de este proceso. Esta tesis no habría sido posible sin su dedicación y compromiso.

RESUMEN

A lo largo de este trabajo, se explora en profundidad la situación medioambiental en la Comunidad Iberoamericana y la dinámica de las relaciones entre los países iberoamericanos. En una revisión descriptiva y analítica, se evalúa el estado actual y los desafíos pendientes en el ámbito de la sostenibilidad y la protección ambiental. Este estudio revela varias conclusiones clave, destacando la importancia estratégica de reforzar los lazos entre las regiones para enfrentar los desafíos globales causados por el cambio climático y aprovechar las oportunidades emergentes en los escenarios internacionales.

En la primera parte de este trabajo, se examina a Iberoamérica como región en el ámbito medioambiental, analizando a América Latina y su inserción en el escenario internacional. También se analiza otra subregión: el Gran Caribe, y cómo los procesos de colonización han influido en su proyección internacional. Además, se estudia a los tres países europeos que forman parte de la Comunidad Iberoamericana: España, Portugal y Andorra, y su dinámica dentro de Iberoamérica, más allá de los lazos históricos y culturales que los unen a los países del otro lado del Atlántico.

Posteriormente, se presenta un panorama de la situación del medio ambiente a nivel mundial y una lista de casos urgentes e importantes en el ámbito medioambiental dentro de América Latina, destacando sus implicaciones a nivel local y global, y subrayando la importancia de este tema para la región.

Por último, se analiza el estado de la cuestión en la dimensión medioambiental de la Comunidad Iberoamericana: los avances legales, las cumbres medioambientales, los consensos logrados, el estado de la cooperación, la transición energética en Europa y América Latina, y la ambición de lograr una Agenda Medioambiental Iberoamericana en la próxima Cumbre Medioambiental en Ecuador, para luego dar paso a las conclusiones.

PALABRAS CLAVE: Iberoamérica, medioambiente, sostenibilidad, Cambio climático, biodiversidad, energías renovables, transición energética, desarrollo sostenible, cooperación internacional.

ABSTRACT

This work delves deeply into the environmental situation within the Ibero-American Community and the dynamics of relationships between Ibero-American countries. Through a descriptive and analytical review, the current state and pending challenges in the realm of sustainability and environmental protection are evaluated. This study reveals several key conclusions, highlighting the strategic importance of strengthening ties between regions to address the global challenges posed by climate change and to seize emerging opportunities on the international stage.

In the first part of this work, Ibero-America is examined as a region, analyzing Latin America and its integration into the international arena, as well as its role in the environmental field. Another subregion, the Greater Caribbean, is also analyzed, focusing on how colonial processes have influenced its international projection. Additionally, the three European countries that are part of the Ibero-American Community —Spain, Portugal, and Andorra— are studied, examining their dynamics within Ibero-America beyond the historical and cultural ties that unite them with countries across the Atlantic.

Subsequently, an overview of the global environmental situation is presented, along with a list of urgent and important environmental cases within Latin America, highlighting their implications both locally and globally, and underscoring the importance of this issue for the region.

Finally, the state of affairs in the environmental dimension of the Ibero-American Community is analyzed: legal advancements, environmental summits, achieved consensus, the state of cooperation, the energy transition in Europe and Latin America, and the ambition to achieve an Ibero-American Environmental Agenda at the upcoming Environmental Summit in Ecuador, leading to the conclusions.

KEYWORDS: Ibero-America, environment, sustainability, climate change, biodiversity, renewable energies, energy transition, sustainable development, international cooperation.

Capítulo I

INTRODUCCIÓN

Con aproximadamente el 10% de la población mundial y casi el 15% de la superficie terrestre del planeta, Iberoamérica posee un peso considerable que justifica una posición destacada en la comunidad internacional. Iberoamérica es una región única que integra tres áreas geográficas y culturales distintas: América Latina, los países europeos de la península ibérica (España, Portugal y Andorra), y algunos países del Gran Caribe. Esta diversidad geográfica y cultural proporciona una mezcla de influencias históricas, sociales y económicas que enriquecen la región.

América Latina es conocida por su diversidad cultural, vasta riqueza natural y recursos minerales. Países como Brasil, México, Argentina y Chile son potencias económicas dentro de la región, que contribuyen significativamente al comercio global. Además, la región alberga una gran biodiversidad y recursos naturales, que son cruciales para el equilibrio ambiental mundial.

Los países europeos de la Península Ibérica aportan una perspectiva histórica y cultural invaluable, además de ser puertas de entrada para las relaciones entre Europa y América Latina. España y Portugal han sido actores clave en la historia de la región, y hoy continúan jugando roles cruciales en términos de inversiones, comercio y cooperación cultural. El Gran Caribe, que incluye países como Cuba y República Dominicana, añade una dimensión adicional: esta subregión es vital para las rutas de comercio marítimo y tiene una rica tradición en música, literatura y gastronomía que influye en toda Iberoamérica.

La complementariedad entre estas tres subregiones ofrece múltiples perspectivas y beneficios si se logra una integración efectiva: la coexistencia de diversas culturas y lenguas (español, portugués y varias lenguas indígenas) en Iberoamérica fomenta un entorno de multiculturalismo que puede ser una ventaja competitiva en el mundo globalizado. Esta diversidad también fortalece las industrias creativas y culturales, promoviendo el turismo y las relaciones internacionales.

En términos de cambio climático, Iberoamérica cuenta con más del 40% de la diversidad biológica mundial, un tercio de las reservas de agua dulce, un cuarto de los bosques del planeta y un enorme potencial para el desarrollo de energías limpias. Estas características la posicionan como una región clave en la lucha global contra el cambio climático. En cuanto a la seguridad alimentaria, América Latina es la principal exportadora de alimentos del mundo y posee las mayores reservas de terrenos cultivables, lo que subraya su importancia en la alimentación global.

Sin embargo, las ciudades de América Latina y el Caribe crecen sin planificación adecuada, enfrentando problemas como la pobreza, la pérdida de biodiversidad, la degradación marina y la contaminación del agua y el aire. Estos problemas persisten a pesar de los esfuerzos por proteger el medio ambiente y la retórica de sostenibilidad. A pesar de recientes iniciativas para abordar estos problemas, aún existe una importante brecha entre su relevancia real y las decisiones efectivas tomadas al respecto, es decir, podría parecer que el interés por aportar soluciones a los graves problemas ambientales dista mucho de ser real. El crecimiento económico de la región depende en gran medida de sus recursos naturales, los cuales se están consumiendo y agotando a un ritmo mayor que su capacidad de recuperación, generando serias dudas sobre su sostenibilidad futura.

La desigualdad y la pobreza presionan el deterioro ambiental: «la gran biodiversidad en la región se destruye antes de conocerse su verdadero valor y la calidad de vida tanto en el campo como en las ciudades tiende a desmejorar»¹. Aunque la situación ambiental aún no es crítica, los efectos negativos muestran que se puede alcanzar ese límite en un plazo relativamente corto si no se toman las medidas adecuadas para contrarrestar tales tendencias.

El alto nivel de dependencia ambiental de regiones como el Caribe y las suramericanas establece un nivel de responsabilidad frente a la protección de los hábitats. La sobreexplotación de recursos, el desconocimiento de lo ecológico, el boom minero y la falta de políticas ambientales hacen que la cooperación en la región en medio ambiente sea un punto relevante y urgente en la agenda internacional Iberoamericana.

Hasta el momento, los países, por un lado, y los procesos integracionistas de la región, por el otro, le han dado más relevancia al crecimiento económico y al comercio en comparación al soporte que se le ha dado al tema ambiental. En Colombia, por ejemplo, no existe una adecuada reglamentación a la explotación minera aun cuando es esta uno de los motores del crecimiento de economía.

Los acuerdos bilaterales o multilaterales sobre medio ambiente en la región no tienen el peso necesario para hacer frente a la gravedad de los problemas, estos les han dado más relevancia a los temas comerciales. En el caso de la AEC, durante algún tiempo, luego de una racional reestructuración con fuerte énfasis en

¹ Guttman, Edith. «Pobreza y Medio Ambiente en América Latina.» 2009. Fundación Río Urbano, 3 de diciembre de 2012. https://www.riourbano.org/index.php?option=com_content&view=article&id=58:pobreza-y-medio-ambiente-en-america-latina&catid=2:opinion&Itemid=14.

los mecanismos económicos, se subordinó la antigua comisión de medio ambiente a la comisión de turismo,² reflejando la primacía de los intereses económicos sobre los ambientales.

En los foros multilaterales (PNUMA, PNUD, UNESCO), no se percibe una presencia activa de los procesos de integración de Latinoamérica, lo que deriva en altos compromisos de los gobiernos de cada país, que no van alineados a los consensos de los organismos regionales latinoamericanos. En Río + 20, por ejemplo, se destaca el liderazgo de Colombia en la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible, pero ¿hasta qué punto está comprometido hoy el país con ellos? En el caso del ODS 1 ODS «Trabajo decente y crecimiento económico» los niveles de informalidad laboral siguen aumentando, lo que genera una situación compleja para un país que ya supera índices del 50%.

Por otro lado, el boom de la actividad minera genera desarrollo económico en el mundo. Latinoamérica no ha sido ajena a esta realidad, sin embargo, la falta de políticas para regular esta actividad y la minería ilegal generan comportamientos oportunistas, perjudicando el desarrollo sostenible. En países suramericanos como el Perú, esta práctica es muy frecuente y se debe en gran parte a «la falta de estudios de impacto ambiental y a la falta de cooperación con los estados fronterizos que comparten este problema»³.

Hoy en la región, no solo los graves problemas económicos y sociales son de gran interés, el medio ambiente se ha convertido en uno de los temas prioritarios de las agendas internacionales de los países. Para alcanzar un desarrollo sostenible, Latinoamérica y el Caribe no solo enfrentan la exigencia de mantener un ritmo económico creciente combinado con la administración debida de sus recursos, sino a las amenazas globales ambientales como la vulnerabilidad al cambio climático.

1. América Latina y su inserción en el escenario internacional

El papel de América Latina en el escenario internacional ha estado marcado por una profunda asimetría en sus relaciones y por el aislamiento que la ha mantenido al margen del juego político internacional. Sin embargo, el nuevo contexto económico mundial, la cooperación y la transnacionalidad han permeado los sistemas latinoamericanos del que está emergiendo una nueva estructura que combina instituciones ya existentes y otras nuevas que están generando incentivos para una inserción positiva en el ámbito internacional.

² Fernández Soriano, Armando. «Colaboración para la integración en el Caribe: Relaciones internacionales, regionales y el medio ambiente o el deber con la naturaleza.» En ****Anuario de Integración Latinoamericana y Caribeña**** 2004.

³ «El Poder Ejecutivo sancionará a las mineras ilegales de la Amazonía.» 2009. Diario Gestión, pág. 25. <http://gestion.pe/noticia/282592/ejecutivo-sancionara-mineras-ilegales-amazonia>, 3 de diciembre de 2012.

América Latina ha sido jugador y escenario secundario en las dinámicas de poder mundiales. Con la excepción de momentos como la guerra de los misiles durante la Guerra Fría, la región no ha sido una prioridad en la política mundial, «en el plano político, los países latinoamericanos son considerados jugadores de tercera o cuarta categoría, *ruletakers* muy lejos de ser *rulemakers*»⁴. Por ser geográficamente catalogada como zona de influencia de los Estados Unidos y por la ausencia real de capacidades militares, los Estados han centrado sus intereses en zonas geopolíticas más importantes para sus objetivos.

A este desinterés se le suman los pocos esfuerzos para lograr una estrategia de inserción que se articule con las potencias para dar resultados largoplacistas y no solo soluciones a sus problemas coyunturales. Los gobiernos latinoamericanos se han caracterizado por la falta de políticas de Estado y la vulnerabilidad democrática que se origina en «la rampante corrupción y en su consecuencia lógica, la captura de las instituciones y el relajamiento del control de los gobernados sobre los gobernantes»⁵. Esta vulnerabilidad democrática ha permitido a los líderes de la región centrarse en sus intereses personales y no en el interés de sus pueblos, lo que se ha traducido en políticas exteriores direccionadas por regímenes presidencialistas, débiles y sin fines o destinos. Los países latinoamericanos en el plano internacional no se afirman a sí mismos y han mostrado poca confianza e innovación. Una causa de esto es que presten poca atención a la política exterior⁶.

Sin embargo, en las últimas dos décadas se puede decir que ha habido un aumento de la presencia latinoamericana en los escenarios internacionales. El nuevo ciclo que se abre en América Latina, caracterizado por grandes polarizaciones y distintos tipos de liderazgo, como son los casos de México y Brasil. Otros Estados de la región se han convertido en figuras dentro del contexto internacional, como en el caso de Venezuela, y otros han demostrado sus pretensiones, como Colombia y Chile.

La nueva estructura que está emergiendo en Latinoamérica dentro del nuevo escenario internacional refleja el carácter diferente y diferenciado de la región, sus asimetrías y su diversidad, pero así mismo refleja un proceso de construcción de región basado en objetivos comunes (lo compartido). Las nuevas dinámicas mundiales y la cooperación se ven reflejadas en América Latina en el número y la profundidad de sus relaciones bilaterales, la cantidad de acuerdos regionales y bilaterales, de comercio y seguridad; el aumento de la participación en organizaciones multilaterales y su importante rol en debates acerca de asuntos de seguridad global⁷.

⁴ Reyes Vásquez, Pedro. **Los países en desarrollo y la emergencia de un nuevo orden internacional. 200

⁵ Molano-Rojas, Andrés. «América Latina: Los riesgos de la vulnerabilidad democrática.» *Revista Perspectiva* 31 (2013): 30-31.

⁶ Reyes Vásquez, Pedro. **Los países en desarrollo y la emergencia de un nuevo orden internacional.** 200

⁷ Rivarola, Andrés. «Global Shift: The U.N. System and the New Regionalism in Latin America.» *Latin American Politics and Society* 49, n.º 1 (2007): 89-112.

El auge y declive de las nuevas organizaciones multilaterales latinoamericanas como UNASUR, Alianza del Pacífico, CELAC y ALBA, puede ser concebido dentro de esa búsqueda de identidad y del proceso de construcción regional como parte de una redefinición de la soberanía y de creación de redes de poder. El hecho que estas nuevas instituciones sean subregionales así lo sugiere.

América Latina no ha desaprovechado las instituciones que, como la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA), tienen un carácter más formal, orgánico e independiente que les permite tener un margen de maniobra que legitima acciones que, de realizarse por fuera de estas estructuras, serían ilegales o imposibles. En la OEA, por ejemplo, es usual ver situaciones en las que Estados Unidos domina la organización, pero hay también casos cuando los latinoamericanos resisten la presión de Estados Unidos y rechazan sus propuestas⁸. En la ONU, subregiones como el Caribe han aprendido del valor de sus votos para negociar; «las naciones-estado están usando las constelaciones regionales como nuevas formas de expresión, síntesis de su seguridad nacional y estrategias de desarrollo»⁹.

La participación en los organismos multilaterales nuevos y ya existentes es una de las claves para lograr una mejor inserción internacional. Pedro Reyes Vásquez afirma que, para lograr una mayor influencia en el contexto internacional es necesario «diseñar e implementar una política de integración, diversificación externa y acción multilateral»¹⁰. En este sentido, la participación y fortalecimiento de este nuevo mapa de instituciones permitiría aumentar la influencia en las organizaciones multilaterales que agrupan países por fuera de la región, y por ende la consecución de objetivos comunes; además, aumentaría el poder de negociación en los acuerdos internacionales.

Asimismo, el posicionamiento de los países latinoamericanos en las nuevas agendas como medio ambiente, biodiversidad, cambio climático, migración y género, entre otras, puede traer réditos importantes en la búsqueda de objetivos comunes y posicionamiento en el escenario internacional. El siglo XXI ha sido para América Latina una época de transformaciones sociales, políticas y económicas que confluyen en una amarga realidad: pobreza y desigualdad. La democracia, la seguridad, la migración, la lucha contra las drogas y el crimen organizado, el medio ambiente, la minería y el comercio son los temas más actuales de la agenda internacional latinoamericana, necesarios para lograr un desarrollo integral en la región y superar la pobreza y la desigualdad en ella¹¹.

⁸ Shaw, Carolyn. «Limits to Hegemonic Influence in the Organization of American States.» *Latin American Politics and Society* 45, n.º 3 (2003): 59-92.

⁹ Rivarola, Andrés. «Global Shift: The U.N. System and the New Regionalism in Latin America.» *Latin American Politics and Society* 49, n.º 1 (2007): 89-112.

¹⁰ Reyes Vásquez, Pedro. «Los países en desarrollo y la emergencia de un nuevo orden internacional.» 200

¹¹ Romero, Carlos A., Juan Gabriel Tokatlian, Carlos Luján, Guadalupe González González y Mónica Hirst. «Cómo América Latina ve a Europa.» *Nueva Sociedad*, abril de 2022. <https://nuso.org/articulo/como-AL-ve-a-europa/>.

Si los países latinoamericanos logran crear un consenso en sus políticas exteriores y estrategias de inserción internacional en el que uno de sus pilares sea el aprovechamiento de los incentivos que proporciona la nueva estructura institucional, daría un gran paso en el escenario internacional y en el bienestar económico, político y social de los pueblos. Lo anterior, siempre y cuando Latinoamérica se comprometa con un fortalecimiento institucional, la creación de un ordenamiento jurídico y marco de resolución de controversias efectivo, un apropiado trato de las asimetrías de la región, la participación ciudadana en los organismos supranacionales y un enfoque desarrollista de las instituciones y de la cooperación.

América Latina, siendo un contribuyente significativo a la biodiversidad mundial y un actor clave en la regulación del clima del planeta, posee todas las credenciales necesarias para asumir un papel de liderazgo en materia ambiental. Esta capacidad es especialmente relevante dado que la región se ve directamente afectada por los cambios climáticos. Sin duda, esto representa no solo un desafío, sino también un activo valioso para la comunidad iberoamericana. Dicha comunidad tiene el imperativo de identificar y potenciar los intereses comunes para maximizar los beneficios de los incentivos ofrecidos por el sistema internacional, tal como se mencionó en el párrafo anterior. Esta estrategia es crucial no solo para el bienestar, sino también para el desarrollo sostenible de la región. La colaboración entre los países, junto con un enfoque coordinado y estratégico, puede transformar los retos medioambientales en oportunidades para fortalecer la resiliencia y la prosperidad regional a largo plazo.

2. El Gran Caribe y sus procesos de independencia

Los procesos de independencia e integración en el Gran Caribe han estado relacionados; El Caribe ha sido, en el mundo, un cruce de caminos, un lugar de encuentro para muchos pueblos y una frontera de los imperios en disputa, y son los imperios los que han marcado, y siguen marcando aún en buena parte, su destino, incluida en él la idea de hacer naciones grandes, fuertes e integradas. Las iniciativas de integración regional no han podido superar las dificultades y barreras que históricamente los pueblos sí han traspasado, como las lenguas, culturas, religiones, redes sociales, comunicación e intercambios comerciales y culturales que han ocurrido y siguen ocurriendo muy a pesar de las asimetrías entre sus países¹².

Los pueblos y territorios del Caribe, a pesar de haber sido colonizados por diferentes metrópolis, por tener procesos históricos distintos y por tener procesos independentistas muchas veces separados y muy propios, han tejido y siguen

¹² Aya, María Teresa. «Geografía, política y cultura del Caribe.» En **El Gran Caribe: Historia, Cultura y Política**, editado por Martha Ardila y otros, 91-118. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, PRETEXTOS, 2005.

tejiendo vínculos muchas veces invisibles desde los imaginarios nacionales, vínculos que están muy lejos de ser comprendidos por los gobiernos y que no son llevados a políticas estables de integración.

Un ejemplo ilustrativo de esta situación en el Caribe podría ser la relación cultural y musical que comparten diversas islas, a pesar de sus diferencias coloniales y políticas. Por ejemplo, géneros musicales como el reggae, originario de Jamaica, y la salsa, con raíces en Cuba y Puerto Rico, han trascendido las fronteras nacionales y se han convertido en símbolos de identidad caribeña compartida. Estas expresiones culturales actúan como puentes entre las islas, fomentando una sensación de unidad y pertenencia común que no siempre se refleja en las políticas gubernamentales de integración regional.

Estos lazos culturales, que surgen de forma orgánica y son mantenidos por comunidades y artistas, contrastan con la falta de iniciativas políticas efectivas que reconozcan y capitalicen estas conexiones para promover una integración más profunda. Los gobiernos, a menudo enfocados en agendas nacionales específicas y limitados por diferencias históricas, no han logrado implementar políticas duraderas que abracen y fomenten estos vínculos intercaribeños en beneficio de un desarrollo regional más integrado y sostenible.

Muchos autores consideran que la integración regional en el Caribe ha fracasado, y como prueba de ello argumentan que los gobiernos en esta región son mucho más importantes que la población civil, y que los esfuerzos integracionistas no llegan a la base, o sea, al caribeño común. Si los procesos de integración no generan desarrollo en la población y no tienen un impacto directo sobre el ciudadano de a pie, no se puede hablar de una integración real¹³.

Existe en estos momentos un Caribe que aún pertenece a las colonias, que se debate entre una mayor integración con las metrópolis, mayores niveles de autonomía e independencia, y un Caribe independiente con dificultades al interior de sus gobiernos para llevar sus políticas al ciudadano común. Estas situaciones explican en este mundo contemporáneo las dificultades de una integración caribeña¹⁴.

Las potencias, anteponiendo sus intereses políticos, militares y económicos, se disputaron los derechos sobre el Caribe y fueron ellas las que finalmente sentaron las bases para la división geográfica y política del Caribe. La opinión de los pobladores, sobre ser posesión de uno u otro imperio, nunca fue tenida en cuenta al momento de su autodeterminación. Tal vez el caso más dramático de todos es el de Puerto Rico, que pasó de colonia española a ser anexado a los Estados Unidos, como un estado de segunda categoría, sin llegar a tener la posibilidad de convertirse en República.

¹³ Tremolada, Eric. «La relevancia institucional en los procesos de integración del Caribe.» En ***El Gran Caribe: Historia, Cultura y Política***, editado por Martha Ardila y otros, 119-142. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, PRETEXTOS, 2005.

¹⁴ Benjamin-Labarthe, Elyette, y Eric Dubesset, eds. ***Émancipations caribéennes***. París: L'Harmattan, 2005.

En el Gran Caribe no existe una regla única a la hora de definir entre autonomías, independencias e integración. Por un lado, están las independencias tempranas de países como Haití, México, Colombia, Venezuela y los países centroamericanos, quienes abandonaron la idea de formar la República Federal Centroamericana, siendo uno de los motivos la disputa entre Estados Unidos e Inglaterra por la construcción de un canal interoceánico que comunicara el Atlántico con el Pacífico. Es esta la razón por la que también se separa Panamá de Colombia.

Por otro lado, existen casos de descolonizaciones inconclusas, como en el Caribe Holandés, donde el 10 de octubre de 2010, dos pequeños territorios, Curazao y San Martín, optaron por convertirse en países con mayor autonomía, disolviendo así un modelo de integración previo que les habría permitido, al dejar de lado intereses particulares, alcanzar reivindicaciones de forma conjunta frente al Reino de los Países Bajos. Esta decisión refleja una tensión entre el deseo de autonomía individual y las ventajas potenciales de una unión más estrecha, que podría fortalecer su posición en negociaciones y reivindicaciones ante la metrópoli. Para los estudiosos de los procesos de integración caribeña, lo ocurrido en el Caribe holandés es un golpe más al anhelo de buscar por distintas partes la integración¹⁵.

El caso de los tres territorios franceses llamados de ultramar ilustra otra modalidad de relación colonial: los movimientos entre ser más franceses y alcanzar el nivel de vida en las Antillas igual al de los franceses europeos y la mayor autonomía insular hasta, si es el caso, alcanzar la independencia definitiva. Mientras el Caribe holandés hace surgir la pregunta de si es válida aún la independencia y a qué precio, las revueltas de finales de 2009 en la Guayana y de los primeros meses de 2010 en Guadalupe y Martinica alientan también, y de otra forma, a reflexionar por el grado de autonomía de este otro Caribe no independiente.

No es coincidencia que los procesos de integración comercial y regional del siglo XX en el Gran Caribe enfrenten hoy múltiples dificultades y que durante todo el siglo XX, y lo que va del siglo XXI, el Reino Holandés, el Reino Unido, Francia y Estados Unidos, quien considera al Caribe como su mar interno, hayan mantenido su presencia y hayan usado su relación con el Caribe en pro de sus intereses. Si a esto se le suman los intereses de las nuevas potencias medias regionales con presencia en el gran Caribe como México, Colombia y Venezuela (que además forma una coalición con Cuba y Nicaragua) la integración Caribeña encuentra aquí otra dificultad. Lo anterior, sumado a otros poderes que poco a poco están haciendo presencia en la cuenca, como China, que tejen otras propuestas de integración y relacionamientos que Estados Unidos y sus aliados no comparten.

¹⁵ Ardila, Martha. «El Caribe y Colombia: Heterogeneidad, seguridad e inserción.» En ****El Gran Caribe: Historia, Cultura y Política****, editado por Martha Ardila y otros, 143-166. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, PRETEXTOS, 2005.

Es aquí donde surge la importancia Iberoamérica como región. Las Cumbres Iberoamericanas han emergido como plataformas clave para la unión entre los países del Caribe y Latinoamérica. Estas reuniones se destacan por facilitar un diálogo inclusivo, permitiendo la participación de todos los países independientemente de sus diferencias políticas. Esto crea una oportunidad única para las naciones de la región, ya que cuentan con una institución confiable que absorbe los costos del diálogo y la concertación necesarios para alcanzar consensos.

Además, dada la vulnerabilidad del Caribe ante el cambio climático —una de las regiones más afectadas a nivel mundial—, el fortalecimiento de Iberoamérica como región representa un espacio vital para abordar y mitigar sus impactos. La proximidad histórica y cultural de Iberoamérica ofrece un marco propicio para implementar estrategias conjuntas que protejan al Caribe de los devastadores efectos del cambio climático. Al unir fuerzas y compartir recursos y conocimientos, los países iberoamericanos pueden formular respuestas más efectivas y sostenibles, demostrando el poder de la colaboración regional ante desafíos globales.

3. Europa en el espacio iberoamericano

España es el único país miembro de la UE que ha mantenido una política regional institucionalizada hacia el conjunto de los países de América Latina, y el proyecto iberoamericano constituye la máxima, pero no única, expresión de esa política¹⁶.

En el ámbito europeo e iberoamericano, España y Portugal son hoy socios comerciales importantes; esta relación ha significado para Iberoamérica un pilar que la fortalece y la proyecta. Juntos, estos dos países ibéricos son los más comprometidos en Europa con la relación entre la UE y los países iberoamericanos, y en este ámbito actúan de manera coordinada.

a) España

Para los españoles, mantener relaciones con América Latina ha sido una prioridad constante en su política exterior. Esto se debe a los profundos lazos históricos, políticos, económicos, sociales y culturales que unen a España con estos países, tanto a nivel bilateral como regional e iberoamericano. España mantiene una relación histórica y estratégica con Iberoamérica, consolidada a través de diversos ejes de cooperación política, económica y social. En la «Estrategia de Acción Exterior 2021-2024»¹⁷, España subraya la importancia de esta región,

¹⁶ Celestino del Arenal (2011), *Política Exterior de España y Relaciones con América Latina*, Fundación Carolina, Siglo XXI, Madrid, p. 3

¹⁷ Gobierno de España. ***Estrategia de Acción Exterior 2021-2024***. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2021.

centrándose en fortalecer el diálogo político, la cooperación económica y el apoyo institucional a los países iberoamericanos. Este enfoque busca no solo reforzar el diálogo y la cooperación, sino también apoyar las reformas económicas que promuevan el crecimiento y la equidad en la región.

Con la transición de España a la democracia y el ingreso del país en las Comunidades Europeas en 1986, el proyecto de Iberoamérica como región toma un impulso, al ampliar el alcance y las oportunidades de la proyección en Iberoamérica, desde su posición en Europa, una región que hasta este momento no había sido prioritaria para ellos. Este nuevo dinamismo resultó en la institucionalización de las Cumbres Iberoamericanas a partir de 1991, con el apoyo de los países europeos y la aprobación de Estados Unidos.

Hoy, España es uno de los principales inversores en Iberoamérica, con una fuerte presencia en sectores estratégicos como la banca, la energía, las telecomunicaciones, la construcción y el turismo. La relación bilateral es crucial y se maneja de manera personalizada con cada país, permitiendo explorar oportunidades económicas mutuas y mantener una interlocución privilegiada.

En el ámbito multilateral, España desempeña un papel activo en la política de la Unión Europea hacia Iberoamérica, promoviendo la integración y el multilateralismo como las mejores respuestas a los desafíos globales. La reciente celebración de la III Cumbre UE-CELAC en julio de 2023, impulsada por España, es un reflejo de su compromiso con el fortalecimiento de los lazos entre ambas regiones¹⁸.

La cooperación internacional para el desarrollo es fundamental en la política exterior española hacia Iberoamérica. Adaptándose a las nuevas realidades de la región, donde muchos países están alcanzando niveles de desarrollo que les permitirán convertirse en donantes a corto plazo, España ofrece instrumentos centrados en la economía del conocimiento, la transferencia tecnológica y la colaboración entre centros de investigación de excelencia¹⁹. Sin embargo, continúa su apoyo en la lucha contra la pobreza en los países que lo requieren.

Por otro lado, España promueve activamente los derechos humanos y la equidad de género en su política exterior hacia Iberoamérica. Apoya los procesos populares de lucha contra la impunidad y la corrupción, especialmente en Centroamérica, y trabaja para normalizar progresivamente las relaciones políticas y comerciales con Cuba tanto a nivel bilateral como multilateral.

En la esfera del medio ambiente y la transición energética, España ha implementado una serie de políticas para combatir el cambio climático y promover un desarrollo sostenible tanto a nivel nacional como internacional. La «Ley de Cam-

¹⁸ Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España. «España e Iberoamérica.» Gobierno de España, consultado en junio de 2023. <https://www.exteriores.gob.es/gl/PoliticaExterior/Paginas/Espanalberoamerica.aspx>.

¹⁹ Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España. «España e Iberoamérica.» Gobierno de España, consultado en junio de 2023. <https://www.exteriores.gob.es/gl/PoliticaExterior/Paginas/Espanalberoamerica.aspx>.

bio Climático y Transición Energética»²⁰ de 2021 establece objetivos ambiciosos como alcanzar un 74% de generación eléctrica a partir de energías renovables para 2030 y lograr la neutralidad climática antes de 2050. Esta ley se apoya en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) y la Estrategia de Descarbonización a 2050, que incluyen medidas de eficiencia energética, movilidad sostenible y fomento del autoconsumo²¹.

La cooperación con Iberoamérica en estos temas es esencial. España ha promovido el desarrollo de proyectos conjuntos en energías renovables, transferencia de tecnologías limpias y políticas de mitigación del cambio climático. La región iberoamericana, rica en recursos naturales y con un gran potencial para el desarrollo de energías limpias como el hidrógeno verde y el litio, es un socio estratégico en la transición hacia una economía verde. La colaboración científica y tecnológica es un pilar fundamental en esta estrategia, facilitando el intercambio de conocimientos y recursos entre Europa y América Latina para acelerar la adopción de tecnologías sostenibles²².

b) Portugal

Durante la dictadura portuguesa (Estado Novo), América Latina, con la excepción de Brasil, no fue una región prioritaria en la política exterior de Portugal. El régimen dictatorial de Salazar se centraba más en la preservación de su imperio colonial en África y en las relaciones con Europa y Estados Unidos. La política exterior estaba fuertemente influenciada por la ideología salazarista, que privilegiaba la «Tierra» (territorios coloniales africanos) sobre el «Mar» (relaciones transatlánticas con América Latina)²³.

Brasil, debido a su historia compartida y lazos culturales con Portugal, mantuvo una relación especial, pero el resto de América Latina no recibió la misma atención. Portugal estaba más interesado en mantener y fortalecer su control sobre las colonias africanas, como Angola, Mozambique, Guinea-Bisáu, Cabo Verde y Santo Tomé y Príncipe (conocidos como los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa, PALOP)²⁴.

²⁰ Gobierno de España. ****Ley de Cambio Climático y Transición Energética****. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2021.

²¹ Pacto Mundial. «Claves de la nueva Ley de Cambio Climático y Transición Energética.» Pacto Mundial, 12 de mayo de 2021. <https://www.pactomundial.org/noticia/claves-de-la-nueva-ley-de-cambio-climatico-y-transicion-energetica/>.

²² Seguros para Energías Renovables. «Todo sobre la Transición Energética en España.» Seguros para Energías Renovables, consultado en junio de 2023. <https://www.segurorenovables.com/energia-renovable/transicion-energetica-en-espana/>.

²³ Santana Pereira, José. «Portugal, Debaixo do Terror Fascista: João Camoesas y la Propaganda contra la Dictadura Salazarista entre los Inmigrantes Portugueses en Estados Unidos (1935-1940).» *Dados - Revista de Ciências Sociais* 63, n.º 3 (2020): 705-738. <https://www.scielo.br/j/dados/a/CxfyDYcb3PtTFgdDVsjLl9c/>.

²⁴ Santos, Paula Marques. «Relations Between Portugal and Brazil (1930-1945): The Relationship Between the Two National Experiences of the Estado Novo.» *e-Journal of Portuguese History* 1, n.º 8 (2008). https://www.brown.edu/Departments/Portuguese_Brazilian_Studies/ejph/html/issue8/html/psantos_main.html.

Con la Revolución de los Claveles en 1974, que puso fin a la dictadura, Portugal inició un proceso de democratización y descolonización. Esta transición culminó con la adhesión de Portugal a la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1986. La entrada en la CEE significó una redefinición de los objetivos de su política exterior, aunque las áreas estratégicas principales permanecieron relativamente constantes.

Asimismo, la democratización simultánea en España y Portugal facilitó una aproximación entre los dos países ibéricos. Ambos países comenzaron a colaborar más estrechamente en temas de interés común y a presentarse como una fuerza unificada dentro de Europa, y el acercamiento de Europa a América Latina es prueba de esa unión.

A diferencia de España, que tiene una implicación más directa y robusta en la Cooperación Iberoamericana, Portugal participa en este ámbito principalmente como un «observador interesado»²⁵. Esta participación permite a Portugal beneficiarse del intercambio de información y conocimientos a través de las diversas redes que se forman en el contexto iberoamericano. La postura de Portugal refleja su enfoque como país donante, interesado en aprender y contribuir sin ser uno de los actores principales.

El balance de la participación portuguesa en la Cooperación Iberoamericana es considerado bastante positivo por los responsables de esta agenda en el país. Portugal ha logrado integrarse en 12 programas y dos proyectos adscritos de un total de aproximadamente treinta iniciativas de cooperación iberoamericana. Estas participaciones abarcan diversas áreas de intervención, incluyendo las dimensiones cultural, social y económica²⁶.

El enfoque de Portugal como «observador interesado» le permite el acceso a Información, es decir, beneficiarse del intercambio de información y mejores prácticas que se generan en las redes de cooperación iberoamericana. Asimismo, le admite el desarrollo de Capacidades, o sea, fortalecer sus capacidades en diversas áreas a través del aprendizaje colaborativo y la transferencia de conocimientos. Por último, mantener una presencia diplomática activa y reforzar sus relaciones con los países iberoamericanos, promoviendo la cooperación y la solidaridad internacional.²⁷

A pesar de los beneficios, la participación de Portugal también enfrenta desafíos, como la necesidad de asegurar la continuidad y sostenibilidad de su implicación en estos programas. Por lo anterior, para Portugal es esencial la continua

²⁵ Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «La Cooperación Iberoamericana en Datos.» SEGIB, consultado en junio de 2023. <https://cooperacioniberoamericana.org/es/>.

²⁶ Editorial Diario Libre. «XXVIII Cumbre Iberoamericana: Declaración de SD.» Diario Libre, 25 de marzo de 2024. <https://www.diariolibre.com/actualidad/nacional/2024/03/25/xxviii-cumbre-iberoamericana-declaracion-de-sd/2266256>.

²⁷ Editorial Diario Libre. «Cumbre Iberoamericana: cancilleres concluyen acuerdos.» Diario Libre, 24 de marzo de 2024. <https://www.diariolibre.com/actualidad/nacional/2024/03/24/cumbre-iberoamericana-cancilleres-concluyen-acuerdos/2265121>.

identificación de áreas estratégicas donde su participación pueda tener un impacto significativo y alinearse con los objetivos de desarrollo sostenible de la región iberoamericana.

El XXIV Gobierno Constitucional de Portugal, liderado por el Primer Ministro Luís Montenegro, ha delineado una política exterior que refuerza la importancia de las relaciones con Iberoamérica^{28 29}. Según el programa del gobierno, uno de los ejes esenciales de la política externa portuguesa es el fortalecimiento de la cooperación transatlántica, que incluye relaciones estrechas con países latinoamericanos y del Caribe. Este compromiso se proyecta mediante la implementación de políticas y programas que abordan desafíos comunes, como el cambio climático, la innovación tecnológica y la inclusión social. La participación de Portugal en eventos y cumbres iberoamericanas ha facilitado el intercambio de experiencias y la adopción de mejores prácticas en diversas áreas de cooperación.

Portugal desempeña un papel fundamental en la cooperación medioambiental con Iberoamérica, posicionándose como un líder destacado en la implementación y desarrollo de energías renovables, en particular en los sectores eólico y solar. Esta experiencia y liderazgo técnico son de gran valor para los países iberoamericanos interesados en diversificar sus fuentes energéticas y minimizar su dependencia de los combustibles fósiles. La transferencia de tecnología y conocimientos en estas áreas representa un campo vital de colaboración, especialmente relevante dado que uno de los objetivos estratégicos de la Cumbre Celac-UE es fomentar la transición energética en consonancia con el Pacto Verde Europeo.

Ampliando este marco de colaboración, Portugal también puede aportar su conocimiento en otros aspectos de la sostenibilidad. Esto incluye la gestión de recursos hídricos, donde Portugal ha desarrollado métodos avanzados para la conservación y uso eficiente del agua, técnicas que podrían beneficiar a regiones iberoamericanas que enfrentan desafíos hídricos significativos. Además, en el ámbito de la conservación de la biodiversidad, Portugal puede compartir prácticas efectivas aprendidas en la gestión de sus propias áreas protegidas.

28 Montenegro, Luís. «Discurso do Primeiro-Ministro Luís Montenegro na posse do XXIV Governo Constitucional.» Gobierno de Portugal, 2 de abril de 2024. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/comunicacao/intervencao?i=discurso-do-primeiro-ministro-luis-montenegro-na-posse-do-xxiv-governo-constitucional>.

29 La revitalización de estos vínculos no solo responde a una visión estratégica de largo plazo, sino también a una necesidad política inmediata. Tanto en Portugal con Chega como en España con VOX, el centro-derecha tradicional enfrenta una presión creciente debido al éxito de estas formaciones políticas más a la derecha, que han sido capaces de establecer alianzas significativas en Latinoamérica. En respuesta, líderes como Montenegro buscan reafirmar su presencia y su influencia en esta región, intentando recuperar el terreno perdido y redefinir la narrativa política que ha dominado en los últimos años. En este contexto, Portugal busca activar políticas que no solo fortalezcan los lazos económicos y comerciales, sino también que promuevan una cooperación cultural y política más profunda. Este renovado interés por Iberoamérica puede verse como una estrategia para diversificar las alianzas internacionales de Portugal y como un intento de reforzar su papel en el escenario global, aprovechando los vínculos históricos y culturales que comparte con la región.

En cuanto a la adaptación y mitigación del cambio climático, Portugal está comprometido con la implementación de estrategias que podrían ser adaptadas para ayudar a los países iberoamericanos a enfrentar sus desafíos climáticos específicos, desde la planificación urbana hasta la gestión costera.

A nivel diplomático, Portugal actúa como un enlace estratégico entre Iberoamérica y la Unión Europea, facilitando la alineación de políticas ambientales y promoviendo la cooperación en foros internacionales. Este papel es esencial para garantizar que las preocupaciones y necesidades de Iberoamérica sean consideradas en la formulación de políticas ambientales globales.

La colaboración continua de Portugal con Iberoamérica es crucial no solo para enfrentar los desafíos medioambientales de manera efectiva, sino también para fortalecer los lazos políticos, económicos y culturales, fomentando un desarrollo sostenible y una mayor estabilidad regional.

c) Andorra

Andorra ha desempeñado un papel significativo en la comunidad iberoamericana, especialmente a través de su participación en las Cumbres Iberoamericanas. Como el miembro más reciente y pequeño de esta comunidad, Andorra organizó la XXVII Cumbre Iberoamericana, lo que supuso un gran éxito diplomático y destacó su capacidad para acoger eventos internacionales importantes. Esta cumbre se centró en temas cruciales como la respuesta común a la crisis sanitaria, económica y social derivada de la pandemia de COVID-19, y promovió acuerdos sobre la distribución equitativa de vacunas y otros asuntos de relevancia regional³⁰.

Además de su papel en las cumbres, Andorra ha sido un activo participante en iniciativas relacionadas con el cambio climático. Ha acogido eventos como el XVI Encuentro Anual de la Red Iberoamericana de Oficinas del Cambio Climático (RIOCC), centrado en crear sinergias y estrategias de cooperación transfronteriza para combatir el cambio climático y promover la transición energética³¹.

La implicación de Andorra en estas actividades muestra su compromiso con la comunidad iberoamericana y su disposición a contribuir al desarrollo sostenible y a la cooperación regional en temas críticos, como la gestión de recursos hídricos, la conservación de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático.

³⁰ Editorial La Vanguardia. «Andorra, capital de Iberoamérica.» La Vanguardia, 22 de abril de 2021. <https://www.lavanguardia.com/opinion/20210422/6990358/andorra-capital-iberoamerica.html>.

³¹ Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Andorra acoge el XVI Encuentro Anual de Red Iberoamericana de Oficinas del Cambio Climático (RIOCC) con la voluntad de crear sinergias en favor de la transición energética.» SEGIB, 8 de noviembre de 2019. <https://www.segib.org/en/andorra-acoge-el-xvi-encuentro-anual-de-red-iberoamericana-de-oficinas-del-cambio-climatico-riocc-con-la-voluntad-de-crear-sinergias-en-favor-de-la-transicion-energetica/>.

Andorra, a pesar de ser un pequeño país, ha desempeñado un papel activo en temas medioambientales dentro de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Este país ha mostrado un compromiso particular con la sostenibilidad y la protección ambiental. Al ser un país de alta montaña, Andorra tiene un interés inherente en promover políticas que protejan sus ecosistemas únicos y que también puedan ser aplicables a otras regiones con características similares en la comunidad iberoamericana.

Un ejemplo significativo de su compromiso fue su papel como anfitrión en la XXVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en 2021, en la que aprovechó este foro para compartir experiencias y mejores prácticas medioambientales. Durante esta cumbre, que tuvo lugar en Andorra la Vella bajo el lema «Innovación para el desarrollo sostenible - Objetivo 2030. Iberoamérica frente al reto del Coronavirus», Andorra pudo enfocar la discusión y las iniciativas en torno a la innovación y la sostenibilidad, temas que son clave para su agenda medioambiental y para la región en general.

Además, Andorra ha promovido el turismo sostenible como un modelo de desarrollo económico que puede ser adoptado por otros países de la región. Este enfoque no solo busca proteger el patrimonio natural y cultural, sino también garantizar que el desarrollo turístico contribuya positivamente a las comunidades locales y al entorno. La colaboración de Andorra en la SEGIB destaca el papel crucial que incluso los pequeños países pueden jugar en la agenda ambiental global.

4. La comunidad Iberoamericana

Ante la necesidad que tiene Latinoamérica de reorientar su estrategia de inserción internacional y construirse como región, los temas de medio ambiente y recursos estratégicos son una gran oportunidad para dar un viraje a la política exterior. El calentamiento global y los desastres naturales de esta década han puesto los temas ambientales como una prioridad de la agenda mundial, y es una ocasión para que la comunidad iberoamericana se perfíle como líder y protagonista a nivel mundial aprovechando su condición de países mega diversos que procuran por un desarrollo sostenible, entendido como el crecimiento económico acompañado de bienestar social y responsabilidad ambiental.

Los países iberoamericanos enfrentan el desafío crucial de priorizar su agenda ambiental y coordinar esfuerzos para negociar con aquellos países y grupos de interés que se resisten a implementar mejoras en la calidad ambiental. Para desarrollar y ejecutar políticas ambientales efectivas, es fundamental fortalecer las instituciones encargadas de la gestión ambiental y contar con el firme respaldo de la sociedad civil.

El fortalecimiento institucional puede lograrse mediante la actualización y creación de marcos legales y regulaciones que no solo promuevan prácticas sostenibles, sino que también aseguren la aplicación y cumplimiento de las mismas. Un ejemplo claro de cómo se puede reforzar la capacidad institucional es el establecimiento de agencias ambientales especializadas con autonomía y recursos suficientes para operar eficazmente. Estas agencias podrían trabajar no solo en la fiscalización y cumplimiento de la ley, sino también en la educación y sensibilización de la comunidad sobre la importancia de la conservación ambiental.

Además, la integración de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones ambientales es crucial. Esto puede lograrse a través de la creación de consejos o comités asesores que incluyan a representantes de organizaciones no gubernamentales, expertos académicos, y grupos comunitarios. Por ejemplo, en Costa Rica, la participación comunitaria en la gestión de las áreas protegidas ha sido un factor clave para el éxito de sus políticas de conservación. Este modelo de inclusión permite que las decisiones reflejen un consenso más amplio y mejoren la implementación de políticas sostenibles.

Adicionalmente, la colaboración internacional y el intercambio de mejores prácticas y tecnologías también pueden reforzar las instituciones ambientales. Al aprender de las experiencias de otros países y adaptar soluciones exitosas a su contexto local, los países iberoamericanos pueden mejorar su eficacia institucional y responder de manera más efectiva a los desafíos ambientales.

El éxito del proyecto Iberoamericano puede potenciar su poder de negociación en los escenarios globales. La cooperación entre América Latina y la Península Ibérica puede facilitar el acceso a mercados de capital para proyectos latinoamericanos y viceversa. Además, las inversiones y las transferencias tecnológicas entre estas regiones pueden impulsar el desarrollo económico y la innovación.

La región cuenta con vastos recursos naturales que, si se gestionan de manera sostenible, pueden proporcionar beneficios económicos y ambientales a largo plazo. La cooperación en temas de cambio climático, conservación de la biodiversidad y gestión de recursos hídricos puede posicionar a Iberoamérica como líder en sostenibilidad global.

El fortalecimiento de Iberoamérica como una región integrada tiene el potencial de generar beneficios sustanciales como el aumento de su influencia en las decisiones globales, representando mejor los intereses de sus pueblos en foros internacionales como la ONU, el G20 y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La cooperación puede mejorar la educación, la salud y la reducción de la pobreza en toda la región, todos estos problemas conexos a la dimensión medioambiental, aprovechando las mejores prácticas de cada subregión. La integración puede promover la estabilidad política y la democracia, fomentando la paz y la cooperación regional. Esto es particularmente relevante en tiempos de crisis globales, donde la unidad puede ser una fuente de resiliencia.

Capítulo II

LA REGIÓN IBEROAMERICANA EN LA DIMENSIÓN MEDIOAMBIENTAL

1. La situación medioambiental a nivel global

La Organización Meteorológica Mundial (OMM) ha confirmado que 2023 fue el año más cálido jamás registrado³², superando los niveles preindustriales en 1,45°C, muy cerca del límite de 1,5°C fijado en el Acuerdo de París. Este incremento se debió a una combinación del fenómeno de El Niño y el cambio climático continuo, lo que provocó niveles récord de calor especialmente en la segunda mitad del año. Se espera que 2024 pueda ser aún más cálido debido a los efectos prolongados de El Niño.

El informe de la OMM destacó que los meses de junio a diciembre de 2023 rompieron récords mensuales de temperatura, siendo julio y agosto los meses más cálidos jamás registrados³³. Este calentamiento global extremo tuvo enormes impactos socioeconómicos, incluyendo incendios forestales devastadores, lluvias intensas, ciclones tropicales y pérdidas económicas significativas. El cambio de La Niña a El Niño a mediados de 2023 exacerbó estas condiciones, y se espera que el impacto total de El Niño se manifieste más claramente en 2024³⁴.

Para mantener el aumento de la temperatura global por debajo de 1,5°C, es crucial reducir drásticamente las emisiones de gases de efecto invernadero y acelerar la transición hacia fuentes de energía renovable. La OMM y líderes globales

³² Organización Meteorológica Mundial, «WMO Confirms 2024 Smashes Global Temperature Record,» OMM, 12 de enero de 2024, <https://wmo.int/news/media-centre/wmo-confirms-2024-smashes-global-temperature-record>.

³³ ONU, «WMO Confirms 2024 as Warmest Year on Record (by a Huge Margin),» UN News, 12 de enero de 2024, <https://news.un.org/en/story/2024/01/1145457>.

³⁴ Organización Meteorológica Mundial, «2024 Shatters Climate Records with Major Impacts,» OMM, 12 de enero de 2024, <https://wmo.int/news/media-centre/2024-shatters-climate-records-major-impacts>.

han instado a una acción inmediata y ambiciosa para evitar las peores consecuencias del cambio climático.

En la reciente COP28, se realizó el primer balance mundial del Acuerdo de París, y los resultados no fueron alentadores. Las conclusiones indicaron que no estamos alcanzando los objetivos acordados en cuanto a la reducción de emisiones³⁵. Sin embargo, todavía es posible limitar el aumento de la temperatura mundial a 1,5°C si logramos reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en un 43% para 2030 y en un 60% para 2035.³⁶

Este balance global subrayó la necesidad urgente de aumentar la ambición y acelerar la acción climática. Los líderes mundiales y las partes interesadas discutieron estrategias para fortalecer los compromisos climáticos nacionales (NDCs) y acordaron que las próximas rondas de NDCs deben ser más ambiciosas, reflejando acciones mejoradas en reducción de emisiones, adaptación, y esfuerzos de transición justa.³⁷

Uno de los acuerdos más significativos alcanzados en recientes discusiones internacionales ha sido el llamado a una transición rápida y equitativa del uso de combustibles fósiles hacia fuentes de energía más sostenibles. Este acuerdo enfatiza la necesidad de aumentar la capacidad de las energías renovables y mejorar la eficiencia energética en los procesos industriales y domésticos. Aunque ha habido ciertas frustraciones por la falta de un mandato explícito para la eliminación completa de los combustibles fósiles, se ha subrayado la importancia de que los compromisos existentes se traduzcan en acciones concretas y medibles en la economía real³⁸.

La efectividad de la transición de combustibles fósiles a energías renovables depende no solo de la adopción de nuevas tecnologías, sino también de un cambio sistémico en cómo se perciben y valoran los recursos energéticos a nivel global. Estas acciones, si se implementan de manera efectiva y coordinada, pueden transformar significativamente el panorama energético y contribuir a una reducción considerable de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Para que estos compromisos se conviertan en acciones reales, es necesario aumentar significativamente la inversión en tecnologías de energía solar, eólica, hidroeléctrica y otras fuentes renovables. Esto incluye tanto el financiamiento público como la incentivación de la inversión privada a través de subsidios, créditos fiscales y otros mecanismos de apoyo financiero.

³⁵ UNFCCC. «COP28 Agreement Signals «Beginning of the End» of the Fossil Fuel Era.» UN Climate Change News, 13 de febrero de 2024. <https://unfccc.int/news/cop28-agreement-signals-beginning-of-the-end-of-the-fossil-fuel-era>.

³⁶ UNFCCC. «Global Stocktake Moves Closer to a Conclusion at COP28.» UN Climate Change News, 13 de febrero de 2024. <https://unfccc.int/news/global-stocktake-moves-closer-to-a-conclusion-at-cop28>.

³⁷ World Resources Institute. «COP28: Outcomes and Next Steps.» Consultado en febrero de 2024. <https://www.wri.org/insights/cop28-outcomes-next-steps>.

³⁸ Múltiples autores, «COP28: Key Outcomes Agreed at the UN Climate Talks in Dubai.» Carbon Brief, 13 de diciembre de 2024, <https://www.carbonbrief.org/cop28-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-dubai/>.

Asimismo, se debe modernizar la red eléctrica para que pueda manejar de manera eficiente una mayor proporción de energía proveniente de fuentes renovables, lo cual es crucial para reducir la dependencia de los combustibles fósiles. Al mismo tiempo, se deben implementar normativas que exijan y fomenten el uso eficiente de la energía en todos los sectores, incluyendo la construcción, el transporte y la manufactura. Esto puede incluir estándares para nuevos edificios, incentivos para la renovación de propiedades existentes, y normas más estrictas para los aparatos y vehículos nuevos.

En términos de educación y concientización de las personas, es necesario desarrollar campañas para informar al público sobre los beneficios de la energía renovable y la eficiencia energética, así como sobre los impactos negativos del uso continuado de combustibles fósiles. Se debe establecer y hacer cumplir legislación que limite las emisiones de carbono y promueva la desinversión en combustibles fósiles. Esto también puede incluir la implementación de un precio al carbono que refleje su verdadero costo ambiental.

La otra acción que se destaca tiene que ver con la cooperación internacional para asegurar que la transición energética sea equitativa, especialmente ayudando a los países menos desarrollados a acceder a tecnologías limpias y financiamiento para su implementación.

En la COP28 se establecieron acuerdos importantes sobre la financiación climática, incluyendo la operación del Fondo de Pérdidas y Daños y nuevos compromisos financieros que, aunque significativos, aún están lejos de los trillones necesarios para apoyar a los países en desarrollo en sus transiciones a energías limpias y en la implementación de sus planes climáticos nacionales³⁹.

Asimismo, en la COP28 se subrayaron varios pasos cruciales para alcanzar el objetivo de limitar el aumento de la temperatura global a 1,5°C⁴⁰. Entre ellos, destaca la necesidad de triplicar la capacidad mundial de energías renovables antes de 2030, lo que implicaría un incremento significativo en la producción de energías como la solar y la eólica, reduciendo así la dependencia de los combustibles fósiles y las emisiones de gases de efecto invernadero. También se enfatizó la importancia de eliminar progresivamente el uso del carbón, uno de los combustibles más contaminantes, de las matrices energéticas globales.

Otro paso esencial es acelerar la adopción de combustibles de baja o nula emisión, como el hidrógeno verde, que ofrecen alternativas sostenibles a los combustibles fósiles tradicionales. Paralelamente, se discutió la urgencia de abandonar completamente los combustibles fósiles, como el petróleo y el gas natural,

³⁹ UNFCCC. «COP28 Agreement Signals ‘Beginning of the End’ of the Fossil Fuel Era.» UN Climate Change News, 13 de febrero de 2024. <https://unfccc.int/news/cop28-agreement-signals-beginning-of-the-end-of-the-fossil-fuel-era>.

⁴⁰ Múltiples autores. «COP28: Key Outcomes Agreed at the UN Climate Talks in Dubai.» Carbon Brief, 13 de diciembre de 2024. <https://www.carbonbrief.org/cop28-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-dubai/>.

para disminuir de manera significativa las emisiones de gases de efecto invernadero.

La reducción de las emisiones de metano antes de 2030 también es vital, dado que el metano es un potente gas de efecto invernadero. Esta reducción se puede lograr mediante la mejora de las prácticas agrícolas, una mejor gestión de los residuos y la minimización de fugas en la producción de gas natural. Además, se destacó la necesidad de disminuir las emisiones en el transporte por carretera, promoviendo el uso de vehículos eléctricos y mejorando la eficiencia de los vehículos de combustión interna.

Finalmente, se propuso la eliminación gradual de las subvenciones a los combustibles fósiles tan pronto como sea posible, ya que estas subvenciones perpetúan la dependencia de fuentes de energía contaminantes y obstaculizan la transición hacia tecnologías más limpias y sostenibles. Estos pasos no solo representan un cambio significativo en la política energética global, sino que son esenciales para cumplir con los compromisos climáticos internacionales y mitigar el impacto ambiental de la actividad humana.

Estos pasos fueron identificados como parte de los esfuerzos globales para cumplir con los objetivos del Acuerdo de París y fueron respaldados por numerosos líderes y expertos durante la COP28.⁴¹ Sin embargo, la implementación de los compromisos adquiridos en la COP28 y en otras cumbres climáticas internacionales afronta múltiples desafíos, que varían desde la escasez de financiación hasta las disparidades geopolíticas y económicas entre países. Estos obstáculos afectan profundamente la capacidad de adoptar medidas efectivas y políticas públicas dirigidas a combatir el cambio climático.

La Financiación es uno de los principales retos, especialmente crítico para los países en desarrollo. A menudo, la financiación climática prometida por naciones desarrolladas no llega con la celeridad o en la magnitud necesaria, lo que frena el avance hacia infraestructuras sostenibles en los países menos acaudalados. Por ejemplo, proyectos de energía solar en África subsahariana han experimentado retrasos significativos debido a vacíos en el financiamiento prometido.

La brecha en capacidades técnicas y tecnológicas es otro desafío considerable. Países como Alemania y Japón están a la vanguardia en la implementación de tecnologías avanzadas como las redes inteligentes y el almacenamiento de energía, mientras que los países de América Latina y Asia luchan por acceder a estas tecnologías, limitando su capacidad de integrar fuentes renovables a sus sistemas energéticos.

Los desafíos políticos y regulatorios también juegan un papel crucial. En países donde la economía depende significativamente de la industria de los combustibles fósiles, como Rusia y Arabia Saudita, las políticas para reducir la depen-

⁴¹ World Resources Institute. «COP28: Outcomes and Next Steps.» Consultado en febrero de 2024. <https://www.wri.org/insights/cop28-outcomes-next-steps>.

dencia de estos combustibles enfrentan fuerte resistencia interna. Las propuestas para eliminar subvenciones a los combustibles fósiles, por ejemplo, pueden toparse con oposición de grupos de interés que ven amenazados sus intereses económicos.

La adaptación de la legislación y la regulación para favorecer tecnologías más limpias es compleja y puede enfrentar resistencias. Iniciativas legislativas en Estados Unidos para fomentar el uso de vehículos eléctricos y mejorar la eficiencia energética en edificaciones a menudo se encuentran con la oposición de legisladores preocupados por el impacto económico en sus jurisdicciones.

La desigualdad en la implementación de compromisos climáticos refleja las disparidades económicas globales. Mientras países avanzados como Dinamarca avanzan rápidamente en la reducción de emisiones, otros países con menos recursos económicos luchan por seguir el ritmo, ampliando la brecha en la acción climática.

Por último, los impactos sociales y económicos de la transición energética requieren una gestión equitativa. La transición de industrias basadas en combustibles fósiles a energías renovables necesita de políticas que garanticen la reconversión laboral y el acceso a nuevas oportunidades, asegurando que no se generen desigualdades adicionales o descontento social.

Aunque los objetivos de la COP28 son cruciales para un futuro sostenible, su éxito depende de abordar estos desafíos financieros, técnicos, políticos y sociales de forma colaborativa. Es imprescindible que incluyan transferencias tecnológicas y apoyo financiero para los países en desarrollo, asegurando así una implementación efectiva y equitativa de estas medidas a nivel global.

2. Diagnóstico de la situación ambiental en Iberoamérica: casos urgentes

La necesidad de contar con esa agenda ambiental cuanto antes no solo se evidencia a partir de la situación global, sino que es la propia realidad de la región la que nos llama a actuar con urgencia. Los casos que se presentan a continuación, aunque diversos en su naturaleza, comparten un denominador común: todos son manifestaciones palpables de los impactos del cambio climático y de fenómenos climáticos extremos como El Niño⁴². Estas situaciones destacan la urgencia de adoptar medidas coordinadas y sostenidas para mitigar los efectos adversos del

⁴² El fenómeno de El Niño es una variación climática que ocurre en el océano Pacífico ecuatorial y que tiene un impacto significativo en los patrones climáticos globales. Se caracteriza por el calentamiento anormal de las aguas superficiales en la parte central y oriental del Pacífico ecuatorial, lo que puede alterar la atmósfera y modificar los sistemas climáticos en todo el mundo. Este fenómeno puede provocar sequías en algunas áreas, mientras que en otras puede causar lluvias e inundaciones más intensas de lo normal. Los eventos de El Niño ocurren aproximadamente cada 2 a 7 años y pueden variar en intensidad y duración.

cambio climático y asegurar la resiliencia de las comunidades y ecosistemas iberoamericanos.

Estos casos ilustran no solo la vulnerabilidad de diversas regiones a los cambios ambientales y climáticos, sino también la oportunidad de fomentar una cooperación más profunda y efectiva entre países. Al abordar estos problemas de manera conjunta, se puede mejorar la capacidad de adaptación global y regional, protegiendo a las comunidades vulnerables y asegurando la sostenibilidad de los ecosistemas vitales para el bienestar humano y la biodiversidad.

a) Riesgo de incendios forestales en Colombia

En Colombia, 883 municipios, lo que representa aproximadamente el 80% del total, están en alerta por el riesgo de incendios forestales. Esta situación crítica se debe principalmente al fenómeno de El Niño, que ha provocado un aumento de las temperaturas y una disminución significativa de las lluvias, creando condiciones propicias para los incendios⁴³.

Desde el 3 de noviembre de 2023, el Gobierno de Colombia ha declarado oficialmente el inicio del fenómeno de El Niño, caracterizado por temperaturas oceánicas superiores a 0,5°C durante cinco trimestres consecutivos. Esta situación ha llevado a la declaración de calamidad pública en varios departamentos, como La Guajira y Santander, debido a la severidad de las sequías y la alta incidencia de incendios forestales.

De los 883 municipios en alerta, 582 están en alerta roja, indicando un riesgo extremadamente alto de incendios. Además, 47 municipios enfrentan riesgos de deslizamientos, y 66 han reportado problemas de abastecimiento de agua debido a las condiciones climáticas extremas.⁴⁴

El impacto de estos incendios es significativo, afectando tanto los ecosistemas como las comunidades locales. La combinación de vegetación seca, suelos áridos y, en algunos casos, acciones humanas premeditadas, ha incrementado la frecuencia y severidad de los incendios forestales. Estos incendios no solo destruyen la flora y fauna locales, sino que también generan importantes emisiones de gases de efecto invernadero, contribuyendo al cambio climático.

Las autoridades colombianas han resaltado la necesidad urgente de implementar medidas de prevención y mitigación efectivas. Entre las estrategias propuestas se incluyen el fortalecimiento de la capacidad de respuesta de los cuerpos de bomberos, la promoción de prácticas agrícolas sostenibles, y la sensibilización

⁴³ Agencia EFE. «Colombia aumenta a 883 los municipios en alerta por riesgo de incendios forestales.» Yahoo Noticias, 23 de enero de 2024. <https://es-us.noticias.yahoo.com/colombia-aumenta-883-municipios-alerta-142534963.html?guccounter=1>.

⁴⁴ Cuéllar, Paula. «En Colombia 583 municipios tienen alerta roja de incendios.» Valora Analitik, 23 de enero de 2024. <https://www.valoraanalitik.com/asi-están-los-municipios-de-colombia-con-riesgo-de-incendios/>.

de la población sobre la importancia de prevenir incendios.⁴⁵ La situación actual subraya la vulnerabilidad de Colombia ante el cambio climático y la necesidad de una acción inmediata y coordinada para proteger sus ecosistemas y comunidades afectadas.

Las consecuencias de los incendios forestales en Colombia tienen repercusiones tanto a nivel nacional como global. A nivel local, la destrucción de ecosistemas y la pérdida de biodiversidad son inmediatas, con un impacto directo en las comunidades que dependen de estos recursos naturales para su sustento. Las áreas afectadas enfrentan no solo la pérdida de hábitat para la flora y fauna silvestres, sino también una disminución en la calidad del aire y del agua, lo que puede conducir a problemas de salud pública a largo plazo. Económicamente, los costos de reconstrucción y recuperación son enormes, afectando la economía local y nacional.

A nivel global, los incendios contribuyen significativamente al cambio climático mediante la liberación de grandes cantidades de dióxido de carbono, un potente gas de efecto invernadero. Además, la pérdida de bosques en Colombia, un país conocido por su rica biodiversidad, representa una pérdida irremplazable de capital natural que tiene valor tanto ecológico como económico a escala mundial. Esto subraya la importancia de una gestión forestal sostenible y la necesidad de esfuerzos internacionales coordinados para mitigar los impactos del cambio climático y prevenir futuros desastres ambientales.

b) Sequías en Ecuador

En Ecuador, las sequías han afectado gravemente el abastecimiento de energía, lo que ha obligado al país a importar energía de otras naciones para cubrir el déficit. Esta crisis energética se debe principalmente a la falta de lluvias, que ha reducido considerablemente la capacidad de generación de las centrales hidroeléctricas, que representan casi el 80% del *mix* energético del país.⁴⁶

Lo anterior contrasta con países con matrices energéticas diversificadas como Alemania y Suecia, que dependen en menor medida de fuentes hidroeléctricas, están menos vulnerables a fluctuaciones climáticas extremas. Alemania, por ejemplo, ha invertido significativamente en energías renovables como la solar y la eólica, lo que le permite mantener una capacidad de generación más estable y menos susceptible a condiciones climáticas específicas como sequías. Del mismo modo, Suecia, con un *mix* energético basado en gran medida en la energía hi-

⁴⁵ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). «Recomendaciones para la prevención y atención de incendios forestales.» Portal de Gestión del Riesgo, consultado en junio de 2023. <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/recomendaciones-incendios-forestales.aspx>.

⁴⁶ Francovich, Gabriela. «Crisis energética en Ecuador: revelan las causas del déficit de 465 MW y recomiendan medidas para revertir la situación.» Energía Estratégica, 14 de diciembre de 2024. <https://www.energiaestrategica.com/crisis-energetica-en-ecuador-revelan-las-causas-del-deficit-de-465-mw-y-recomiendan-medidas-para-revertir-la-situacion/>.

droeléctrica, pero con una diversificación que incluye nuclear y biomasa, también está menos expuesta a fluctuaciones climáticas que podrían afectar la disponibilidad de energía.

Desde octubre de 2023, el Ministerio de Energía y Minas de Ecuador ha implementado racionamientos de energía para evitar apagones más severos. Estos racionamientos han afectado principalmente a las zonas abastecidas por las hidroeléctricas y han llevado al Gobierno a iniciar procesos de compra de energía de emergencia y considerar la importación de gas natural para operar centrales termoeléctricas adicionales.⁴⁷

La sequía no solo ha impactado el sector energético, sino también la agricultura, con pérdidas económicas significativas. Entre el año 2000 y 2017, Ecuador perdió más de 413.000 hectáreas de cultivos debido a la falta de agua, afectando especialmente la producción de maíz, arroz y cacao. Estas pérdidas económicas ascienden a más de 424 millones de dólares, lo que subraya la vulnerabilidad del sector agrícola a las condiciones climáticas extremas⁴⁸.

Para enfrentar estos desafíos, el Gobierno ecuatoriano ha lanzado el Plan Nacional de Sequía, que incluye medidas para mejorar la gestión y distribución del agua, así como la implementación de sistemas de riego más eficientes⁴⁹. Sin embargo, expertos han señalado que es crucial invertir en infraestructura para aumentar la capacidad de almacenamiento y regulación del agua, y fortalecer las políticas de gestión de recursos hídricos para mitigar los efectos de futuras sequías. Estos esfuerzos son esenciales para reducir la dependencia energética externa y asegurar la sostenibilidad del sector agrícola y energético de Ecuador frente a los desafíos impuestos por el cambio climático.

Estas sequías trascienden las fronteras nacionales y resaltan una problemática global creciente debido al cambio climático. A nivel local, la crisis energética y agrícola ha provocado una disminución significativa en la producción de alimentos y energía, aumentando la dependencia de importaciones que a su vez eleva la vulnerabilidad económica del país. Esta situación también afecta la seguridad alimentaria, poniendo en riesgo la sustentabilidad de comunidades enteras, especialmente en zonas rurales donde la agricultura es la principal actividad económica.

A nivel global, la disminución en la producción de cultivos clave como el maíz, el arroz y el cacao de Ecuador, un importante exportador de estos produc-

⁴⁷ Reuters. «Ecuador anuncia cortes de energía por sequía en zonas de centrales hidroeléctricas.» Yahoo Noticias, 26 de octubre de 2024. <https://es-us.noticias.yahoo.com/ecuador-anuncia-cortes-energ%C3%ADa-sequ%C3%ADa-193140392.html>.

⁴⁸ El Comercio. «Ecuador ha perdido USD 424 millones en el sector agrícola por las sequías.» El Comercio, 19 de mayo de 2024. <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/ecuador-perdido-millones-sector-agricola-sequias.html>.

⁴⁹ Francovich, Gabriela. «Crisis energética en Ecuador: revelan las causas del déficit de 465 MW y recomiendan medidas para revertir la situación.» Energía Estratégica, 14 de diciembre de 2024. <https://www.energiaestrategica.com/crisis-energetica-en-ecuador-revelan-las-causas-del-deficit-de-465-mw-y-recomiendan-medidas-para-revertir-la-situacion/>.

tos, puede influir en los mercados mundiales, afectando los precios y la disponibilidad de estos recursos esenciales. Además, la necesidad de importar energía y los esfuerzos para compensar las deficiencias de la producción hidroeléctrica destacan la interconexión de los mercados energéticos globales y la importancia de la diversificación energética como medida de resiliencia.

c) Impacto en el Canal de Panamá

La falta de lluvia en Panamá ha tenido un impacto significativo en las operaciones del Canal de Panamá, una infraestructura vital para el comercio mundial. Durante 2023, el fenómeno de El Niño provocó una sequía severa que resultó en una disminución del 30% en las precipitaciones, dejando los embalses del canal al 50% de su capacidad habitual.⁵⁰

La escasez de agua ha obligado a las autoridades del Canal de Panamá a implementar medidas restrictivas para conservar el recurso hídrico, lo que incluye la reducción del número de tránsitos diarios y el ajuste en el calado permitido para los barcos⁵¹. Estas restricciones han generado largas filas de buques esperando cruzar el canal, lo que afecta gravemente el flujo del comercio global.

La congestión y las restricciones en el canal han ocasionado retrasos y aumentos en los costos de transporte, afectando a múltiples sectores económicos a nivel mundial. Se estima que el comercio mundial a través del Canal de Panamá representa entre el 4% y el 6% del comercio marítimo global⁵², por lo que cualquier interrupción en su operatividad tiene repercusiones amplias y significativas.

A nivel local, la disminución en la capacidad de los embalses que alimentan el canal no solo afecta directamente la operatividad de esta vía clave, sino que también pone en riesgo el suministro de agua potable para las comunidades cercanas y la agricultura dependiente de estos recursos hídricos. La restricción del canal, que implica reducir la cantidad de barcos que pueden pasar y ajustar el calado, no solo incide en retrasos operativos, sino que aumenta los costos logísticos para los usuarios del canal, impactando las economías que dependen de esta ruta para el transporte de bienes esenciales como alimentos y energía.

A nivel mundial, el Canal de Panamá es crucial para el comercio internacional, facilitando el paso de una porción significativa del comercio marítimo global. Cualquier perturbación en su funcionamiento puede desencadenar efectos en cadena, desde el aumento de los tiempos de entrega hasta incrementos en los

⁵⁰ Monsalve S., María Mónica. «El Niño, y no el cambio climático, fue el principal causante de la sequía de Panamá.» El País, 1 de mayo de 2024. <https://elpais.com/america-futura/2024-05-01/el-nino-y-no-el-cambio-climatico-fue-el-principal-causante-de-la-sequia-de-panama.html>.

⁵¹ Bárcena, Selina. «La falta de agua deja 134 buques atascados en el Canal de Panamá.» El País, 22 de agosto de 2023. <https://elpais.com/economia/2024-08-22/la-falta-de-agua-deja-134-buques-atascados-en-el-canal-de-panama.html>.

⁵² <https://www.martefinanciero.com/panel-principal-panama/la-sequia-que-afecta-al-canal-de-panama-podria-intensificarse-en-2024/>

costos de productos básicos, afectando las economías globales y la estabilidad de mercados internacionales. Esta situación subraya la interdependencia de las infraestructuras críticas con la sostenibilidad ambiental y la gestión de recursos naturales.

Ante esta crisis, las autoridades panameñas y la Cámara de Comercio han subrayado la necesidad urgente de construir nuevos reservorios de agua para asegurar la operación continua del canal. Además, se están considerando reformas legales para expandir los territorios que forman parte de la cuenca del canal y mejorar la gestión del agua. La situación actual evidencia la necesidad de estrategias de manejo del agua más robustas y de adaptación al cambio climático para mitigar los impactos de fenómenos como El Niño y asegurar la sostenibilidad operativa del Canal de Panamá en el futuro.

La respuesta de Panamá ilustra la necesidad urgente de invertir en infraestructuras resilientes al cambio climático y de adoptar políticas que garanticen una gestión del agua más eficiente y sostenible. Las iniciativas para construir nuevos reservorios y reformar la legislación sobre la gestión de las cuencas hidrográficas son pasos fundamentales hacia la adaptación a nuevas realidades climáticas.

d) Aumento del nivel del mar en el Atlántico

El aumento del nivel del mar en el Atlántico Sur y el Atlántico Norte subtropical ha superado los promedios mundiales, poniendo en riesgo inminente a las zonas costeras continentales y a los estados insulares. Este fenómeno se debe principalmente al cambio climático y al fenómeno de El Niño⁵³. Entre 2022 y 2023, el promedio mundial del nivel del mar aumentó unos 0,76 centímetros, un incremento considerable que equivale a vaciar en el océano una cuarta parte del lago Superior durante un año⁵⁴.

Una de las comunidades más afectadas es la Guna Yala en Panamá, donde la intrusión de agua salada y la pérdida de territorio habitable han obligado a la reubicación de varias familias tierra adentro. Este tipo de desplazamiento es una señal alarmante de cómo el aumento del nivel del mar está afectando directamente a las poblaciones costeras⁵⁵. La intrusión de agua salada no solo reduce la disponibilidad de agua potable, sino que también impacta negativamente la agricultura y la biodiversidad local.

⁵³ NASA. «Rápido aumento del nivel global del mar en 2024 se debió a El Niño.» NASA Ciencia, 26 de marzo de 2024. <https://ciencia.nasa.gov/ciencias-terrestres/rapido-aumento-del-nivel-global-del-mar-en-2024-se-debio-a-el-nino/>.

⁵⁴ Equipo de redacción de Ciencia. «Cinco factores que explican el calor récord de 2024.» NASA Ciencia, 24 de enero de 2024. <https://ciencia.nasa.gov/ciencias-terrestres/cinco-factores-que-explican-el-calor-record-de-2024/>.

⁵⁵ Bordino, Josefina. «Aumento del nivel del mar: causas y consecuencias.» GeoEnciclopedia, 2 de octubre de 2024. <https://www.geoenciclopedia.com/aumento-del-nivel-del-mar-causas-y-consecuencias-754.html>.

Las consecuencias del aumento del nivel del mar son múltiples y graves, incluyendo inundaciones costeras, erosión de las playas, daños a infraestructuras críticas, y el desplazamiento de poblaciones. Las inundaciones y la erosión costera pueden destruir propiedades, infraestructuras y hábitats críticos, como los manglares y los humedales, que actúan como barreras naturales contra las tormentas y las marejadas ciclónicas.

Para mitigar estos efectos, es esencial implementar medidas de adaptación costera y estrategias de manejo del agua. Estas incluyen la construcción de infraestructuras de defensa costera, la conservación y restauración de ecosistemas costeros, y el desarrollo de políticas de planificación urbana que limiten la construcción en áreas vulnerables y promuevan la reubicación de infraestructuras lejos de zonas de riesgo⁵⁶.

La situación subraya la urgencia de actuar de manera coordinada y sostenida para proteger a las comunidades vulnerables y asegurar la sostenibilidad de las zonas costeras frente al cambio climático y sus efectos asociados. José Raúl Mulino, el próximo presidente de Panamá, ha presentado varias propuestas para abordar el manejo del agua y la adaptación al cambio climático. En cuanto al manejo del agua y los reservorios, su administración planea intensificar la construcción y ampliación de embalses para asegurar el suministro de agua tanto para el consumo humano como para el Canal de Panamá, especialmente ante las frecuentes sequías⁵⁷.

En términos de adaptación costera, aunque se han iniciado proyectos para conservar y restaurar manglares y arrecifes de coral, Mulino reconoce la necesidad de desarrollar infraestructuras de defensa costera como diques y barreras para proteger contra la erosión y las tormentas⁵⁸.

Respecto a la planificación urbana, su enfoque se centrará en limitar la construcción en áreas vulnerables y promover la reubicación de infraestructuras para reducir la vulnerabilidad de las comunidades ante los riesgos climáticos⁵⁹. Esta planificación urbana busca mitigar los impactos negativos del cambio climático y mejorar la resiliencia de las zonas urbanas y rurales de Panamá.

⁵⁶ Vásquez, Amelia. «Aumento del nivel del mar: impacto en las costas panameñas.» ArcGIS StoryMaps, 5 de mayo de 2024. <https://storymaps.arcgis.com/stories/aab3536fe38b41d3a74f2bce632c2e57>.

⁵⁷ Newsroom Panama. «Panama Canal Water Levels are a Priority for President Elect, José Raúl Mulino.» Newsroom Panama, 10 de mayo de 2024. <https://www.newsroompanama.com/business/panama-canal-water-levels-are-a-priority-for-president-elect-jose-raul-mulino>.

⁵⁸ Newsroom Panama. «Incoming Panama President José Raúl Mulino Has Generated Notable Optimism.» Newsroom Panama, 31 de mayo de 2024. <https://www.newsroompanama.com/business/incoming-panama-president-jose-raul-mulino-has-generated-notable-optimism>.

⁵⁹ Méndez, Felipe Félix. «Panama Has a New President. José Raúl Mulino Should Focus on These Three Priorities.» Atlantic Council, 5 de marzo de 2024. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/panama-has-a-new-president-jose-raul-mulino/>.

e) Problemas de sargazo en México y República Dominicana

La proliferación de sargazo⁶⁰ en las costas de México y República Dominicana se ha convertido en una crisis ecológica y económica significativa. Este fenómeno es impulsado por varios factores, incluyendo el aumento de nutrientes en el mar debido a la deforestación del Amazonas, cambios en la temperatura del agua y variaciones meteorológicas y oceanográficas. Las masas de sargazo, que llegan principalmente entre mayo y septiembre, están afectando gravemente al turismo, los ecosistemas locales y las comunidades que dependen de estos recursos⁶¹.

En las costas de Quintana Roo, México, y en las playas de República Dominicana, la llegada masiva de sargazo ha creado una serie de problemas. Las playas cubiertas por estas algas no solo se vuelven menos atractivas para los turistas, sino que también generan un mal olor y pueden liberar gases tóxicos al descomponerse, causando problemas de salud como dolores de cabeza, náuseas y dificultades respiratorias⁶².

El impacto ecológico incluye el daño a los arrecifes de coral y manglares, que son hábitats cruciales para la biodiversidad marina. El sargazo puede asfixiar estos ecosistemas al impedir el flujo de oxígeno a las raíces de las plantas y a los corales, similar a los efectos de una mancha de petróleo. Este daño tiene repercusiones a largo plazo, afectando no solo la vida marina sino también las pesquerías y otras actividades económicas locales⁶³.

Para enfrentar esta crisis, tanto México como República Dominicana han implementado diversas estrategias. En Quintana Roo, se ha creado la Estrategia Integral para el Manejo y Aprovechamiento del Sargazo, que incluye la recolección en alta mar y en las playas, y la transformación del sargazo en productos útiles como fertilizantes y biocombustible.

En República Dominicana, se ha establecido una Mesa Multisectorial para la Gestión Integral del Sargazo, coordinada por el Ministerio de Medio Ambiente, que trabaja en conjunto con otros ministerios y entidades locales. Esta mesa ha propuesto un plan de acción que incluye la validación de lugares de disposición,

⁶⁰ El sargazo es un tipo de alga marina flotante que pertenece al género *Sargassum*. Estas algas marrones forman grandes masas que flotan en el océano y son transportadas por las corrientes marinas. El sargazo es una parte natural del ecosistema marino y puede proporcionar hábitat para una variedad de especies marinas. Sin embargo, en los últimos años, se ha observado un aumento significativo en la cantidad de sargazo que llega a las costas del Atlántico, el Caribe y el Golfo de México. Este aumento se ha atribuido a factores como el cambio climático, la deforestación y el aumento de nutrientes en el agua debido a la actividad humana. Cuando grandes cantidades de sargazo se acumulan en las playas, pueden causar problemas ambientales y económicos, incluyendo la afectación del turismo, la pesca y la biodiversidad local.

⁶¹ Lajara Solá, Homero Luis. «El problema del sargazo y sus desafíos.» *Listín Diario*, 19 de mayo de 2024. https://listindiario.com/puntos-de-vista/20240619/problema-sargazo-desafios_759363.html.

⁶² Monsalve S., María Mónica. «Más de una década de daños: el sargazo sigue asfixiando los ecosistemas del Caribe.» *El País*, 11 de abril de 2024. <https://elpais.com/america-futura/2024-04-11/mas-de-una-decada-de-danos-el-sargazo-sigu-caribee-asfixiando-los-ecosistemas-del-caribe.html>.

⁶³ Lajara Solá, Homero Luis. «El problema del sargazo y sus desafíos.» *Listín Diario*, 19 de mayo de 2024. https://listindiario.com/puntos-de-vista/20240619/problema-sargazo-desafios_759363.html.

adquisición de equipos de contención y recolección, y la asignación de un presupuesto específico para estas tareas⁶⁴.

La Mesa Multisectorial ha desarrollado un plan de acción que incluye la identificación de lugares adecuados para la disposición del sargazo, la adquisición de equipos especializados para su contención y recolección, y la asignación de un presupuesto específico. Este plan ha permitido una respuesta más organizada y estructurada, mejorando la eficiencia de las operaciones de limpieza.

A pesar de la asignación de un presupuesto específico, los recursos financieros disponibles a menudo son insuficientes para enfrentar la magnitud del problema. La limpieza y disposición del sargazo son costosas y requieren un financiamiento sostenido que no siempre está garantizado. Pese a los esfuerzos, el sargazo sigue teniendo un impacto significativo en el turismo y la biodiversidad local. Las playas afectadas por el sargazo son menos atractivas para los turistas, lo que afecta la economía local. Además, el sargazo puede dañar los ecosistemas marinos al sofocar corales y manglares.

En junio de 2023, República Dominicana fue sede de una conferencia regional sobre el sargazo, donde se discutieron estrategias de cooperación para enfrentar este problema. Los participantes abogaron por la implementación de un proyecto regional que fomente la investigación y desarrollo de soluciones efectivas y sostenibles para el manejo del sargazo. Además, se destacó la importancia de compartir experiencias y mejores prácticas entre los países afectados.

En conclusión, el problema del sargazo en México y República Dominicana requiere una respuesta coordinada y multifacética que involucre a gobiernos, sector privado y comunidades locales. Las medidas adoptadas hasta ahora son un paso importante, pero la magnitud del problema demanda esfuerzos continuos y mayor cooperación internacional para mitigar los impactos y proteger los medios de vida locales.

Luego de ver estos casos, puedo afirmar que la interconexión entre estos desafíos subraya la necesidad de respuestas integradas que abarquen la gestión de recursos hídricos, la conservación de la biodiversidad, la adaptación costera, y la planificación energética y agrícola. La implementación de políticas públicas eficaces y la cooperación internacional son esenciales para abordar estos problemas de manera efectiva.

En cada región, las estrategias para enfrentar estos desafíos deben adaptarse a las condiciones locales específicas, pero también deben integrarse en un marco de acción global que fomente la solidaridad y el intercambio de conocimientos y recursos. Por ejemplo, la construcción de infraestructuras hídricas en Panamá y Ecuador, las medidas de prevención de incendios en Colombia, y la gestión del

⁶⁴ Editorial Diario Libre. «Los desafíos que enfrenta mesa para gestión de sargazo en RD.» Diario Libre, 4 de julio de 2024. <https://www.diariolibre.com/planeta/medioambiente/2024/07/04/los-desafios-que-enfrenta-mesa-para-gestion-de-sargazo-en-rd/2394269>.

sargazo en el Caribe podrían beneficiarse mutuamente de tecnologías innovadoras, financiamiento climático y estrategias de gestión de riesgos compartidos.

La cooperación internacional y regional debe intensificarse para proporcionar los recursos necesarios y fomentar un enfoque cohesivo. La participación de organismos internacionales, gobiernos nacionales, el sector privado y las comunidades locales es crucial para diseñar e implementar soluciones que sean sostenibles y equitativas.

Una hoja de ruta conjunta para enfrentar estos desafíos climáticos debería incluir el fortalecimiento de las capacidades locales para el monitoreo y la respuesta rápida a condiciones extremas, el desarrollo de políticas que integren la adaptación al cambio climático en todos los niveles de planificación gubernamental, y la promoción de una economía verde que priorice la sostenibilidad y la resiliencia.

Capítulo III

LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA Y LA AGENDA AMBIENTAL: ¿EN QUÉ ESTAMOS?

La Comunidad Iberoamericana se ha consolidado como un foro fundamental para abordar temas ambientales, facilitando la generación de consensos, posiciones comunes y acciones conjuntas entre los 22 países que la integran. Este proceso de consolidación se ha evidenciado en las recientes cumbres y reuniones ministeriales, donde se han adoptado importantes compromisos y estrategias para enfrentar los desafíos ambientales contemporáneos.

En la XXVIII Cumbre Iberoamericana celebrada en Santo Domingo en 2023, los líderes iberoamericanos reafirmaron su compromiso con el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente. Se adoptó la «Carta Medioambiental Iberoamericana», que establece alineamientos para la cooperación en la protección del hábitat y los océanos, y se comprometieron a trabajar en una «Ruta Crítica de Seguridad Alimentaria, Incluyente y Sostenible en Iberoamérica».

La Cumbre también destacó la necesidad de avanzar en la recuperación post COVID-19 con un enfoque en la disminución de las desigualdades y la promoción de una reestructuración inclusiva y sostenible⁶⁵. Los temas ambientales se han integrado en estos esfuerzos, con un enfoque particular en la mitigación del cambio climático, la protección de la biodiversidad y la gestión sostenible de los recursos naturales.

Bajo el lema «Innovación, Inclusión y Sostenibilidad», la Presidencia *pro tempore* de Ecuador para la XXIX Cumbre Iberoamericana en 2024 se ha comprometido a abordar conjuntamente los desafíos ambientales emergentes. Este enfoque subraya la importancia de la colaboración regional en la mitigación de la

⁶⁵ González, Miguel, y Francesco Manetto. «La comunidad iberoamericana se consolida pese a sus divisiones y debilidades.» El País, 25 de marzo de 2024. <https://elpais.com/america/cumbre-iberoamericana/2024-03-25/la-comunidad-iberoamericana-se-consolida-pese-a-sus-divisiones-y-debilidades>

«triple crisis planetaria» relacionada con la pérdida de biodiversidad, la contaminación y la degradación ambiental ⁶⁶.

Los países de la Comunidad Iberoamericana han reconocido que la cooperación es esencial para enfrentar los problemas globales. Durante la cumbre, se promovieron iniciativas para reforzar la participación y el empoderamiento de todas las personas, valorando especialmente la aportación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en la conservación ambiental. Además, se destacaron los esfuerzos para establecer una red de cooperación y compartir experiencias y conocimientos entre los países miembros.

La Comunidad Iberoamericana sigue avanzando en su compromiso con la sostenibilidad y la protección ambiental, consolidándose como un espacio clave para el diálogo y la acción conjunta en estos temas críticos. Este capítulo tiene como objetivo mostrar los avances de la Comunidad Iberoamericana en términos de medio ambiente y detallar la estrategia de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) para alcanzar sus objetivos. En este contexto, se explorará la generación de consensos a través de las Cumbres Medioambientales y la estrategia de cooperación internacional de la SEGIB. Además, se discutirá la adopción de la Carta Medioambiental Iberoamericana y su próximo desafío: la implementación de una Agenda Medioambiental Iberoamericana.

El capítulo también abordará la transición energética en Iberoamérica y Europa, destacando el Pacto Verde Europeo. Este pacto representa un conjunto de iniciativas políticas de la Unión Europea destinadas a enfrentar los desafíos climáticos y medioambientales, y su influencia y aplicabilidad en la región iberoamericana serán analizadas.

En los últimos años, se han alcanzado varios logros significativos en el contexto iberoamericano en materia ambiental y climática. Uno de los avances más destacados ha sido el reconocimiento y la valorización del capital natural de la región y los servicios ecosistémicos que proporciona, especialmente en términos de regulación del clima global. Esto se ha reflejado en la participación activa de los países iberoamericanos en iniciativas como el programa REDD+ de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que busca reducir las emisiones a través de la mitigación de la deforestación y la degradación forestal.

Recientemente, en la Ministerial Iberoamericana de 2023, se logró un hito histórico con la adopción de un posicionamiento y un comunicado común iberoamericano. Este hecho es especialmente notable porque incluye a países desarrollados como España, Portugal y Andorra, que suelen negociar en otros bloques con intereses divergentes. Los puntos en común acordados incluyen la pronta operativización del Fondo de Pérdidas y Daños dentro del marco de la Conven-

⁶⁶ Newsroom Infobae. «Innovación, inclusión y sostenibilidad: lema de Ecuador de cara a Cumbre Iberoamericana.» Infobae, 16 de mayo de 2024. <https://www.infobae.com/america/agencias/2024/06/16/innovacion-inclusion-y-sostenibilidad-lema-de-ecuador-de-cara-a-cumbre-iberoamericana/>.

ción de Cambio Climático, destacando la importancia de responder a los efectos económicos devastadores derivados de los desastres naturales relacionados con el clima.

Asimismo, se subrayó la importancia del componente de adaptación dentro del Acuerdo de París, reconociendo que, a pesar de los esfuerzos de mitigación y reducción de emisiones, es crucial prepararse para los cambios climáticos inevitables. Este reconocimiento es crucial para los países en desarrollo de la región, que enfrentan desafíos adicionales debido a sus necesidades específicas de desarrollo sostenible, la lucha contra la pobreza, la mejora de la salud pública y la adaptación a los impactos climáticos, todo ello con recursos fiscales limitados.

1. Posicionamiento político y generación de consensos

a) Reactivación de las Conferencias de Ministras y Ministros de Medio Ambiente de Iberoamérica

Bajo el liderazgo de la Secretaría Pro Tempore (SPT) de República Dominicana, en 2022, se reactivaron las Conferencias de Ministras y Ministros de Medio Ambiente de Iberoamérica⁶⁷. Esta iniciativa buscó revitalizar el diálogo y la cooperación en temas ambientales entre los países iberoamericanos, promoviendo una agenda común para el desarrollo sostenible y la acción climática.

Ecuador inició 2023 con una señal potente al celebrar la XI Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Medio Ambiente. Esta reunión, realizada en Quito, se centró en abordar los desafíos ambientales más apremiantes de la región y en consolidar una carta medioambiental que guiara las acciones futuras. Los temas tratados incluyeron el cambio climático, la biodiversidad, y la gestión sostenible de recursos naturales⁶⁸.

Durante estas conferencias, los ministros y ministras discutieron las estrategias⁶⁹ para implementar políticas y proyectos que reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero, proteger ecosistemas críticos y promover la biodiversidad mediante conservación y restauración, así como desarrollar iniciativas que impulsen una economía sostenible integrando innovación tecnológica y promoviendo inversiones en energías renovables. Uno de los resultados más destacados fue el

⁶⁷ Editorial Presidencia de la República Dominicana. «RD inaugura XI Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Medio Ambiente y Cambio Climático.» Presidencia de la República Dominicana, 18 de julio de 2022. <https://presidencia.gob.do/noticias/rd-inaugura-xi-conferencia>

⁶⁸ Reyes, Nayeli. «Inicia la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Medio Ambiente.» Listín Diario, 18 de julio de 2022. <https://listindiario.com/economia/2022/07/18/730650/inicia-la-xi-conferencia-iberoamericana-de-ministros-y-ministras-de-medio-ambiente.html>.

⁶⁹ Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Informe de la XXVIII Cumbre Iberoamericana 2021-2024.» Issuu, consultado en mayo de 2024. <https://issuu.com/segibpdf/docs/informe-xxviii-cumbre-2021-2024-esp>.

compromiso de los países participantes para trabajar juntos en la implementación de la Carta Medioambiental Iberoamericana. Este documento establece directrices y metas comunes para promover la sostenibilidad y la resiliencia ambiental en la región. Además, se acordó fortalecer la cooperación técnica y financiera entre los países iberoamericanos para facilitar la ejecución de proyectos ambientales conjuntos⁷⁰.

La reactivación de estas conferencias también incluyó planes para futuras reuniones y la creación de grupos de trabajo especializados que se enfoquen en áreas prioritarias. Se busca que estas conferencias se conviertan en un foro regular donde los países puedan compartir experiencias, desafíos y soluciones innovadoras para los problemas ambientales comunes.

b) Comunicados especiales de las Cumbres

Entre las Cumbres de Guatemala en 2018 y Santo Domingo en 2023, se adoptaron 11 comunicados especiales sobre temáticas medioambientales, subrayando el compromiso de los países iberoamericanos con la protección del medio ambiente y la sostenibilidad.

En las Cumbres, se identifican varios retos significativos en la aplicación de políticas ambientales. Uno de los problemas recurrentes es la falta de coordinación entre los países para implementar medidas efectivas de mitigación del cambio climático y conservación de la biodiversidad. Esto se agrava por la disparidad en capacidades técnicas y financieras entre las naciones participantes.

Las soluciones propuestas suelen enfocarse en el fortalecimiento de la cooperación regional y la creación de marcos normativos comunes que faciliten la implementación de políticas ambientales. También se promueve el intercambio de buenas prácticas y la colaboración en investigación y desarrollo tecnológico para la adopción de energías renovables y prácticas agrícolas sostenibles.

Las oportunidades que se abren incluyen la posibilidad de desarrollar industrias verdes y generar empleos en sectores relacionados con la economía circular y la gestión sostenible de recursos naturales. Además, estas cumbres ofrecen plataformas para la sensibilización pública y la educación ambiental, incentivando la participación ciudadana en la protección del medio ambiente.

En cuanto a lecciones aprendidas, se destaca la importancia de la voluntad política y el compromiso a largo plazo para alcanzar acuerdos efectivos y duraderos. Sin embargo, también se observa que la falta de seguimiento y evaluación rigurosa de los compromisos adquiridos puede limitar el impacto de las iniciativas acordadas en estas cumbres. No menos importante, pero notablemente evidente, es reconocer que los comunicados emanados de estas cumbres son documentos

⁷⁰ Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Informe de la XXVIII Cumbre Iberoamericana 2021-2024.» Issuu, consultado en mayo de 2024. <https://issuu.com/segibpdf/docs/informe-xxviii-cumbre-2021-2024-esp>.

que delinear intenciones y establecen una guía de acción, pero no constituyen compromisos obligatorios. Por lo tanto, la implementación de las medidas propuestas queda a discreción de cada Estado, pudiendo optar por cumplirlas, no cumplirlas o adoptar medidas parciales.

Es crucial tener en cuenta que los Estados iberoamericanos enfrentan una serie de desafíos sociales y estructurales significativos, que, aunque no necesariamente más urgentes, pueden captar la atención inmediata de sus poblaciones y gobiernos, desplazando en ocasiones la agenda medioambiental hacia un segundo plano.

Este contexto resalta la necesidad de abordar no solo los compromisos ambientales, sino también las realidades sociales y económicas que impactan directamente en la capacidad de los países para avanzar hacia un desarrollo sostenible integral, las cumbres medioambientales de Iberoamérica representan una oportunidad clave para abordar desafíos comunes, proponer soluciones innovadoras y aprender de experiencias pasadas para avanzar hacia un desarrollo sostenible en la región.

A continuación, se detalla la evolución y los enfoques principales de estos comunicados:

i. Cumbre de Santo Domingo, 2023

- **Comunicado Especial sobre Transición Energética⁷¹**: Este comunicado enfatiza la necesidad de acelerar la adopción de energías renovables y tecnologías limpias para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y fomentar la sostenibilidad energética en la región.
- **Comunicado Especial sobre la Sostenibilidad de los Océanos⁷²**: Aborda la importancia de proteger los ecosistemas marinos y costeros, promoviendo la pesca sostenible y la reducción de la contaminación marina.

La Cumbre de Santo Domingo 2023 presenta retos específicos en la implementación de sus comunicados. En cuanto al Comunicado Especial sobre Transición Energética, uno de los principales desafíos es asegurar el financiamiento necesario para la adopción de energías renovables y tecnologías limpias, dado que muchos países de la región enfrentan restricciones presupuestarias. Además, se necesita desarrollar y modernizar la infraestructura energética existente, lo que requiere tiempo y recursos significativos. Establecer marcos regulatorios coherentes y estables es otro reto, especialmente en contextos políticos volátiles. La capacitación y educación de la fuerza laboral en tecnologías limpias es crucial, al

⁷¹ Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Comunicado Especial sobre Transición Energética.» Issuu, consultado en mayo de 2024. <https://issuu.com/segibpdf/docs/informe-xxviii-cumbre-2021-2024-esp>.

⁷² Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Comunicado Especial sobre la Sostenibilidad de los Océanos.» SEGIB, consultado en mayo de 2024. <https://www.segib.org/?document=comunicado-especial-sobre-la-sostenibilidad-de-los-oceanos>.

igual que garantizar una transición justa e inclusiva que beneficie a todas las comunidades y proporcione nuevas oportunidades de empleo para los trabajadores de industrias tradicionales.

Por otro lado, el Comunicado Especial sobre la Sostenibilidad de los Océanos enfrenta retos en la protección de los ecosistemas marinos y costeros. Implementar medidas efectivas para la pesca sostenible requiere la colaboración entre gobiernos, pescadores y organizaciones internacionales, lo que puede ser complejo y difícil de coordinar. Reducir la contaminación marina implica no solo políticas estrictas, sino también cambios en las prácticas industriales y de gestión de residuos, que pueden encontrar resistencia por parte de sectores afectados. Además, la educación y sensibilización sobre la importancia de la sostenibilidad oceánica son fundamentales para generar apoyo público y cambios en el comportamiento, lo cual demanda esfuerzos continuos y concertados.

ii. Cumbre de Andorra, 2021

- **Comunicado Especial sobre Desertificación⁷³**: Se centra en la lucha contra la desertificación y la degradación de tierras, especialmente en áreas vulnerables, y promueve prácticas agrícolas sostenibles.
- **Comunicado Especial sobre Cambio Climático y Medio Ambiente⁷⁴**: Este comunicado reafirma el compromiso de los países iberoamericanos con los acuerdos internacionales sobre cambio climático, destacando la necesidad de implementar políticas efectivas de mitigación y adaptación.
- **Comunicado Especial sobre Armonía con la Naturaleza⁷⁵**: Promueve un enfoque holístico que integra el bienestar humano con la conservación de la naturaleza.
- **Comunicado Especial sobre Agua para la Vida⁷⁶**: Enfatiza la gestión sostenible de los recursos hídricos y el acceso equitativo al agua potable.
- **Comunicado Especial sobre Energía Sostenible⁷⁷**: Subraya la importancia de diversificar las fuentes de energía y mejorar la eficiencia energética para lograr un desarrollo sostenible.

⁷³ Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Comunicado Especial sobre Desertificación.» SEGIB, consultado en mayo de 2024. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/1.-CE-Desertificacion-E-final.pdf>.

⁷⁴ Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Comunicado Especial sobre Cambio Climático y Medio Ambiente.» SEGIB, consultado en mayo de 2024. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/8.-CE-Cambio-Climatico-y-Medio-Ambiente-E-final.pdf>.

⁷⁵ Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Comunicado Especial sobre Armonía con la Naturaleza.» SEGIB, consultado en mayo de 2024. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/10.-CE-Armonia-Naturaleza-E-final.pdf>.

⁷⁶ Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Comunicado Especial sobre Agua para la Vida.» SEGIB, consultado en mayo de 2024. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/11.-CE-Agua-para-la-Vida-E-final.pdf>.

⁷⁷ Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Comunicado Especial sobre Energía Sostenible.» SEGIB, consultado en mayo de 2024. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/15.-CE-Energia-Sostenible-E-final.pdf>.

La Cumbre de Andorra 2021 presenta una serie de retos específicos en la implementación de sus comunicados. En el caso del Comunicado Especial sobre Desertificación, el principal desafío radica en combatir la desertificación y la degradación de tierras, especialmente en áreas vulnerables. Esto requiere la adopción de prácticas agrícolas sostenibles, lo cual puede ser complejo debido a la necesidad de cambiar métodos tradicionales de cultivo y de contar con recursos adecuados para apoyar a los agricultores en la transición.

En cuanto al Comunicado Especial sobre Cambio Climático y Medio Ambiente, la implementación de estas políticas enfrenta retos como la falta de recursos financieros, la necesidad de colaboración entre distintos niveles de gobierno y sectores, y la resistencia de industrias que dependen de prácticas no sostenibles.

El reto del Comunicado Especial sobre Armonía con la Naturaleza es equilibrar el desarrollo económico con la conservación ambiental, asegurando que las políticas sean inclusivas y beneficien a todas las comunidades, especialmente a las más vulnerables.

Sobre el Comunicado Especial sobre Agua para la Vida, el énfasis en la gestión sostenible de los recursos hídricos y el acceso equitativo al agua potable enfrenta desafíos significativos. Estos incluyen la infraestructura deficiente, la contaminación de fuentes de agua, y la necesidad de políticas robustas para garantizar el acceso equitativo, especialmente en comunidades rurales y marginadas.

Finalmente, el Comunicado Especial sobre Energía Sostenible tiene desafíos que incluyen la necesidad de inversiones significativas en nuevas tecnologías, la modernización de la infraestructura energética, y la creación de marcos regulatorios que incentiven la eficiencia y la sostenibilidad energética. Además, se requiere una colaboración estrecha entre el sector público y privado para impulsar la innovación y la adopción de energías renovables.

iii. Cumbre de Guatemala, 2018

- **Comunicado Especial sobre los Derechos de Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales⁷⁸:** Este comunicado destaca la importancia de garantizar la transparencia y la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales.
- **Comunicado Especial sobre Cambio Climático y Desastres de Origen Natural y Alerta Temprana⁷⁹:** Subraya la necesidad de fortalecer los sistemas de alerta temprana y las estrategias de mitigación para enfrentar los desastres naturales exacerbados por el cambio climático.

⁷⁸ Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Comunicado Especial sobre los Derechos de Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales.» Documento no publicado, consultado en mayo de 2024.

⁷⁹ Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Comunicado Especial sobre Cambio Climático y Desastres de Origen Natural.» SEGIB, consultado en mayo de 2024. https://www.segib.org/wp-content/uploads/9.-COM.-ESP.-CAMBIO-CLIM.-TICO-Y-DESASTRES-DE-ORIGEN-NATURAL_VF_E.pdf.

- **Comunicado Especial sobre los Derechos al Agua Potable y al Saneamiento**⁸⁰: Reafirma el compromiso de asegurar el acceso universal al agua potable y al saneamiento, como derechos humanos fundamentales.
- **Comunicado Especial sobre la Conservación y el Uso Sostenible de los Océanos**⁸¹: Promueve la conservación de los océanos y mares, la pesca sostenible y la reducción de la contaminación marina.

La Cumbre de Guatemala 2018 presenta retos específicos en la implementación de sus comunicados. En cuanto al Comunicado Especial sobre los Derechos de Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales su desafío radica en desarrollar e implementar mecanismos efectivos que aseguren la inclusión de la ciudadanía en estos procesos, especialmente en contextos donde las estructuras de gobernanza son débiles o hay resistencia política a la participación abierta.

El Comunicado Especial sobre Cambio Climático y Desastres de Origen Natural y Alerta Temprana incluye retos como la falta de infraestructura adecuada para sistemas de alerta temprana, la necesidad de coordinación interinstitucional y transnacional, y la dificultad de asegurar una respuesta rápida y eficaz en situaciones de emergencia, especialmente en áreas rurales y remotas.

En cuanto al Comunicado Especial sobre los Derechos al Agua Potable y al Saneamiento, los desafíos incluyen la necesidad de inversiones significativas en infraestructura hídrica, la gestión eficiente de los recursos hídricos y la implementación de políticas que garanticen el acceso equitativo, especialmente para las comunidades más vulnerables.

Los retos específicos del Comunicado Especial sobre la Conservación y el Uso Sostenible de los Océanos incluyen la coordinación internacional para la gestión de los recursos marinos, la implementación de regulaciones efectivas para la pesca sostenible, y la reducción de la contaminación marina que proviene de diversas fuentes, incluidas las actividades terrestres e industriales. Además, es crucial fomentar la sensibilización y educación sobre la importancia de la conservación marina tanto a nivel local como global.

En general, todos estos comunicados reflejan una agenda ambiental robusta y variada, abordando temas críticos desde la transición energética y la gestión del agua hasta la protección de los océanos y la lucha contra la desertificación. La adopción de estos comunicados demuestra el compromiso continuo de los países iberoamericanos con el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente en la región.

⁸⁰ Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Comunicado Especial sobre los Derechos al Agua Potable y al Saneamiento.» SEGIB, consultado en mayo de 2024. https://www.segib.org/wp-content/uploads/11.-COM.-ESP.-DERECHOS-AL-AGUA-POTABLE-Y-AL-SANEAMIENTO_VF_E.pdf.

⁸¹ Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Comunicado Especial sobre la Conservación y el Uso Sostenible de los Océanos.» SEGIB, consultado en mayo de 2024. https://www.segib.org/wp-content/uploads/15.-COM.-ESP.-CONSERVACION-Y-EL-USO-SOSTENIBLE-DE-LOS-OC--ANOS_VF_E1.pdf.

En la actualidad, estas cumbres y sus comunicados cobran una importancia crucial para la región iberoamericana debido a la falta de un punto de vista unificado o consenso entre los países latinoamericanos en las negociaciones internacionales sobre medio ambiente y cambio climático. A diferencia de África, donde existe una mayor cohesión en las posiciones comunes, en América Latina los países negocian en diferentes grupos y coaliciones. Por ejemplo, algunos países están afiliados al ALBA, un grupo políticamente orientado que incluye a Cuba, Venezuela y algunos estados del Caribe, mientras que otros como Guatemala, Colombia, Costa Rica y Chile forman parte de AILAC, la Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe, que tiene un enfoque más avanzado en desarrollo y relevancia en temas medioambientales. Brasil y México, por su parte, a menudo negocian de manera independiente o dentro de otros marcos como BRICS y en coaliciones específicas como la de México con Luxemburgo.

Ante esta diversidad de enfoques y coaliciones, las cumbres iberoamericanas se destacan como espacios fundamentales donde se construye una narrativa común que luego es defendida en las negociaciones internacionales, como se vio en la COP28. Estos foros no solo facilitan el diálogo entre los países, sino que también permiten la construcción de consensos sobre estrategias compartidas para abordar problemas ambientales globales. La capacidad de estos mecanismos regionales para lograr una posición común ante desafíos ambientales cruciales subraya su importancia estratégica y única en el contexto latinoamericano, donde no existe otro mecanismo de concertación regional que haya alcanzado un nivel comparable de coordinación y acuerdo en temas medioambientales.

c) Adopción del Comunicado Especial sobre Cambio Climático- COP28

Como ya había mencionado, por primera vez los países iberoamericanos se posicionaron conjuntamente antes de una conferencia de Cambio Climático, adoptando un Comunicado Especial sobre Cambio Climático en el camino a la COP28. El comunicado resalta la importancia del multilateralismo y la cooperación internacional para abordar los desafíos del cambio climático. Subraya que la colaboración entre países es esencial para desarrollar soluciones efectivas y equitativas. Asimismo, destaca la adaptación como una prioridad absoluta para Iberoamérica, dada la creciente intensidad de los fenómenos extremos y las pérdidas y daños asociados. Los países iberoamericanos confían en la definición de una meta global de adaptación que impulse la acción y cooperación en este aspecto crucial⁸².

⁸² Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador. «Iberoamérica aprueba un comunicado especial sobre el cambio climático bajo el liderazgo de Ecuador.» Foreign Policy Watchdog, consultado en mayo de 2024. https://foreignpolicywatchdog.com/ecuador/iberoamerica-aprueba-un-comunicado-especial-sobre-el-cambio-climatico-bajo-el-liderazgo-de-ecuador-ministerio-de-relaciones-exteriores-y-movilidad-humana#google_vignette.

Por otro lado, el comunicado expresa un fuerte interés en la concreción y operativización del Fondo de Pérdidas y Daños, acordado en la COP27. Este fondo es vital para apoyar a los países en desarrollo que enfrentan pérdidas y daños significativos debido al cambio climático⁸³.

d) Ambición en el Primer Balance Mundial y sus implicaciones y futuras acciones

Los países iberoamericanos llaman a mantener y aumentar la ambición en las próximas Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDCs), aprovechando el primer balance mundial sobre la implementación del Acuerdo de París como una oportunidad para evaluar y fortalecer las acciones climáticas⁸⁴,

Se reconoce la interrelación entre vulnerabilidad, pérdidas y daños, desarrollo sostenible, adaptación y un espacio fiscal limitado. Los países iberoamericanos resaltan los desafíos específicos que enfrentan, incluyendo la necesidad de seguir luchando contra la pobreza y la desigualdad mientras se adaptan y mitigan los impactos del cambio climático⁸⁵

El Comunicado Especial sobre Cambio Climático adoptado por los países iberoamericanos es un paso significativo hacia una mayor cooperación regional y una voz más fuerte en el escenario global. La unión de los países iberoamericanos en esta iniciativa no solo refuerza su compromiso con los acuerdos internacionales, sino que también demuestra su capacidad para actuar colectivamente frente a una crisis global.

La implementación de este comunicado y los compromisos asumidos en la COP28 requerirán esfuerzos continuos y colaboración efectiva entre los países iberoamericanos. Estos esfuerzos se centrarán en fortalecer las capacidades de adaptación, movilizar recursos financieros y promover una transición justa hacia economías bajas en carbono.

e) Adopción de la Carta Medioambiental Iberoamericana

La adopción de la Carta Medioambiental Iberoamericana representa uno de los acuerdos políticos más importantes entre los países iberoamericanos para enfrentar conjuntamente la «triple crisis planetaria»: climática, pérdida de biodiversidad y contaminación.

⁸³ Redacción Semana. «El camino de América Latina hacia la COP28: logros y desafíos frente al cambio climático.» Semana, 20 de mayo de 2024. <https://www.semana.com/mundo/articulo/el-camino-de-america-latina-hacia-la-cop28-logros-y-desafios-frente-al-cambio-climatico/202431/>.

⁸⁴ Planelles, Manuel. «Nueve claves sobre la cumbre del clima: ¿por qué la COP28 se celebra en Dubái?» El País, 30 de noviembre de 2024. <https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2024-11-30/nueve-claves-sobre-la-cumbre-del-clima-por-que-se-la-cop28-se-celebra-en-dubai.html>.

⁸⁵ Patrimonio Actual. «Comunicado especial de los países iberoamericanos sobre el cambio climático.» Patrimonio Actual, 30 de noviembre de 2024. <https://patrimonioactual.com/page/comunicado-especial-de-los-paises-iberoamericanos-s>

sidad y contaminación. Este documento fue aprobado durante la XXVIII Cumbre Iberoamericana en Santo Domingo en 2023, consolidando una visión compartida desarrollada a lo largo de más de treinta años de colaboración regional.

La iniciativa para elaborar la Carta Medioambiental Iberoamericana se acordó en la Conferencia Ministerial llevada a cabo en Santo Domingo en 2022. Durante esta conferencia, los ministros de medio ambiente de los países iberoamericanos decidieron trabajar en un documento que reflejara los compromisos y acciones necesarias para enfrentar los desafíos ambientales comunes. La carta fue posteriormente aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno en la cumbre de 2023⁸⁶.

La Carta Medioambiental Iberoamericana contempla cuatro ejes temáticos principales⁸⁷:

- **Cambio Climático:** Aborda las políticas y medidas necesarias para mitigar el impacto del cambio climático y fomentar la adaptación.
- **Biodiversidad:** Enfocado en la conservación y restauración de la biodiversidad, así como en la promoción de prácticas sostenibles que protejan los ecosistemas.
- **Recursos Hídricos:** Promueve la gestión sostenible del agua, asegurando el acceso equitativo y la protección de los recursos hídricos.
- **Contaminación:** Establece acciones para reducir la contaminación en todas sus formas, mejorando la calidad del aire, agua y suelos.

La Carta Medioambiental también incluye el compromiso de impulsar la «Agenda Medioambiental Iberoamericana», que contiene acciones estratégicas para implementar los objetivos establecidos en la carta. Este compromiso se espera que sea una de las prioridades de la Comunidad Iberoamericana en materia medioambiental, asegurando que las acciones propuestas se traduzcan en políticas concretas y efectivas⁸⁸.

El valor del multilateralismo y la cooperación es destacado en la Carta, subrayando la importancia de trabajar juntos a nivel regional y global para enfrentar los desafíos ambientales. La carta también se alinea con las agendas multilate-

⁸⁶ Editorial Diario Libre. «Cumbre Iberoamericana con la Declaración de Santo Domingo.» Diario Libre, 25 de marzo de 2024. <https://www.diariolibre.com/actualidad/nacional/2024/03/25/cumbre-iberoamericana-con-la-declaracion-de-santo-domingo/2266225>.

⁸⁷ Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Camino a la XXVIII Cumbre Iberoamericana.» SEGIB, consultado en mayo de 2024. <https://www.segib.org/cumbres-iberoamericanas/camino-a-la-xxviii-cumbre/>.

⁸⁸ Editorial Globovisión. «Gobernantes y delegaciones de Iberoamérica firman este sábado Declaración de Santo Domingo.» Globovisión, 25 de marzo de 2024. <https://www.globovision.com/internacional/4369/gobernantes-y-delegaciones-de-iberoamerica-firman-este-sabado-declaracion-de-santo-domingo>.

rales existentes, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), las conferencias de cambio climático, y las iniciativas de conservación de biodiversidad⁸⁹.

La Carta Ambiental Iberoamericana tiene un valor significativo para la región debido a varios factores clave. En primer lugar, sirve como un marco de referencia común para los países iberoamericanos en la gestión y protección del medio ambiente. Establece principios, objetivos y compromisos compartidos que guían las políticas ambientales de los países participantes, promoviendo la cooperación y la integración regional en temas ambientales.

Además, la Carta facilita la armonización de normativas y la colaboración en la implementación de políticas ambientales entre los países de la región. Esto es crucial porque ayuda a mejorar la efectividad de las medidas ambientales, promueve la transparencia y la rendición de cuentas, y fortalece las capacidades institucionales en materia ambiental.

Otro aspecto importante es que la Carta Ambiental contribuye a la consolidación de una voz regional unificada en los foros internacionales sobre medio ambiente y cambio climático. Esto es especialmente relevante dado que América Latina no siempre tiene un consenso unificado en negociaciones globales, y la Carta proporciona un marco para la coordinación de posiciones y estrategias comunes.

Asimismo, la Carta fomenta la cooperación técnica y científica entre los países miembros, promoviendo el intercambio de conocimientos y mejores prácticas en la gestión ambiental. Esto puede llevar a avances significativos en la conservación de la biodiversidad, la mitigación y adaptación al cambio climático, y la gestión sostenible de los recursos naturales en la región.

La Carta Medioambiental Iberoamericana, aunque es valorada por su intención de establecer un marco común y promover la cooperación regional en temas ambientales, presenta desafíos significativos. Una crítica frecuente es la falta de mecanismos claros y efectivos para asegurar que las políticas y medidas propuestas se traduzcan en acciones concretas y resultados tangibles. La amplia diversidad económica y política entre los países iberoamericanos puede dificultar la armonización de normativas y la colaboración efectiva, generando disparidades en la aplicación y el cumplimiento de los compromisos.

Aunque la carta enfatiza la importancia del multilateralismo y la cooperación, se puede argumentar que estos conceptos pueden ser difíciles de materializar en acciones prácticas debido a intereses nacionales divergentes y a la competencia por recursos. También se cuestiona la suficiencia del financiamiento y los recursos técnicos disponibles para llevar a cabo las ambiciosas metas establecidas, especialmente en países con capacidades institucionales limitadas. La integración con las agendas multilaterales existentes, como los Objetivos de Desarrollo Sos-

⁸⁹ Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Camino a la XXVIII Cumbre Iberoamericana.» SEGIB, consultado en mayo de 2024. <https://www.segib.org/cumbres-iberoamericanas/camino-a-la-xxviii-cumbre/>.

tenible (ODS), si bien es un punto positivo, puede resultar en un desafío adicional para los países que ya luchan por cumplir con múltiples compromisos internacionales simultáneamente.

Otro punto de crítica se centra en la capacidad de la Carta para consolidar una voz regional unificada en los foros internacionales. A pesar de sus buenas intenciones, la realidad de la política internacional y las negociaciones globales puede hacer que mantener una posición consensuada sea complicado, especialmente cuando los intereses nacionales de los países iberoamericanos pueden divergir significativamente. Finalmente, aunque la carta promueve la cooperación técnica y científica, la efectividad de estos intercambios depende en gran medida de la infraestructura y la capacidad de absorción de los países receptores, lo cual no siempre está garantizado.

2. Cooperación Internacional

Desde la Cumbre de Guatemala, en 2018, la Cooperación Iberoamericana se encuentra **alineada con la Agenda 2030** de Desarrollo Sostenible y sus 17 ODS e incluye una dimensión ambiental en la Cooperación Iberoamericana. La adopción de la Carta Medioambiental Iberoamericana y la alineación de la Cooperación Iberoamericana con la Agenda 2030 reflejan un compromiso continuo y creciente con la sostenibilidad y la acción climática en la región. La Declaración de Guatemala reafirmó este compromiso, destacando la importancia del multilateralismo y la cooperación internacional para alcanzar estos objetivos⁹⁰.

Estos esfuerzos conjuntos no solo fortalecen la cooperación regional, sino que también posicionan a Iberoamérica como un líder en la lucha global contra el cambio climático y en la promoción del desarrollo sostenible como vía para satisfacer las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras, equilibrando crecimiento económico, protección ambiental y bienestar social a largo plazo.

Por otro lado, la Cooperación Sur-Sur y Triangular ha jugado un papel crucial en el fortalecimiento de las capacidades ambientales en Iberoamérica, promoviendo un desarrollo sostenible. Con la alineación continua con la Agenda 2030 y la implementación de iniciativas medioambientales robustas, la región está en camino de enfrentar de manera efectiva los desafíos ambientales globales.

El sector medioambiental es uno de los más destacados dentro de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica. Entre 2006 y 2020, se han llevado a cabo 9.400 iniciativas en este sector, según el Informe de Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica elaborado por la Secretaría General Iberoamericana

⁹⁰ Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Presentación del Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2020.» SEGIB, consultado en mayo de 2024. <https://www.segib.org/agenda/presentacion-del-informe-de-la-cooperacion-sur-sur-y-triangular-en-iberoamerica-2020/>.

(SEGIB)⁹¹. Estas iniciativas han abordado diversos temas como el cambio climático, la conservación de la biodiversidad, la gestión sostenible de los recursos hídricos y la reducción de la contaminación y han sido fundamentales para fortalecer las capacidades locales y promover prácticas sostenibles en toda la región⁹².

A pesar de los avances, la región aún enfrenta desafíos significativos, como la necesidad de financiamiento sostenible y la implementación efectiva de políticas ambientales. La cooperación técnica y financiera seguirá siendo crucial para superar estos obstáculos y lograr los objetivos planteados en la Carta Medioambiental Iberoamericana y la Agenda 2030⁹³.

Uno de los principales desafíos es la necesidad de financiamiento sostenible. Muchos países iberoamericanos, especialmente aquellos con economías más débiles, carecen de los recursos financieros necesarios para implementar las políticas y medidas ambientales propuestas. Esto incluye la inversión en infraestructura verde, tecnologías limpias y proyectos de conservación, así como la financiación de iniciativas para la mitigación y adaptación al cambio climático.

Por otro lado, la cooperación técnica puede ayudar a los países a desarrollar capacidades locales para gestionar y ejecutar proyectos ambientales, mientras que el apoyo financiero, tanto de fuentes internacionales como de alianzas público-privadas, puede proporcionar los recursos necesarios para implementar programas y proyectos. Organizaciones internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, junto con mecanismos de financiamiento climático como el Fondo Verde para el Clima, desempeñan roles vitales en proporcionar estos recursos.

Además, la cooperación regional puede facilitar el intercambio de conocimientos y mejores prácticas entre los países iberoamericanos. La creación de redes de colaboración y la realización de proyectos conjuntos pueden ayudar a abordar problemas ambientales transfronterizos y a implementar soluciones más eficaces y adaptadas a las realidades locales. La educación y sensibilización ambiental también son componentes esenciales para fomentar una cultura de sostenibilidad en la región, promoviendo la participación de la sociedad civil y las comunidades locales en la protección del medio ambiente.

⁹¹ Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2020.» Issuu, publicado el 16 de abril de 2021. https://issuu.com/segibpdf/docs/esp_-_informe_completo_55846c89112182.

⁹² Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Cooperación Sur-Sur y Triangular.» SEGIB, consultado en mayo de 2024. <https://www.segib.org/cooperacion-iberoamericana/cooperacion-sur-sur/>.

⁹³ Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2022.» SEGIB, consultado en mayo de 2024. <https://informesursur.org/es/report/informe-de-la-cooperacion-sur-sur-y-triangular-en-iberoamerica-2022/>.

3. Nuevos actores: Las Redes Iberoamericanas Medioambientales

Las redes iberoamericanas medioambientales facilitan la consulta, coordinación y la generación de consensos entre los gobiernos iberoamericanos, y han dado lugar a acciones conjuntas, especialmente en materia de fortalecimiento institucional, formación y desarrollo de marcos normativos.

Estas son: la Conferencia de Direcciones Iberoamericanas del Agua, CODIA; la Conferencia de los Servicios Meteorológicos e Hidrológicos Iberoamericanos, CIMHET, y la Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático (RIOCC). Tanto la CODIA como la RIOCC fueron creadas por mandato de esta Conferencia ministerial.

Todas estas redes están plenamente activas y celebran reuniones y acciones anuales. En ellas se generan planes de acción, que son propuestos, discutidos y aprobados por los países. El trabajo de la red de meteorología, por ejemplo, fue clave para la elección de Celeste Saulo, de Argentina, como la nueva Secretaria General de la Organización Meteorológica Mundial, que ha iniciado su mandato este mes. Se trata de la primera mujer, y la primera iberoamericana en asumir esta importante posición.

El trabajo de CIMHET ha permitido, por ejemplo, desarrollar sistemas de prevención y monitoreo para enfrentar de mejor manera efectos climáticos adversos; CODIA, por su parte, ha organizado más de 100 cursos, a los que han asistido más de 3.000 profesionales de la región vinculados a la gestión de los recursos hídricos; mientras que la RIOCC ha publicado importantes estudios sobre la vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en los países de la región, así como sobre los efectos del cambio climático en la costa América Latina y el Caribe.

Los retos que enfrentan estas redes iberoamericanas medioambientales incluyen la necesidad de fortalecer aún más la cooperación y el intercambio de conocimientos entre los gobiernos participantes, así como de aumentar la capacidad institucional y técnica en áreas críticas como la gestión de recursos hídricos, la meteorología y la adaptación al cambio climático. Además, se requiere continuar avanzando en la implementación efectiva de los planes de acción acordados, asegurando que las iniciativas desarrolladas sean sostenibles y que respondan adecuadamente a los desafíos ambientales emergentes en la región iberoamericana.

Asimismo, las diferencias ideológicas y las afinidades políticas a veces obstaculizan la adopción de decisiones unificadas, dificultando la implementación de políticas ambientales comunes. Además, existe una disparidad en las capacidades institucionales y técnicas entre los países, lo que puede limitar la participación equitativa en las actividades de las redes. La sostenibilidad financiera también es un reto constante, ya que la disponibilidad a largo plazo de recursos para mantener y expandir iniciativas puede ser incierta. A nivel nacional, la implementación efectiva de planes de acción acordados puede enfrentar barreras administrativas y cambios en las prioridades gubernamentales. Mejorar los mecanismos de mo-

nitoreo y evaluación es crucial para medir el impacto real de las acciones implementadas y ajustar las estrategias según sea necesario.

4. Transición energética en Iberoamérica y Europa

Iberoamérica, al igual que Europa, se encuentra en un proceso de transición hacia sistemas más verdes y sostenibles. Esta transformación es crucial, ya que el cambio climático tendrá un impacto significativo en ambas regiones, con consecuencias sociales potencialmente graves. La Unión Europea (UE) ha intensificado sus esfuerzos en esta dirección, especialmente tras el inicio de la Guerra en Ucrania, que ha resaltado la necesidad de reducir la dependencia energética de Rusia. Según encuestas recientes, el 84% de los ciudadanos de la UE apoyan la reducción de esta dependencia energética y el 86% respalda la transición ecológica mediante la inversión en energías renovables⁹⁴.

La transición verde presenta una oportunidad para fortalecer la cooperación entre la UE y América Latina y el Caribe. Estas regiones pueden beneficiarse mutuamente a través de la colaboración en energías renovables y tecnologías limpias, contribuyendo así a los objetivos globales de descarbonización y sostenibilidad.

La transformación hacia un futuro más sostenible en Iberoamérica incluye tres objetivos clave⁹⁵:

- **Capacidad Digital:** Desarrollar infraestructuras y competencias digitales para soportar una economía moderna y conectada.
- **Justicia Social:** Garantizar que las políticas y programas de transición sean inclusivos y equitativos, beneficiando a todas las capas de la sociedad.
- **Responsabilidad Ambiental:** Implementar prácticas sostenibles que reduzcan el impacto ambiental y promuevan la conservación de recursos naturales.

a) Hidrógeno Verde y Litio: Claves de la Transición Verde en Iberoamérica

El hidrógeno verde, producido a partir de fuentes renovables como la energía eólica y solar, es crucial para la descarbonización de la economía global. Sudamérica, con su abundancia de recursos renovables, tiene un gran potencial para liderar en esta área. Según la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA), se espera que América Latina y el Caribe produzcan alrededor del

⁹⁴ Gobierno de la República Portuguesa. «Programa do Governo.» Gobierno de Portugal, consultado en mayo de 2024. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/governo/programa-do-governo.aspx>.

⁹⁵ Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Revista Pensamiento Iberoamericano n.º 14.» SEGIB, consultado en junio de 2023. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/RPI-N14.pdf>.

12% del hidrógeno renovable necesario para 2050⁹⁶. Esto se debe en parte a los proyectos pioneros en Chile y Brasil, que están invirtiendo significativamente en infraestructuras para la producción de hidrógeno verde utilizando sus vastos recursos en energía eólica y solar.

Sudamérica, especialmente el triángulo del litio (Argentina, Bolivia y Chile), lidera la producción mundial de litio, un mineral esencial para la fabricación de baterías de iones de litio, utilizadas en vehículos eléctricos y almacenamiento de energía renovable. La región concentra el 56% de los recursos de litio del mundo, lo que la posiciona como un actor clave en la transición energética global⁹⁷.

Argentina ha visto un incremento significativo en la inversión y desarrollo de proyectos de extracción de litio, con la proyección de aumentar su capacidad de producción de 77.500 toneladas a 259.500 toneladas de carbonato de litio equivalente (LCE) para 2026/2027⁹⁸. Por su parte, Bolivia posee enormes reservas de litio, aunque enfrenta desafíos técnicos y políticos para su explotación eficiente⁹⁹. Chile es uno de los mayores productores de litio, con empresas líderes como SQM y Albemarle operando en el Salar de Atacama¹⁰⁰.

Dentro de la comunidad iberoamericana, en la Conferencia de Ministros y Ministras de Ciencia de la CELAC en Buenos Aires en 2022, se encargó a la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) la creación de un programa de investigación científica birregional en materia de transición energética¹⁰¹. La Unión Europea ha sido invitada a cooperar científicamente con los sistemas de ciencia y tecnología latinoamericanos, facilitando el intercambio de recursos y conocimientos para acelerar el desarrollo de tecnologías verdes¹⁰².

La investigación iberoamericana, aunque mayoritariamente realizada en universidades, enfrenta barreras técnicas y de recursos que deben superarse para que las tecnologías verdes alcancen su pleno potencial. En la Conferencia de Ministros y Ministras de Ciencia de la CELAC, celebrada en Buenos Aires en octubre de 2022, se encargó a la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) desa-

⁹⁶ International Renewable Energy Agency (IRENA). «World Energy Transitions Outlook 2023.» IRENA, junio de 2024. <https://www.irena.org/Publications/2023/Jun/World-Energy-Transitions-Outlook-2023>.

⁹⁷ Sigal, Lucila. «Sudamérica está en posición ideal para producir litio, dice Río Tinto.» Club Minero, 20 de marzo de 2024. <https://clubminero.com/contenido/7473/lucila-sigal-sudamerica-esta-en-posicion-ideal-para-producir-litio-dice-rio-tint>.

⁹⁸ Ámbito. «Salta: una nueva planta de litio comenzará a producir en 2024.» Ámbito, 20 de marzo de 2024. <https://www.ambito.com/energia/salta-una-nueva-planta-litio-comenzara-producir-2024-n5968274>.

⁹⁹ Sigal, Lucila. «Sudamérica está en posición ideal para producir litio, dice Río Tinto.» Club Minero, 20 de marzo de 2024. <https://clubminero.com/contenido/7473/lucila-sigal-sudamerica-esta-en-posicion-ideal-para-producir-litio-dice-rio-tint>.

¹⁰⁰ Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL). «La refinera de litio más grande de Sudamérica se encontrará en Perú.» OCMAL, 25 de diciembre de 2023. <https://www.ocmal.org/la-refinera-de-litio-mas-grande-de-sudamerica-se-encontrara-en-peru/>.

¹⁰¹ Sigal, Lucila. «Sudamérica está en posición ideal para producir litio, dice Río Tinto.» Club Minero, 20 de marzo de 2024. <https://clubminero.com/contenido/7473/lucila-sigal-sudamerica-esta-en-posicion-ideal-para-producir-litio-dice-rio-tint>.

¹⁰² International Renewable Energy Agency (IRENA). «World Energy Transitions Outlook 2023.» IRENA, junio de 2023. <https://www.irena.org/Publications/2023/Jun/World-Energy-Transitions-Outlook-2023>.

rollar un plan de acción para un programa de investigación científica birregional en materia de transición energética. Este programa debe ser multidisciplinar y orientado a alcanzar los objetivos de descarbonización y garantizar el acceso a energía asequible, segura, sostenible y moderna.

La cooperación científica entre Europa y América Latina es fundamental. La UE ha sido invitada a cooperar directamente con los sistemas de ciencia y tecnología latinoamericanos. Compartir recursos, conocimientos y experiencias facilitará el desarrollo y la maduración de tecnologías verdes, proporcionando una alternativa viable a la energía rusa y promoviendo una cooperación horizontal efectiva.

La transición energética en América Latina y Europa presenta tanto desafíos como oportunidades para ambas regiones. La colaboración entre ellas es crucial para lograr un futuro energético sostenible y equitativo. Un ejemplo de lo anterior es el destacado proyecto «Energytran», una iniciativa de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), financiada por la Comisión Europea, que busca impulsar una transición energética limpia y justa en Europa y América Latina. Este proyecto se centra en desarrollar energías renovables y políticas públicas comunes, promoviendo la transferencia de conocimiento y la cooperación científica entre ambas regiones¹⁰³.

b) Pacto Verde Europeo y América Latina

El Pacto Verde Europeo es una oportunidad para fortalecer los vínculos entre la UE y América Latina, combinando la protección del clima en Europa con el crecimiento económico sostenible en América Latina. Esta cooperación puede ayudar a ambos continentes a alcanzar sus objetivos de reducción de emisiones y desarrollo sostenible¹⁰⁴.

El Pacto Verde Europeo (European Green Deal) es una estrategia integral adoptada por la Unión Europea (UE) con el objetivo de alcanzar la neutralidad climática para el año 2050. Esta iniciativa no solo busca reducir las emisiones de gases de efecto invernadero dentro de Europa, sino también extender su impacto a nivel global mediante la colaboración con otras regiones, incluida América Latina y el Caribe (LAC).

La cooperación entre la UE y América Latina en el marco del Pacto Verde es crucial debido a varios factores: la transición energética y uso de recursos, la regulación y gobernanza climática, el financiamiento verde y por último, la innovación y tecnología.

¹⁰³ Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). «Arranca Energytran, el proyecto de la OEI para encarar una transición energética limpia y justa en Europa y América Latina.» OEI, 6 de marzo de 2024. <https://oei.int/oficinas/secretaria-general/noticias/arranca-energytran-el-proyecto-de-la-oei-para-encarar-una-transicion-energetica-limpia-y-justa-en-europa-y-america-latina>.

¹⁰⁴ Think Tank Europeo de Transformación Global. «Un futuro común para Europa, América Latina y el Caribe.» Real Instituto Elcano, abril de 2024. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2024>

En cuanto a la transición energética y uso de recursos, América Latina tiene un potencial significativo para la producción de energía renovable, especialmente en países como Brasil, México y Chile, que ya están avanzando en esta área. La UE puede compartir su experiencia en la transición hacia energías limpias y apoyar con financiamiento y desarrollo de capacidades¹⁰⁵. Asimismo, en términos de regulación y gobernanza climática, el Pacto Verde Europeo incluye medidas regulatorias y de gobernanza que pueden servir de modelo para América Latina. La adopción de estándares europeos en sostenibilidad y gobernanza ambiental puede fortalecer las políticas locales y promover una transición justa y ordenada¹⁰⁶.

En el mismo sentido, la UE está dispuesta a impulsar inversiones en proyectos verdes en América Latina. Esto incluye no solo la financiación directa, sino también el desarrollo de marcos financieros sostenibles que faciliten la inversión privada en proyectos de energías renovables y eficiencia energética¹⁰⁷. La digitalización y la innovación tecnológica son componentes clave del Pacto Verde. La colaboración en tecnologías digitales y verdes puede ayudar a América Latina a avanzar más rápidamente en su transición energética, aprovechando las tecnologías desarrolladas y probadas en Europa¹⁰⁸.

La protección de la biodiversidad y el uso sostenible de la tierra son áreas donde América Latina puede beneficiarse enormemente de la experiencia europea. Proyectos conjuntos pueden abordar la deforestación y promover prácticas agrícolas sostenibles, esenciales para combatir el cambio climático y preservar los ecosistemas locales¹⁰⁹.

El Pacto Verde Europeo representa una oportunidad significativa para fortalecer los vínculos entre la UE y América Latina, combinando la protección del clima en Europa con el crecimiento económico sostenible en América Latina. Esta cooperación puede ayudar a ambas regiones a alcanzar sus objetivos de reducción de emisiones y desarrollo sostenible, promoviendo un futuro más verde y resiliente a nivel global.

¹⁰⁵ Averchenkova, Alina, Lara Lázaro Touza, Gonzalo Escribano, Caroline Prolo, Luis E. Gonzáles-Carrasco y Sandra Guzmán Luna. «The European Green Deal as a Driver of EU-Latin American Cooperation.» Real Instituto Elcano, 7 de agosto de 2023. <https://www.realinstitutoelcano.org/en/policy-paper/the-european-green-deal-as-a-driver-of-eu-latin-american-cooperation/>.

¹⁰⁶ Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS). «A New Agenda for Relations between the EU and Latin America and the Caribbean.» EEAS, 7 de junio de 2023. https://www.eeas.europa.eu/eeas/new-agenda-relations-between-eu-and-latin-america-and-caribbean_en.

¹⁰⁷ Sanahuja, José Antonio. «Transitions in Development: The European Green Deal and Latin America.» Development Matters, 22 de marzo de 2021. <https://oecd-development-matters.org/2021/03/22/transitions-in-development-the-european-green-deal-and-latin-america/>.

¹⁰⁸ Barrionuevo, Pablo. «The European Green Deal: A Lever for EU-LAC Cooperation.» Telefónica, 20 de octubre de 2023. <https://www.telefonica.com/en/communication-room/blog/the-european-green-deal-a-lever-for-eu-lac-cooperation/>.

¹⁰⁹ Averchenkova, Alina, Lara Lázaro Touza, Gonzalo Escribano, Caroline Prolo, Luis E. Gonzáles-Carrasco y Sandra Guzmán Luna. «The European Green Deal as a Driver of EU-Latin American Cooperation.» Real Instituto Elcano, 7 de agosto de 2023. <https://www.realinstitutoelcano.org/en/policy-paper/the-european-green-deal-as-a-driver-of-eu-latin-american-cooperation/>.

El Pacto Verde Europeo puede interactuar con la realidad latinoamericana de varias maneras concretas y significativas. Por ejemplo, en el ámbito de la transición energética y el uso de recursos, países como Brasil, México y Chile pueden beneficiarse de la experiencia europea en tecnologías renovables y eficiencia energética. La UE podría facilitar la transferencia de conocimientos y tecnologías avanzadas, así como proporcionar apoyo financiero para proyectos de energías limpias en América Latina, ayudando así a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y promover un desarrollo sostenible.

En términos de regulación y gobernanza climática, el Pacto Verde Europeo establece estándares ambientales rigurosos que podrían servir como modelo para América Latina en la formulación de políticas públicas relacionadas con la sostenibilidad y la protección ambiental. La adopción de estas normativas podría fortalecer las capacidades institucionales y regulatorias de los países latinoamericanos, facilitando una transición justa hacia economías más verdes y resilientes.

Además, elementos clave del Pacto Verde Europeo como el Sistema de Comercio de Emisiones (ETS) y el Mecanismo de Ajuste al Carbono en Frontera (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBA) tienen implicaciones directas para América Latina. El ETS establece un mercado de carbono que limita las emisiones de las industrias europeas y promueve la innovación en tecnologías limpias. Las empresas latinoamericanas podrían beneficiarse de la colaboración con socios europeos en proyectos que reduzcan las emisiones, aprovechando oportunidades de financiamiento y cooperación técnica.

Por otro lado, el CBA introduce un mecanismo arancelario para los productos importados a la UE que sean producidos en condiciones intensivas en carbono. Esto incentiva a las empresas latinoamericanas a adoptar prácticas más sostenibles y a reducir sus emisiones para poder competir en el mercado europeo, uno de los más grandes y exigentes del mundo. Este mecanismo podría motivar a las empresas en América Latina a invertir en tecnologías verdes y mejorar sus estándares ambientales, beneficiándose así de acceso preferencial al mercado europeo.

A pesar de las oportunidades que ofrece el Sistema de Comercio de Emisiones y el Mecanismo de Ajuste al Carbono en Frontera del Pacto Verde Europeo, también representan desafíos significativos para los productores de países latinoamericanos, cuyas economías no han alcanzado los niveles de industrialización y desarrollo tecnológico de Europa. Estos mecanismos podrían ser percibidos como barreras al comercio para las exportaciones latinoamericanas hacia la UE, especialmente si no se cuenta con tecnologías avanzadas para reducir las emisiones o si las regulaciones ambientales son menos estrictas en comparación con las europeas. En este contexto, países como España y Portugal jugarán un papel crucial como mediadores y promotores de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hacia aquellos países latinoamericanos cuyos productores se vean afectados. La concepción exitosa del Pacto Verde requiere una preparación cuidadosa tanto de

Europa como de sus países socios, asegurando que las medidas implementadas promuevan la equidad y el desarrollo sostenible en ambas regiones.

5. Próximos desafíos: La Agenda Medioambiental Iberoamericana

La Carta Medioambiental Iberoamericana, adoptada en la XXVIII Cumbre Iberoamericana en Santo Domingo en 2023, incluye el compromiso y mandato de desarrollar una «Agenda Medioambiental Iberoamericana» (AMI). Este documento estratégico debe delinear las acciones necesarias para cumplir con los objetivos establecidos en la Carta, abordando de manera efectiva la «triple crisis planetaria» de cambio climático, pérdida de biodiversidad y contaminación. La AMI debe ser un documento ambicioso y operativo, capaz de armonizar el trabajo ya realizado en el marco de las redes iberoamericanas y organismos internacionales especializados.

La estrategia y operatividad de la AMI deben combinar ambición con simplicidad, asegurando que sea estratégica y práctica para facilitar su implementación efectiva en toda la región. Es crucial armonizar esfuerzos integrando tanto las iniciativas existentes como las potenciales, maximizando así la eficiencia y el impacto de las acciones medioambientales.

El respaldo político es fundamental para la legitimidad y efectividad de la AMI, requiriendo el compromiso activo de los ministerios de medio ambiente de todos los países miembros. Además, el proceso de desarrollo debe ser inclusivo, incorporando aportes de diversas partes interesadas, como gobiernos, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y las Redes Medioambientales Iberoamericanas.

La participación de consultores expertos en medio ambiente es esencial para aportar el conocimiento técnico necesario y asegurar que las propuestas sean viables y estén basadas en la mejor ciencia disponible. Esto garantiza que la AMI sea fundamentada en evidencia y pueda responder eficazmente a los desafíos medioambientales en la región.

Para asegurar la efectividad y respaldo del documento final de la AMI, es crucial seguir un proceso metodológico riguroso. Esto incluye revisar y evaluar las iniciativas medioambientales actuales en la región para identificar áreas de mejora y oportunidades estratégicas. Además, se deben realizar consultas y talleres participativos con todas las partes interesadas para recoger aportes y construir un consenso amplio sobre las prioridades y estrategias de la AMI.

Finalmente, el desarrollo del documento de la AMI debe incluir la redacción de un borrador con el apoyo de expertos, asegurando su revisión y validación por parte de los ministerios y otros actores clave. La aprobación formal en una reunión de alto nivel y la difusión amplia del documento son pasos cruciales para

garantizar su implementación efectiva y el compromiso continuo de todas las partes involucradas.

La implementación de la AMI puede traer múltiples beneficios a la región iberoamericana en términos de coordinación regional y la mejora de la coordinación y colaboración entre los países iberoamericanos en temas medioambientales. Asimismo, puede aumentar la eficiencia y efectividad del grupo, maximizando las acciones medioambientales mediante la armonización de esfuerzos y recursos, y por último el aumento de la visibilidad Global y el liderazgo de Iberoamérica en la agenda medioambiental global, posicionando a la región como un modelo de cooperación y sostenibilidad.

Capítulo IV

CONCLUSIONES

En la reciente COP28, se realizó el primer balance mundial del Acuerdo de París, y se subrayó la necesidad urgente de aumentar la ambición y acelerar la acción climática. Asimismo, se destacaron varios pasos cruciales para alcanzar el objetivo de limitar el aumento de la temperatura global a 1,5°C, como triplicar la capacidad mundial de energías renovables antes de 2030, eliminar progresivamente el uso del carbón, y reducir las emisiones de metano.

Iberoamérica, con su vasta riqueza biológica, recursos hídricos y forestales, y un gran potencial para el desarrollo de energías limpias, se posiciona como una región clave en la lucha global contra el cambio climático. Su papel en la seguridad alimentaria mundial también es crucial, al ser la principal exportadora de alimentos y poseer las mayores reservas de terrenos cultivables. Sin embargo, la región enfrenta serios desafíos derivados del crecimiento urbano sin planificación, la pobreza, la pérdida de biodiversidad, y la contaminación de los recursos marinos, hídricos y atmosféricos.

A pesar de las recientes iniciativas para abordar estos problemas, persiste una brecha significativa entre la relevancia de los desafíos ambientales y las decisiones efectivas tomadas al respecto. La explotación intensiva y no sostenible de los recursos naturales, motivada por una búsqueda de crecimiento económico a corto plazo, pone en duda la viabilidad futura de este modelo. La sobreexplotación de los recursos y la falta de políticas ambientales efectivas continúan siendo obstáculos críticos para la sostenibilidad en la región.

Históricamente, la región ha priorizado el crecimiento económico y el comercio sobre la protección ambiental. Los acuerdos ambientales, tanto bilaterales como multilaterales, no han tenido el peso necesario para enfrentar la gravedad de los problemas, reflejando una subordinación de los intereses ambientales a los económicos. Esta tendencia se evidencia en foros multilaterales en donde los países latinoamericanos no llegan con consensos. La cooperación regional en materia ambiental se vuelve urgente y esencial para abordar estos desafíos.

Aunque los problemas económicos y sociales siguen siendo prioritarios en la agenda internacional de los países latinoamericanos, el medio ambiente ha emergido como un tema de creciente importancia. Para alcanzar un desarrollo sostenible, la región debe no solo mantener un crecimiento económico robusto y una gestión adecuada de sus recursos, sino también enfrentar las amenazas globales como la vulnerabilidad al cambio climático con políticas integradas y cooperación regional efectiva.

Al analizar los casos urgentes de la situación medioambiental en Colombia, Ecuador, Panamá, México y República Dominicana, se observa que comparten puntos comunes significativos. Estos incluyen impactos tanto a nivel local como global, la interdependencia entre las regiones y la necesidad crucial de una gestión ambiental y climática coordinada.

La destrucción de ecosistemas, la crisis energética y agrícola, las perturbaciones en infraestructuras críticas como el Canal de Panamá, y los efectos del cambio climático como el aumento del nivel del mar y el problema del sargazo, todos subrayan la necesidad de una gestión ambiental sostenible y una cooperación internacional efectiva. La implementación de estrategias coordinadas y la inversión en tecnologías sostenibles son cruciales para mitigar los impactos de estos fenómenos y promover la resiliencia y el desarrollo sostenible en la región iberoamericana y más allá.

La Comunidad Iberoamericana se ha consolidado como un foro esencial para abordar temas ambientales, facilitando la generación de consensos, posiciones comunes y acciones conjuntas entre los 22 países miembros. Las recientes cumbres y reuniones ministeriales han demostrado la capacidad de estos foros para adoptar compromisos y estrategias significativas para enfrentar los desafíos ambientales contemporáneos. Esta consolidación es especialmente crucial debido a la falta de consenso unificado entre los países latinoamericanos en las negociaciones internacionales sobre medio ambiente y cambio climático.

Las cumbres iberoamericanas, por tanto, destacan como espacios fundamentales para construir una narrativa común que se defiende en las negociaciones internacionales, como se vio en la COP28. La capacidad de estos mecanismos regionales para lograr una posición común ante desafíos ambientales cruciales subraya su importancia estratégica en el contexto latinoamericano, donde no existe otro mecanismo de concertación regional comparable en temas medioambientales.

La adopción de la Carta Medioambiental Iberoamericana, en particular, tiene un valor significativo para la región. Sirve como un marco de referencia común para la gestión y protección del medio ambiente, estableciendo principios, objetivos y compromisos compartidos que guían las políticas ambientales de los países participantes, pero también contribuye a la consolidación de una voz regional unificada en los foros internacionales sobre medio ambiente y cambio climático.

La Carta proporciona un marco para la coordinación de posiciones y estrategias comunes, fomentando la cooperación técnica y científica entre los países miembros. Esto puede llevar a avances significativos en la conservación de la biodiversidad, la mitigación y adaptación al cambio climático, y la gestión sostenible de los recursos naturales en la región.

No obstante, si bien las cumbres, los comunicados y la Carta Medioambiental Iberoamericana representan un avance en la consolidación de una estrategia común para las tres subregiones que conforman Iberoamérica, estos documentos solo representan intenciones y compromisos que muchas veces están lejos de materializarse en acciones reales de los países. Aunque los gobiernos proclaman su interés por los temas medioambientales y frecuentemente tienen agendas nacionales ambiciosas, en la práctica estos compromisos no siempre se concretan. Esto puede deberse a la falta de capacidades, la atención a problemas más inmediatos o, en algunos casos, el desinterés. La brecha entre las promesas y las acciones efectivas sigue siendo un desafío considerable para la región, y resalta la necesidad de mecanismos de seguimiento y evaluación más robustos para asegurar que los compromisos ambientales se traduzcan en resultados tangibles.

A pesar de los avances significativos en la cooperación, tanto en AOD como en la cooperación Sur-Sur, la región iberoamericana aún enfrenta desafíos importantes. La necesidad de financiamiento sostenible y la implementación efectiva de políticas ambientales siguen siendo obstáculos cruciales para alcanzar los objetivos establecidos en la Carta Medioambiental Iberoamericana y la Agenda 2030. La cooperación técnica y financiera será esencial para superar estos desafíos y lograr los objetivos planteados.

Las Redes Medioambientales Iberoamericanas deben fortalecer aún más la cooperación y el intercambio de conocimientos entre los gobiernos participantes. También es necesario aumentar la capacidad institucional y técnica en áreas críticas como la gestión de recursos hídricos, la meteorología y la adaptación al cambio climático. La implementación efectiva de los planes de acción acordados es fundamental, asegurando que las iniciativas desarrolladas sean sostenibles y respondan adecuadamente a los desafíos ambientales emergentes en la región.

Las diferencias ideológicas y las afinidades políticas a menudo obstaculizan la adopción de decisiones unificadas, dificultando la implementación de políticas ambientales comunes. Existe una disparidad en las capacidades institucionales y técnicas entre los países, lo que limita la participación equitativa en las actividades de las redes. La sostenibilidad financiera es un reto constante, ya que la disponibilidad a largo plazo de recursos para mantener y expandir iniciativas puede ser incierta. A nivel nacional, la implementación de planes de acción enfrenta barreras administrativas y cambios en las prioridades gubernamentales.

Es de suma importancia mejorar los mecanismos de monitoreo y evaluación para medir el impacto real de las acciones implementadas y ajustar las estrategias según sea necesario. Solo a través de un compromiso continuo y una cooperación

sólida se podrán superar estos desafíos y promover un desarrollo sostenible en la región iberoamericana.

La transición verde ofrece una oportunidad significativa para fortalecer la cooperación entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe, beneficiándose mutuamente a través de la colaboración en energías renovables y tecnologías limpias, y contribuyendo a los objetivos globales de descarbonización y sostenibilidad. La transformación hacia un futuro más sostenible en Iberoamérica abarca tres objetivos clave: desarrollar infraestructuras y competencias digitales para soportar una economía moderna y conectada; garantizar que las políticas y programas de transición sean inclusivos y equitativos, beneficiando a todas las capas de la sociedad; e implementar prácticas sostenibles que reduzcan el impacto ambiental y promuevan la conservación de recursos naturales.

El hidrógeno verde, producido a partir de fuentes renovables como la energía eólica y solar, es crucial para la descarbonización de la economía global. Sudamérica, con su abundancia de recursos renovables, tiene un gran potencial para liderar en esta área. En particular, el triángulo del litio (Argentina, Bolivia y Chile) lidera la producción mundial de litio, un mineral esencial para la fabricación de baterías de iones de este material utilizadas en vehículos eléctricos y almacenamiento de energía renovable. Con el 56% de los recursos de litio del mundo, esta región se posiciona como un actor clave en la transición energética global.

Sin embargo, los mecanismos del Sistema de Comercio de Emisiones y el Mecanismo de Ajuste al Carbono en Frontera del Pacto Verde Europeo también plantean desafíos significativos para los productores de países latinoamericanos, cuyas economías no han alcanzado los niveles de industrialización y desarrollo tecnológico de Europa. Estos mecanismos podrían ser percibidos como barreras al comercio para las exportaciones latinoamericanas hacia la UE, especialmente si no se cuenta con tecnologías avanzadas para reducir las emisiones o si las regulaciones ambientales son menos estrictas en comparación con las europeas.

En este contexto, países como España y Portugal jugarán un papel crucial como mediadores y promotores de AOD hacia aquellos países latinoamericanos cuyos productores se vean afectados. La implementación exitosa del Pacto Verde requiere una preparación cuidadosa tanto de Europa como de sus países socios, asegurando que las medidas adoptadas promuevan la equidad y el desarrollo sostenible en ambas regiones. La cooperación técnica y financiera seguirá siendo vital para superar estos desafíos y alcanzar los objetivos compartidos de sostenibilidad y reducción de emisiones.

La adopción de la Carta Medioambiental Iberoamericana en la XXVIII Cumbre Iberoamericana en Santo Domingo en 2023 marca un hito significativo en los esfuerzos de la región por abordar la «triple crisis planetaria» de cambio climático, pérdida de biodiversidad y contaminación. Este compromiso incluye el desarrollo de una «Agenda Medioambiental Iberoamericana» (AMI), un do-

cumento estratégico que delineará las acciones necesarias para cumplir con los objetivos de la Carta. La AMI debe ser ambiciosa y operativa, armonizando los trabajos ya realizados en el marco de las redes iberoamericanas y organismos internacionales especializados, para maximizar la eficiencia y el impacto de las acciones medioambientales.

La estrategia y operatividad de la AMI deben combinar ambición con simplicidad para facilitar su implementación efectiva en toda la región. Es fundamental armonizar esfuerzos integrando tanto las iniciativas existentes como las potenciales. El respaldo político es crucial para la legitimidad y efectividad de la AMI, requiriendo el compromiso activo de los ministerios de medio ambiente de todos los países miembros. Además, el desarrollo de la AMI debe ser inclusivo, incorporando aportes de diversas partes interesadas, incluyendo gobiernos, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y las Redes Medioambientales Iberoamericanas.

La participación de consultores expertos en medio ambiente y un proceso metodológico riguroso es esencial para aportar el conocimiento técnico necesario, asegurar que las propuestas sean viables y basadas en la mejor ciencia disponible y asegurar la efectividad y respaldo del documento final de la AMI. Este proceso debe incluir la revisión y evaluación de las iniciativas medioambientales y la participación de todas las partes interesadas para construir un consenso amplio sobre las prioridades y estrategias de la AMI.

La implementación de la AMI puede traer múltiples beneficios a la región iberoamericana. En términos de coordinación regional, la AMI puede mejorar la cooperación y colaboración entre los países en temas medioambientales, aumentar la eficiencia y efectividad del grupo mediante la armonización de esfuerzos y recursos, y elevar la visibilidad global y el liderazgo de Iberoamérica en la agenda medioambiental global, posicionando a la región como un modelo de cooperación y sostenibilidad.

La cuestión medioambiental iberoamericana y la adopción de una ambiciosa Agenda Medioambiental Iberoamericana que aproveche las capacidades de la región y que se vea reforzada por el trabajo coordinado con otros organismos internacionales, es un imperativo que la ciudadanía y las circunstancias globales exige y necesita.

Aunque existe una gran variedad de actores, foros y espacios con alta capacidad técnica en los que se llevan a cabo las principales discusiones y acciones en materia medioambiental, el escenario iberoamericano tiene un sentido especial y es crucial para el futuro de los países de América Latina y el Caribe, además de representar una oportunidad para la integración con los países europeos. El propósito debe ser aprovechar las herramientas y capacidades de la Comunidad Iberoamericana para impulsar consensos políticos entre nuestros países, promover sinergias y complementariedades entre actores, aumentar la

visibilidad de los temas abordados y dar seguimiento y cumplimiento a los compromisos adquiridos.

En los últimos años, se han logrado avances significativos en el contexto iberoamericano en materia ambiental y climática. Uno de ellos ha sido el reconocimiento y la valorización del capital natural de la región y los servicios ecosistémicos que proporciona, especialmente en términos de regulación del clima global. Los logros recientes en la cooperación ambiental y climática dentro de la Comunidad Iberoamericana destacan su capacidad para coordinar posiciones comunes en temas ambientales y climáticos, promoviendo una voz conjunta en los foros internacionales y contribuyendo activamente a los esfuerzos globales para abordar el cambio climático y sus impactos. Sin embargo, la implementación efectiva de estos compromisos sigue siendo un desafío, requiriendo un esfuerzo continuo para traducir las intenciones en acciones concretas y sostenibles que beneficien a toda la región.

Existen numerosas estrategias y tecnologías disponibles que aún no se han implementado a gran escala en la región. Por ejemplo, la transición a energías renovables, la gestión sostenible de recursos hídricos y la conservación de la biodiversidad son áreas donde se podría avanzar más rápidamente. Además, la educación ambiental y la participación ciudadana son aspectos que pueden potenciarse para fomentar una mayor conciencia y acción en la población.

Aunque se han logrado avances significativos en la cooperación ambiental y climática dentro de la Comunidad Iberoamericana, queda pendiente que los países iberoamericanos pasen de la planificación a la acción concreta. La AMI puede facilitar este proceso al establecer compromisos tangibles y cuantificables con plazos determinados. Para que estos compromisos se traduzcan en acciones efectivas, es fundamental que se desarrollen mecanismos claros de seguimiento y evaluación que aseguren la implementación de las políticas acordadas. Estos mecanismos deben incluir indicadores claros de progreso, informes periódicos y una evaluación transparente de los resultados.

Además, es esencial una concertación efectiva entre los países europeos y los iberoamericanos para la puesta en práctica del Pacto Verde Europeo. Esto incluye definir claramente los plazos y las formas en las que Europa ayudará a América Latina a cumplir con los objetivos previstos. Un verdadero compromiso de ambas regiones es necesario para evitar que el Pacto Verde se convierta en una barrera al comercio que podría perjudicar gravemente a los agricultores y otros sectores económicos de los países latinoamericanos.

Europa debe proporcionar apoyo técnico y financiero para facilitar la transición hacia prácticas agrícolas y energéticas sostenibles en América Latina. Esto podría incluir el acceso a tecnologías limpias, capacitación para el uso eficiente de recursos, y financiamiento para proyectos de energías renovables. Al mismo tiempo, los países latinoamericanos deben comprometerse a adoptar y aplicar estas tecnologías y prácticas de manera efectiva.

La implementación exitosa del Pacto Verde y de la AMI dependerá de la capacidad de ambas regiones para colaborar de manera equitativa y mutuamente beneficiosa. Solo con un esfuerzo conjunto y coordinado se podrá asegurar que las políticas medioambientales no solo protejan el medio ambiente, sino que también promuevan el desarrollo sostenible y la prosperidad económica en ambas orillas del Atlántico.

Un aspecto crucial que aún parece complicado, pero es absolutamente necesario es la definición de mínimos en los temas ambientales. Establecer estándares básicos permitirá tener una posición consensuada y comprometida por todos los países iberoamericanos. Esto asegurará que todas las naciones estén alineadas en sus objetivos y acciones medioambientales, facilitando la cooperación y el cumplimiento de los compromisos asumidos.

La cooperación internacional efectiva y la movilización de recursos financieros son desafíos que parecen difíciles, pero son esenciales. La disparidad en capacidades técnicas y económicas entre los países iberoamericanos dificulta la implementación uniforme de políticas ambientales. Además, la adaptación a nuevas tecnologías y prácticas sostenibles requiere un cambio cultural y estructural significativo, que puede ser difícil de lograr en el corto plazo.

Asimismo, es imperativo insistir en la adopción de la Agenda Medioambiental Iberoamericana en la próxima cumbre que se llevará a cabo en Cuenca, Ecuador. La adopción de la AMI en esta cumbre sería un paso decisivo para consolidar los esfuerzos regionales en la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático. La cumbre de Cuenca representa una oportunidad única para que los líderes iberoamericanos demuestren su compromiso con la sostenibilidad y el desarrollo ambientalmente responsable.

Todos los retos planteados pueden ser vistos como oportunidades para la región. Superar estos desafíos no solo posibilitaría un mayor bienestar a nivel local y global, sino que también daría relevancia a la región en el escenario internacional. Asumir un liderazgo activo en la agenda medioambiental global posicionaría a Iberoamérica como un modelo de cooperación y sostenibilidad, elevando su influencia y capacidad de negociación en foros internacionales. Además, la implementación efectiva de políticas ambientales robustas puede atraer inversiones, fomentar la innovación tecnológica y crear empleos verdes, contribuyendo a un desarrollo económico más sostenible y resiliente.

Para avanzar, es esencial delinear una hoja de ruta clara y ambiciosa. Esto incluye el fortalecimiento institucional mediante la creación y consolidación de instituciones ambientales fuertes y autónomas que puedan implementar y hacer cumplir las políticas ambientales. Es fundamental aumentar la cooperación entre los países iberoamericanos y con organismos internacionales para acceder a financiamiento y tecnologías avanzadas. La transición energética debe acelerarse, fomentando inversiones en tecnologías limpias y eficientes. Asimismo, se debe impulsar programas de educación ambiental y promover la participación de la

sociedad civil en la toma de decisiones ambientales. Fomentar la innovación en prácticas sostenibles y el desarrollo de industrias verdes que generen empleo y promuevan la economía circular también es crucial.

En conclusión, la Comunidad Iberoamericana tiene el potencial de convertirse en un líder en sostenibilidad y protección ambiental. Para lograrlo, es crucial fortalecer la cooperación regional, movilizar recursos y adoptar un enfoque integrado que aborde los desafíos ambientales de manera holística y coordinada.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia EFE. «Colombia aumenta a 883 los municipios en alerta por riesgo de incendios forestales.» Yahoo Noticias, 23 de enero de 2024. <https://es-us.noticias.yahoo.com/colombia-aumenta-883-municipios-alerta-142534963.html?-guccounter=1>.

Ámbito. «Salta: una nueva planta de litio comenzará a producir en 2024.» Ámbito, 20 de marzo de 2024. <https://www.ambito.com/energia/salta-una-nueva-planta-litio-comenzara-producir-2024-n5968274>.

Ardila, Martha. «El Caribe y Colombia: Heterogeneidad, seguridad e inserción.» En ****El Gran Caribe: Historia, Cultura y Política****, editado por Martha Ardila y otros, 143-166. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, PRETEXTOS, 2005.

Averchenkova, Alina, Lara Lázaro Touza, Gonzalo Escribano, Caroline Prolo, Luis E. Gonzáles-Carrasco y Sandra Guzmán Luna. «The European Green Deal as a Driver of EU-Latin American Cooperation.» Real Instituto Elcano, 7 de agosto de 2023. <https://www.realinstitutoelcano.org/en/policy-paper/the-european-green-deal-as-a-driver-of-eu-latin-american-cooperation/>.

Aya, María Teresa. «Geografía, política y cultura del Caribe.» En ****El Gran Caribe: Historia, Cultura y Política****, editado por Martha Ardila y otros, 91-118. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, PRETEXTOS, 2005.

Bárcena, Selina. «La falta de agua deja 134 buques atascados en el Canal de Panamá.» El País, 22 de agosto de 2023. <https://elpais.com/economia/2024-08-22/la-falta-de-agua-deja-134-buques-atascados-en-el-canal-de-panama.html>.

Barrionuevo, Pablo. «The European Green Deal: A Lever for EU-LAC Cooperation.» Telefónica, 20 de octubre de 2023. <https://www.telefonica.com/en/communication-room/blog/the-european-green-deal-a-lever-for-eu-lac-cooperation/>.

Benjamin-Labarthe, Elyette, y Eric Dubesset, eds. ****Émancipations caribéennes****. París: L'Harmattan, 2005.

Bordino, Josefina. «Aumento del nivel del mar: causas y consecuencias.» GeoEnciclopedia, 2 de octubre de 2024. <https://www.geoenciclopedia.com/aumento-del-nivel-del-mar-causas-y-consecuencias-754.html>.

Celestino del Arenal (2011), Política Exterior de España y Relaciones con América Latina, Fundación Carolina, Siglo XXI, Madrid, p. 3

Cuéllar, Paula. «En Colombia 583 municipios tienen alerta roja de incendios.» Valora Analitik, 23 de enero de 2024. <https://www.valoraanalitik.com/asi-están-los-municipios-de-colombia-con-riesgo-de-incendios/>.

Editorial Diario Libre. «Cumbre Iberoamericana con la Declaración de Santo Domingo.» Diario Libre, 25 de marzo de 2024. <https://www.diariolibre.com/actualidad/nacional/2024/03/25/cumbre-iberoamericana-con-la-declaracion-de-santo-domingo/2266225>.

Editorial Diario Libre. «Cumbre Iberoamericana: cancilleres concluyen acuerdos.» Diario Libre, 24 de marzo de 2024. <https://www.diariolibre.com/actualidad/nacional/2024/03/24/cumbre-iberoamericana-cancilleres-concluyen-acuerdos/2265121>.

Editorial Diario Libre. «Los desafíos que enfrenta mesa para gestión de sargazo en RD.» Diario Libre, 4 de julio de 2024. <https://www.diariolibre.com/planeta/medioambiente/2024/07/04/los-desafios-que-enfrenta-mesa-para-gestion-de-sargazo-en-rd/2394269>.

Editorial Diario Libre. «XXVIII Cumbre Iberoamericana: Declaración de SD.» Diario Libre, 25 de marzo de 2024. <https://www.diariolibre.com/actualidad/nacional/2024/03/25/xxviii-cumbre-iberoamericana-declaracion-de-sd/2266256>.

Editorial Globovisión. «Gobernantes y delegaciones de Iberoamérica firman este sábado Declaración de Santo Domingo.» Globovisión, 25 de marzo de 2024. <https://www.globovision.com/internacional/4369/gobernantes-y-delegaciones-de-iberoamerica-firman-este-sabado-declaracion-de-santo-domingo>.

Editorial La Vanguardia. «Andorra, capital de Iberoamérica.» La Vanguardia, 22 de abril de 2021. <https://www.lavanguardia.com/opinion/20210422/6990358/andorra-capital-iberoamerica.html>.

Editorial Presidencia de la República Dominicana. «RD inaugura XI Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Medio Ambiente y Cambio Climático.» Presidencia de la República Dominicana, 18 de julio de 2022. <https://presidencia.gob.do/noticias/rd-inaugura-xi-conferencia->

El Comercio. «Ecuador ha perdido USD 424 millones en el sector agrícola por las sequías.» El Comercio, 19 de mayo de 2024. <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/ecuador-perdido-millones-sector-agricola-sequias.html>.

El Poder Ejecutivo sancionará a las mineras ilegales de la Amazonía. 2009. Diario Gestión, pág. 25. <http://gestion.pe/noticia/282592/ejecutivo-sancionara-mineras-ilegales-amazonia>, 3 de diciembre de 2012.

Equipo de redacción de Ciencia. «Cinco factores que explican el calor récord de 2024.» NASA Ciencia, 24 de enero de 2024. <https://ciencia.nasa.gov/ciencias-terrestres/cinco-factores-que-explican-el-calor-record-de-2024/>.

Fernández Soriano, Armando. «Colaboración para la integración en el Caribe: Relaciones internacionales, regionales y el medio ambiente o el deber con la naturaleza.» En ****Anuario de Integración Latinoamericana y Caribeña**** 2004.

Francovich, Gabriela. «Crisis energética en Ecuador: revelan las causas del déficit de 465 MW y recomiendan medidas para revertir la situación.» *Energía Estratégica*, 14 de diciembre de 2024. <https://www.energiaestrategica.com/crisis-energetica-en-ecuador-revelan-las-causas-del-deficit-de-465-mw-y-recomiendan-medidas-para-revertir-la-situacion/>.

Gobierno de España. ***Estrategia de Acción Exterior 2021-2024***. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2021.

Gobierno de España. ***Ley de Cambio Climático y Transición Energética***. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2021.

Gobierno de la República Portuguesa. «Programa do Governo.» Gobierno de Portugal, consultado en mayo de 2024. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/governo/programa-do-governo.aspx>.

González, Miguel, y Francesco Manetto. «La comunidad iberoamericana se consolida pese a sus divisiones y debilidades.» *El País*, 25 de marzo de 2024. <https://el-pais.com/america/cumbre-iberoamericana/2024-03-25/la-comunidad-iberoamericana-se-consolida-pese-a-sus-divisiones-y-debilidades>

Guttman, Edith. «Pobreza y Medio Ambiente en América Latina.» 2009. Fundación Río Urbano, 3 de diciembre de 2012. https://www.riourbano.org/index.php?option=com_content&view=article&id=58:pobreza-y-medio-ambiente-en-america-latina&catid=2:opinion&Itemid=14. <https://www.martesfinanciero.com/panel-principal-panama/la-sequia-que-afecta-al-canal-de-panama-podria-intensificarse-en-2024/>

International Renewable Energy Agency (IRENA). «World Energy Transitions Outlook 2023.» IRENA, junio de 2024. <https://www.irena.org/Publications/2023/Jun/World-Energy-Transitions-Outlook-2023>.

International Renewable Energy Agency (IRENA). «World Energy Transitions Outlook 2023.» IRENA, junio de 2023. <https://www.irena.org/Publications/2023/Jun/World-Energy-Transitions-Outlook-2023>.

Lajara Solá, Homero Luis. «El problema del sargazo y sus desafíos.» *Listín Diario*, 19 de mayo de 2024. https://listindiario.com/puntos-de-vista/20240619/problema-sargazo-desafios_759363.html.

Méndez, Felipe Félix. «Panama Has a New President. José Raúl Mulino Should Focus on These Three Priorities.» *Atlantic Council*, 5 de marzo de 2024. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/panama-has-a-new-president-jose-raul-mulino/>.

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España. «España e Iberoamérica.» Gobierno de España, consultado en junio de 2023. <https://www.exteriores.gob.es/gl/PoliticaExterior/Paginas/EspanaIberoamerica.aspx>.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador. «Iberoamérica aprueba un comunicado especial sobre el cambio climático bajo el liderazgo de Ecuador.» Foreign Policy Watchdog, consultado en mayo de 2024. https://foreignpolicywatchdog.com/ecuador/iberoamerica-aprueba-un-comunicado-especial-sobre-el-cambio-climatico-bajo-el-liderazgo-de-ecuador-ministerio-de-relaciones-exteriores-y-movilidad-humana#google_vignette.

Molano-Rojas, Andrés. «América Latina: Los riesgos de la vulnerabilidad democrática.» Revista Perspectiva 31 (2013): 30-31.

Monsalve S., María Mónica. «El Niño, y no el cambio climático, fue el principal causante de la sequía de Panamá.» El País, 1 de mayo de 2024. <https://elpais.com/america-futura/2024-05-01/el-nino-y-no-el-cambio-climatico-fue-el-principal-causante-de-la-sequia-de-panama.html>.

Monsalve S., María Mónica. «Más de una década de daños: el sargazo sigue asfixiando los ecosistemas del Caribe.» El País, 11 de abril de 2024. <https://elpais.com/america-futura/2024-04-11/mas-de-una-decada-de-danos-el-sargazo-sigu-caribee-asfixiando-los-ecosistemas-del-caribe.html>.

Montenegro, Luís. «Discurso do Primeiro-Ministro Luís Montenegro na posse do XXIV Governo Constitucional.» Gobierno de Portugal, 2 de abril de 2024. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/comunicacao/intervencao?i=discurso-do-primeiro-ministro-luis-montenegro-na-posse-do-xxiv-governo-constitucional>.

Múltiples autores, «COP28: Key Outcomes Agreed at the UN Climate Talks in Dubai,» Carbon Brief, 13 de diciembre de 2024, <https://www.carbonbrief.org/cop28-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-dubai/>.

NASA. «Rápido aumento del nivel global del mar en 2024 se debió a El Niño.» NASA Ciencia, 26 de marzo de 2024. <https://ciencia.nasa.gov/ciencias-terrestres/rapido-aumento-del-nivel-global-del-mar-en-2024-se-debio-a-el-nino/>.

Newsroom Infobae. «Innovación, inclusión y sostenibilidad: lema de Ecuador de cara a Cumbre Iberoamericana.» Infobae, 16 de mayo de 2024. <https://www.infobae.com/america/agencias/2024/06/16/innovacion-inclusion-y-sostenibilidad-lema-de-ecuador-de-cara-a-cumbre-iberoamericana/>.

Newsroom Panama. «Incoming Panama President José Raúl Mulino Has Generated Notable Optimism.» Newsroom Panama, 31 de mayo de 2024. <https://www.newsroompanama.com/business/incoming-panama-president-jose-raul-mulino-has-generated-notable-optimism>.

Newsroom Panama. «Panama Canal Water Levels are a Priority for President Elect, José Raúl Mulino.» Newsroom Panama, 10 de mayo de 2024. <https://www.newsroompanama.com/business/panama-canal-water-levels-are-a-priority-for-president-elect-jose-raul-mulino>.

Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL). «La refinería de litio más grande de Sudamérica se encontrará en Perú.» OCMAL, 25 de diciembre de 2023. <https://www.ocmal.org/la-refineria-de-litio-mas-grande-de-sudamerica-se-encontrara-en-peru/>.

ONU, «WMO Confirms 2024 as Warmest Year on Record (by a Huge Margin),» UN News, 12 de enero de 2024, <https://news.un.org/en/story/2024/01/1145457>.

Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). «Arranca Energytran, el proyecto de la OEI para encarar una transición energética limpia y justa en Europa y América Latina.» OEI, 6 de marzo de 2024. <https://oei.int/oficinas/secretaria-general/noticias/arranca-energytran-el-proyecto-de-la-oei-para-encarar-una-transicion-energetica-limpia-y-justa-en-europa-y-america-latina>.

Organización Meteorológica Mundial, «2024 Shatters Climate Records with Major Impacts,» OMM, 12 de enero de 2024, <https://wmo.int/news/media-centre/2024-shatters-climate-records-major-impacts>.

Organización Meteorológica Mundial, «WMO Confirms 2024 Smashes Global Temperature Record,» OMM, 12 de enero de 2024, <https://wmo.int/news/media-centre/wmo-confirms-2024-smashes-global-temperature-record>.

Pacto Mundial. «Claves de la nueva Ley de Cambio Climático y Transición Energética.» Pacto Mundial, 12 de mayo de 2021. <https://www.pactomundial.org/noticia/claves-de-la-nueva-ley-de-cambio-climatico-y-transicion-energetica/>.

Patrimonio Actual. «Comunicado especial de los países iberoamericanos sobre el cambio climático.» Patrimonio Actual, 30 de noviembre de 2024. <https://patrimoniocultural.com/page/comunicado-especial-de-los-paises-iberoamericanos-s>

Planelles, Manuel. «Nueve claves sobre la cumbre del clima: ¿por qué la COP28 se celebra en Dubái?» El País, 30 de noviembre de 2024. <https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2024-11-30/nueve-claves-sobre-la-cumbre-del-clima-por-que-se-la-cop28-se-celebra-en-dubai.html>.

Redacción Semana. «El camino de América Latina hacia la COP28: logros y desafíos frente al cambio climático.» Semana, 20 de mayo de 2024. <https://www.semana.com/mundo/articulo/el-camino-de-america-latina-hacia-la-cop28-logros-y-desafios-frente-al-cambio-climatico/202431/>.

Reuters. «Ecuador anuncia cortes de energía por sequía en zonas de centrales hidroeléctricas.» Yahoo Noticias, 26 de octubre de 2024. <https://es-us.noticias.yahoo.com/ecuador-anuncia-cortes-energ%C3%ADa-sequ%C3%A9-193140392.html>.

Reyes Vásquez, Pedro. **Los países en desarrollo y la emergencia de un nuevo orden internacional.** 200.

Reyes, Nayeli. «Inicia la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Medio Ambiente.» *Listín Diario*, 18 de julio de 2022. <https://listindiario.com/economia/2022/07/18/730650/inicia-la-xi-conferencia-iberoamericana-de-ministros-y-ministras-de-medio-ambiente.html>.

Rivarola, Andrés. «Global Shift: The U.N. System and the New Regionalism in Latin America.» *Latin American Politics and Society* 49, n.º 1 (2007): 89-112.

Romero, Carlos A., Juan Gabriel Tokatlian, Carlos Luján, Guadalupe González González y Mónica Hirst. «Cómo América Latina ve a Europa.» *Nueva Sociedad*, abril de 2022. <https://nuso.org/articulo/como-AL-ve-a-europa/>.

Sanahuja, José Antonio. «Transitions in Development: The European Green Deal and Latin America.» *Development Matters*, 22 de marzo de 2021. <https://oecd-development-matters.org/2021/03/22/transitions-in-development-the-european-green-deal-and-latin-america/>.

Santana Pereira, José. «Portugal, Debaixo do Terror Fascista: João Camoesas y la Propaganda contra la Dictadura Salazarista entre los Inmigrantes Portugueses en Estados Unidos (1935-1940).» *Dados - Revista de Ciências Sociais* 63, n.º 3 (2020): 705-738. <https://www.scielo.br/j/dados/a/CxfyDYcb3PtTFgdDVsJLf9c/>.

Santos, Paula Marques. «Relations Between Portugal and Brazil (1930-1945): The Relationship Between the Two National Experiences of the Estado Novo.» *e-Journal of Portuguese History* 1, n.º 8 (2008). https://www.brown.edu/Departments/Portuguese_Brazilian_Studies/ejph/html/issue8/html/psantos_main.html

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Andorra acoge el XVI Encuentro Anual de Red Iberoamericana de Oficinas del Cambio Climático (RIOCC) con la voluntad de crear sinergias en favor de la transición energética.» *SEGIB*, 8 de noviembre de 2019. <https://www.segib.org/en/andorra-acoge-el-xvi-encuentro-anual-de-red-iberoamericana-de-oficinas-del-cambio-climatico-riocc-con-la-voluntad-de-crear-sinergias-en-favor-de-la-transicion-energetica/>.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Camino a la XXVIII Cumbre Iberoamericana.» *SEGIB*, consultado en mayo de 2024. <https://www.segib.org/cumbres-iberoamericanas/camino-a-la-xxviii-cumbre/>.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Comunicado Especial sobre Transición Energética.» *Issuu*, consultado en mayo de 2024. <https://issuu.com/segibpdf/docs/informe-xxviii-cumbre-2021-2024-esp>.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Comunicado Especial sobre la Sostenibilidad de los Océanos.» *SEGIB*, consultado en mayo de 2024. <https://www.segib.org/?document=comunicado-especial-sobre-la-sostenibilidad-de-los-oceanos>.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Comunicado Especial sobre Desertificación.» SEGIB, consultado en mayo de 2024. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/1.-CE-Desertificacion-E-final.pdf>.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Comunicado Especial sobre Cambio Climático y Medio Ambiente.» SEGIB, consultado en mayo de 2024. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/8.-CE-Cambio-Climatico-y-Medio-Ambiente-E-final.pdf>.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Comunicado Especial sobre Armonía con la Naturaleza.» SEGIB, consultado en mayo de 2024. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/10.-CE-Armonia-Naturaleza-E-final.pdf>.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Comunicado Especial sobre Agua para la Vida.» SEGIB, consultado en mayo de 2024. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/11.-CE-Agua-para-la-Vida-E-final.pdf>.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Comunicado Especial sobre Energía Sostenible.» SEGIB, consultado en mayo de 2024. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/15.-CE-Energia-Sostenible-E-final.pdf>.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Comunicado Especial sobre los Derechos de Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales.» Documento no publicado, consultado en mayo de 2024.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Comunicado Especial sobre Cambio Climático y Desastres de Origen Natural.» SEGIB, consultado en mayo de 2024. https://www.segib.org/wp-content/uploads/9.-COM.-ESP.-CAMBIO-CLIM--TI-CO-Y-DESASTRES-DE-ORIGEN-NATURAL_VF_E.pdf.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Comunicado Especial sobre los Derechos al Agua Potable y al Saneamiento.» SEGIB, consultado en mayo de 2024. https://www.segib.org/wp-content/uploads/11.-COM.-ESP.-DERECHOS-AL-AGUA-POTABLE-Y-AL-SANEAMIENTO_VF_E.pdf.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Comunicado Especial sobre la Conservación y el Uso Sostenible de los Océanos.» SEGIB, consultado en mayo de 2024. https://www.segib.org/wp-content/uploads/15.-COM.-ESP.-CONSERVACION-Y-EL-USO-SOSTENIBLE-DE-LOS-OC--ANOS_VF_E1.pdf.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Cooperación Sur-Sur y Triangular.» SEGIB, consultado en mayo de 2024. <https://www.segib.org/cooperacion-iberoamericana/cooperacion-sur-sur/>.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2020.» Issuu, publicado el 16 de abril de 2021. https://issuu.com/segibpdf/docs/esp_-_informe_completo_55846c89112182.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2022.» SEGIB, consultado en mayo de 2024. <https://informesursur.org/es/report/informe-de-la-cooperacion-sur-sur-y-triangular-en-iberoamerica-2022/>.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Informe de la XXVIII Cumbre Iberoamericana 2021-2024.» Issuu, consultado en mayo de 2024. <https://issuu.com/segibpdf/docs/informe-xxviii-cumbre-2021-2024-esp>.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «La Cooperación Iberoamericana en Datos.» SEGIB, consultado en junio de 2023. <https://cooperacioniberoamericana.org/es/>.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Presentación del Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2020.» SEGIB, consultado en mayo de 2024. <https://www.segib.org/agenda/presentacion-del-informe-de-la-cooperacion-sur-sur-y-triangular-en-iberoamerica-2020/>.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). «Revista Pensamiento Iberoamericano n.º 14.» SEGIB, consultado en junio de 2023. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/RPI-N14.pdf>.

Seguros para Energías Renovables. «Todo sobre la Transición Energética en España.» Seguros para Energías Renovables, consultado en junio de 2023. <https://www.segurorenovables.com/energia-renovable/transicion-energetica-en-espana/>.

Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS). «A New Agenda for Relations between the EU and Latin America and the Caribbean.» EEAS, 7 de junio de 2023. https://www.eeas.europa.eu/eeas/new-agenda-relations-between-eu-and-latin-america-and-caribbean_en.

Shaw, Carolyn. «Limits to Hegemonic Influence in the Organization of American States.» *Latin American Politics and Society* 45, n.º 3 (2003): 59-92.

Sigal, Lucila. «Sudamérica está en posición ideal para producir litio, dice Río Tinto.» *Club Minero*, 20 de marzo de 2024. <https://clubminero.com/contenido/7473/lucila-sigal-sudamerica-esta-en-posicion-ideal-para-producir-litio-dice-rio-tinto>.

Think Tank Europeo de Transformación Global. «Un futuro común para Europa, América Latina y el Caribe.» *Real Instituto Elcano*, abril de 2024. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2024>

Tremolada, Eric. «La relevancia institucional en los procesos de integración del Caribe.» En ****El Gran Caribe: Historia, Cultura y Política****, editado por Martha Ardila y otros, 119-142. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, PRETEXTOS, 2005.

UNFCCC. «COP28 Agreement Signals «Beginning of the End» of the Fossil Fuel Era.» UN Climate Change News, 13 de febrero de 2024. <https://unfccc.int/news/cop28-agreement-signals-beginning-of-the-end-of-the-fossil-fuel-era>.

UNFCCC. «Global Stocktake Moves Closer to a Conclusion at COP28.» UN Climate Change News, 13 de febrero de 2024. <https://unfccc.int/news/global-stocktake-moves-closer-to-a-conclusion-at-cop28>.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). «Recomendaciones para la prevención y atención de incendios forestales.» Portal de Gestión del Riesgo, consultado en junio de 2023. <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/recomendaciones-incendios-forestales.aspx>.

Vásquez, Amelia. «Aumento del nivel del mar: impacto en las costas panameñas.» ArcGIS StoryMaps, 5 de mayo de 2024. <https://storymaps.arcgis.com/stories/aa-b3536fe38b41d3a74f2bce632c2e57>.

World Resources Institute. «COP28: Outcomes and Next Steps.» Consultado en febrero de 2024. <https://www.wri.org/insights/cop28-outcomes-next-steps>.



DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD

Ronald Rambal Juliao con NIE. Z1063782Z alumno del Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales de la Escuela Diplomática en el curso 2023-2024, como autor de la Memoria de Investigación del Máster titulada «**Perspectivas de la región Iberoamericana en la dimensión medioambiental**» y presentada para la obtención del título correspondiente,

DECLARO QUE:

La Memoria de Investigación que presento está elaborada por mí y es original. No copio, ni utilizo ideas, formulaciones, citas integrales e ilustraciones de cualquier obra, artículo, memoria, o documento (en versión impresa o electrónica), sin mencionar de forma clara y estricta su origen, tanto en el cuerpo del texto como en la bibliografía.

Así mismo declaro que los datos son veraces y que no he hecho uso de información no autorizada de cualquier fuente escrita de otra persona o de cualquier otra fuente.

De igual manera, soy plenamente consciente de que el hecho de no respetar estos extremos es objeto de sanciones universitarias y/o de otro orden.

En Madrid, a 26 de junio de 2024.

Fdo.: Ronald Rambal Juliao

A handwritten signature in blue ink that reads "RRambal".

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**La evolución de la política presupuestaria
de la Unión Europea**

Iago Rodríguez Clemente

Madrid, junio de 2024

RESUMEN

El presupuesto es la política expresada en cifras: el Marco Financiero Plurianual está en el centro de la actividad política de la Unión Europea. En los últimos años, sucesivas crisis han puesto en cuestión la capacidad del Estado nación europeo para hacer frente a «shocks» inesperados, motivando una expansión de los ámbitos de actuación colectiva a través de la Unión y ampliando, por tanto, los objetivos de su política presupuestaria, que ahora incluyen inter alia la estabilización macroeconómica, la transición ecológica, la digitalización, la seguridad económica o la política industrial. La problemática a la que este ensayo pretende responder es la siguiente: «Desde la creación a través del Tratado de París de 1951 de un presupuesto administrativo para la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, ¿cómo ha afectado el desarrollo histórico de las áreas de responsabilidad de la Unión a los objetivos, estructura y financiación de su principal instrumento presupuestario?» La memoria de investigación trata esta cuestión desde una aproximación ecléctica, entrelazando el Derecho comunitario con la teoría económica sobre bienes públicos y federalismo fiscal, así como el análisis político-histórico de las sucesivas negociaciones presupuestarias y la descripción estadística de las asignaciones de gasto y la composición de los ingresos.

La principal conclusión es que la progresiva transformación de los objetivos de gasto del presupuesto no se ha visto correspondida por una reforma sustancial del sistema de recursos propios, fomentando la proliferación de instrumentos financieros ad hoc y fuera del Marco Financiero Plurianual que generan riesgos de ineficiencia y obstaculizan la rendición de cuentas y la transparencia. El inicio del próximo ciclo legislativo (2024-2029) es el punto natural de partida para que la Unión reflexione sobre cómo va a financiar sus prioridades estratégicas a largo plazo a partir de 2026, año en el que finalizará la iniciativa NextGenerationEU y el momento en el que se acordará un nuevo Marco Financiero Plurianual, a través del cual se reembolsarán los fondos NGEU. Para poder hacer frente a estos gastos, el MFP deberá contar con nuevas fuentes de ingreso, por lo que los Estados miembros deberán acordar una reforma del sistema de recursos propios. El principal reto político para la Comisión que se formará en los próximos meses será

diseñar una arquitectura financiera capaz de generar acuerdo entre los Estados miembros y que a la vez permita las inversiones estratégicas necesarias para el futuro de la Unión.

PALABRAS CLAVE: Marco Financiero Plurianual; NextGenerationEU; Recursos Propios; Bienes Públicos Europeos; Gobernanza Fiscal.

ABSTRACT

The budget is politics cast in figures: the Multiannual Financial Framework is at the heart of the European Union's political activity. In recent years, successive crises have challenged the ability of European nation-states to cope with unexpected shocks, leading to a broadening of the Union's area of responsibilities and thus extending the objectives of its budgetary policy, which have come to include inter alia counter-cyclical macroeconomic stabilisation, the climate and digital transitions, economic security or a nascent industrial policy. The research question to which this essay seeks to respond goes as follows: «Since the establishment of an administrative budget for the European Coal and Steel Community by the 1951 Treaty of Paris, how has the gradual expansion of the Union's areas of responsibility shaped the objectives, structure and financing of its main budgetary instrument?» This dissertation approaches the research question from an eclectic methodological standpoint underpinned by EU legal studies, the economic theory on public goods and fiscal federalism, as well as the politico-historical analysis of successive budgetary negotiations and the statistical description of expenditure allocations and revenue composition.

The main research finding is that the gradual transformation of budgetary expenditure targets has not been followed-up by a substantial reform of the own resources system. This has resulted in the proliferation of ad hoc financial instruments outside of the Multiannual Financial Framework, generating risks of inefficiency and hampering accountability and transparency. The opening of the next legislative cycle (2024-2029) offers a window of opportunity for the Union to advance the ongoing discussions on how to finance its long-term strategic priorities. 2026 will mark both the end of the issuance of NextGenerationEU bonds *and* the deadline for reaching an agreement on the next MFF. The next EU budget will necessarily include debt repayments. To be able to face the cost of repayments and interest on NGEU loans, Member States will have to agree on new sources of financing for the EU budget, something that has proven elusive so far. Designing a financial architecture capable of generating agreement between Member States while enabling the strategic investments needed for guaranteeing

the future prosperity and security of the Union will undoubtedly be amongst the challenges on top of the agenda for whoever leads the next European Commission.

KEYWORDS: Multiannual Financial Framework; NextGenerationEU; Own Resources; European Public Goods; Fiscal governance.

LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA DE LA UNIÓN EUROPEA

*We need to discuss the future of our budget in terms of
what it finances, how it finances it and how it is financed*

Ursula von der Leyen en su discurso sobre el Estado de la Unión
(2023)¹

INTRODUCCIÓN

El presupuesto de la Unión Europea (UE) está en el centro de su actividad política. Podría decirse que el presupuesto comunitario actúa hoy en día como catalizador del proceso de integración, aunque esto no ha sido siempre así. Este ensayo pretende examinar la evolución de los objetivos, la estructura y financiación de la política presupuestaria europea de cara a su inminente reforma, o en palabras de la presidenta de la Comisión Europea: ¿Qué financia?, ¿Cómo lo financia? y ¿Cómo se financia?

El ensayo pretende identificar en qué medida las sucesivas crisis a las que se ha enfrentado la Unión y la consecuente aparición de nuevas prioridades han transformado los objetivos, estructura y financiación de la política presupuestaria de la UE.

La progresiva evolución de las competencias comunitarias ha ido modificando la estructura de lo que hoy constituye el presupuesto general de la UE, el cual dista mucho de ser un mero presupuesto administrativo, al contener principalmente instrumentos de inversión y redistribución. En algunos aspectos, sin

¹ Ursula von der Leyen, *2023 State of the Union Address by President von der Leyen*. (13/09/2023). Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, European Commission. <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/2023-state-union-address-president-von-der-le-ye-2023-09-13>

embargo, el presupuesto comunitario se ha mantenido inalterado desde su última gran reforma en 1988, pese a los múltiples cambios en la gobernanza y prioridades europeas desde entonces.

La evolución de la política presupuestaria muestra que, pese a ser un catalizador de mayor integración, el presupuesto está sujeto a inercias que son políticamente difíciles de reformar: sus partidas de gasto o fuentes de ingreso, una vez establecidas en un marco plurianual, resisten a su modificación (incluso cuando la agenda política de la Unión se ve alterada sustancialmente). De la misma manera, el tamaño del presupuesto general se ha mantenido alrededor del 1% de la Renta Nacional Bruta (RNB) de la Unión desde sus inicios. Con respecto a las principales partidas de gasto, desde la reforma de 1988 los fondos destinados a las políticas de cohesión y a subvencionar el sector agrícola europeo siguen representando dos tercios del gasto total. El presupuesto europeo también padece de una rigidez crónica. Su falta de flexibilidad dificulta hacer frente a crisis inesperadas a través del instrumento presupuestario general.

Aunque es cierto que el tamaño absoluto y el número de objetivos presupuestarios han aumentado gradualmente con los años, este proceso no debe percibirse como automático ni asegurado. Así como el Brexit demostró que el proceso de integración no es unidireccional y puede retroceder, el MFP 2014-20 demostró que el presupuesto no tiene por qué crecer y de hecho puede disminuir si así lo consideran los principales actores políticos y/o lo requiere el ciclo económico.

En otros sentidos, el presupuesto europeo de 2024 es una bestia muy diferente a la que se negoció bajo la Comisión Delors en 1988. Durante el siglo XXI, la política presupuestaria de la UE se ha fragmentado en multitud de instrumentos, complicando su gobernanza y dificultando la tarea de aquellos que, como yo mismo, pretenden entenderla.

La falta de flexibilidad del presupuesto general (el marco financiero plurianual) a la que se hacía referencia significa que, frente a crisis inesperadas, cuya respuesta requiere de mecanismos financieros para hacerles frente, la UE ha tenido que crear nuevos instrumentos financieros con un diseño, objetivos, gobernanza y financiación propios. Así, por cada gran crisis que ha golpeado a la Unión en los últimos años (e.g., deuda soberana, refugiados, COVID-19, guerra en Ucrania, etc.) hay un nuevo instrumento presupuestario desvinculado del marco financiero plurianual (e.g., Mecanismo Europeo de Estabilidad; *EU Facility for Refugees in Turkey*; Instrumento para la Recuperación; *Macro-Financial Assistance to Ukraine* +).

Es principalmente por este motivo que el presente ensayo se refiere a la evolución de la «política presupuestaria» (en referencia a todos los instrumentos financieros que conforman la capacidad fiscal de la Unión) y no al «presupuesto de la UE», que en lo que sigue se entiende como el presupuesto general, es decir el marco financiero plurianual, o en su defecto los presupuestos anuales negociados dentro de los márgenes establecidos por el MFP.

La memoria se divide en tres capítulos:

El capítulo I resume brevemente la evolución de las principales características de los presupuestos anteriores al Marco Financiero Plurianual 2021-27. Este capítulo pretende ser algo más que un repaso histórico, si bien se mencionan eventos y reformas de calado que contextualizan el marco presupuestario actual. Hay un intento de identificar algunas tendencias generales que se resumen en un cuadro al final del primer capítulo, «7 tendencias históricas». El vínculo entre rondas de ampliación y reformas presupuestarias es de especial relevancia para el momento político actual de revitalización del proceso de ampliación y debate sobre el nexo ampliación-profundización, aunque esto daría para otra memoria.² Finalmente, en la última sección (B.1-B.2) del primer capítulo se describe el procedimiento presupuestario, es decir, el proceso de adopción del marco financiero plurianual según el Tratado de Lisboa. Se incluye también una breve mención a los principios generales de las finanzas públicas europeas según lo establecido por el conocido como «Reglamento Financiero» de 2018.³

El capítulo II está dividido en tres secciones y trata sobre el presupuesto actual, especialmente sus dos principales componentes: el Marco Financiero Plurianual 2021-27 y los fondos NextGenerationEU. La sección «A» se centra en los objetivos de la política presupuestaria europea y la aparición de un nuevo principio organizativo (i.e., «*Bienes Públicos Europeos*») para discernir cuándo y dónde la acción colectiva de los Estados miembros a través de un instrumento presupuestario común conlleva un valor añadido mayor del que resultaría de la acción individual por cada país. A este respecto, el objetivo es doble: en primer lugar, introducir los orígenes teóricos del término, producto de la literatura económica sobre bienes públicos, fallos de mercado y externalidades. Esta rama de la economía se preocupa por responder a la pregunta «¿cuándo está justificada la intervención estatal para la provisión de un bien o servicio?». En el contexto de la gobernanza multinivel que caracteriza a la Unión Europea, responder a la pregunta anterior no es suficiente. Si la respuesta es «*Sí, el Estado debe proveer X bien o servicio*», aún debe decidirse el nivel de gobernanza óptimo para la provisión del bien público en cuestión, por lo que esta sección también se entrelaza con nociones de la literatura sobre federalismo fiscal. Naturalmente, en el contexto de la UE, existen límites legales en los tratados relacionados con los principios de competencia, proporcionalidad y subsidiariedad que limitan la aplicación práctica de la teoría económica.

² Hans Kribbe y Luuk van Middelaar, *Preparing for the next EU enlargement: Tough choices ahead*. (01/09/2023). Brussels Institute for Geopolitics. <https://big-europe.eu/publications/big002-preparing-for-the-next-eu-enlargement#2-the-eu-budget-agriculture-and-cohesion-policy>

³ Directorate-General for Budget, *Financial regulation applicable to the general budget of the Union - July 2018*. (01/07/2018). European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi: 10.2761/816722. <https://data.europa.eu/doi/10.2761/816722>

La sección «B» del segundo capítulo comienza por el análisis de las negociaciones sobre el MFP 2021-27, el impacto del COVID-19 sobre dichas discusiones, y el proceso de toma de decisión que culminó en la creación de SURE y los fondos NextGenerationEU. A continuación, se explica la delicada base jurídica, compuesta de tres pilares, sobre la que se tomó la decisión de establecer los NGEU, cuya justificación descansa sobre la «excepcionalidad» de la emergencia y la «temporalidad» del instrumento. La parte final de esta sección está dedicada a la estructura y asignación de los fondos. La composición del gasto se describe tanto a nivel de área política (e.g., cohesión, acción exterior, etc.) como de país receptor. Se ofrece un análisis más detallado de los instrumentos principales según su tamaño. Del MFP 2021-27 se escogen el Fondo Europeo Agrícola de Garantía Agraria y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Se hace lo mismo con el principal instrumento de los NGEU: el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

La sección «C» del segundo capítulo se centra en el modelo de financiación del presupuesto, conocido como el «Sistema de Recursos Propios». La primera parte de esta sección muestra la composición de los ingresos y explica brevemente en qué consiste cada categoría de recurso propio. Seguidamente, se introduce la propuesta de reforma del sistema de recursos propios presentada por la Comisión von der Leyen en 2023 y el posterior debate entre Estados miembros, que continúa hasta día de hoy. Estas discusiones están por el presente motivadas por la necesidad de introducir nuevos tipos de ingreso antes del próximo MFP, a través del cual deberá iniciarse el reembolso de los fondos NGEU. Por este motivo, la Comisión y el Parlamento Europeo, junto con varios Estados miembros, apoyan la introducción de nuevos recursos propios; mientras que varios otros países mantienen serias reservas sobre la viabilidad de los nuevos ingresos propuestos hasta el momento, temen que éstos supongan una carga desproporcionada sobre sus economías, y desconfían de dotar a la UE de más autonomía financiera, prefiriendo el modelo actual de financiación que descansa sobre las contribuciones de los Estados miembros según su RNB.

Una vez examinados los nuevos objetivos, estructura y financiación del marco presupuestario actual, el tercer capítulo se pregunta hacia dónde va el futuro de la política presupuestaria más allá de 2026, año en el que se acordará un nuevo MFP y también se agotarán los NGEU y empezará su reembolso. Se argumenta que el modelo actual de gobernanza presupuestaria es uno de «gestión de crisis», fundamentado sobre la creación de instrumentos presupuestarios ad hoc, con base legal en los artículos 122 y 107 del TFUE sobre ayuda financiera a Estados miembros frente a «catástrofes naturales» o «acontecimientos excepcionales», o directamente fuera de los tratados. Los instrumentos financieros excepcionales motivados por emergencias no son suficientes para alcanzar los objetivos a largo plazo identificados por el informe de prospectiva de la Comisión en 2023, como son la neutralidad climática, la seguridad económica, o la autonomía estratégica

abierta. En el marco de un consenso emergente sobre una nueva política industrial, un MFP post-2027 reformado y capaz de apoyar la implementación de las nuevas prioridades de la Unión requiere de un nuevo sistema de financiación que incluya nuevos recursos propios. Esta sección muestra porque el aumento de las contribuciones nacionales basadas en la RNB no es una opción realista en los próximos años. Finalmente se discuten las oportunidades y las desventajas del mecanismo de cooperación reforzada para la inclusión de nuevos tipos de recursos propios.

En cuanto a la metodología, la memoria no se circunscribe ni a un solo método de análisis ni a una disciplina académica, con la posible excepción de la noción ambigua de los «Estudios europeos».⁴ La gobernanza europea es probablemente demasiado compleja para entenderla solo a través del derecho, las inercias históricas, la ciencia política o la economía, y este ensayo no pretende abarcar todas las dimensiones posibles del análisis de la política presupuestaria. Lo que sí que pretende hacer es recopilar las aportaciones quizás más relevantes e interesantes de dichas disciplinas para entender los varios pilares sobre los que se sostiene el funcionamiento del presupuesto de la UE, y en el proceso aportar de vez en cuando mis propias observaciones y análisis.

⁴ Patrick Bijsman and Johan Adriaensen, *Mapping a discipline: interdisciplinarity and the core of European Studies*. (09/01/2024). Chapter 3 (ed) Viviane Gravey and Christopher Huggins., *Teaching European Union Politics*. <https://doi.org/10.4337/9781839103711>., <https://www.elgaronline.com/edcollchap/book/9781839103711/book-part-9781839103711-12.xml>

Capítulo I

EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO (1951-2020)

A. Formación y evolución

1. Orígenes del instrumento presupuestario: Desarrollo inicial bajo los Tratados de París y Roma (1951-1979).

El Tratado de París de 1951 de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) establecía un presupuesto administrativo y otro operacional para dicha organización.⁵ Al contrario que otras organizaciones internacionales, la CECA no se financiaba con contribuciones de sus Estados miembros, sino a través de impuestos sobre la producción del carbón y el acero destinados a cubrir sus gastos administrativos.

La CECA fijaba un impuesto de un máximo del 1% de la facturación a las industrias del carbón y el acero, los aranceles a las importaciones de estos productos y «multas» de un máximo del 5% de la facturación a aquellas empresas que no aplicaban las cuotas de producción establecidas por la Comunidad.⁶ El nivel de impuestos lo proponía la Alta Autoridad y solo podía ser bloqueado si cuatro de los seis Estados miembros representados en el Consejo así lo decidían.⁷ En cierta manera, al ejercer un poder impositivo, la Alta Autoridad de la CECA tenía una autonomía financiera considerable.

⁵ Alfredo De Feo, *A History of Budgetary Powers and Politics in the EU: The Role of the European Parliament (Part I: European Coal and Steel Community 1952-2002)*. (01/03/2015). Historical Archives of the European Parliament. European Parliamentary Research Service. PE 538.883. Doi: 10.2861/795565. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/538883/EPRS_STU\(2015\)538883_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/538883/EPRS_STU(2015)538883_EN.pdf)

⁶ *Ibid.*, p. 16.

⁷ Giacomo Benedetto, *The History of the EU Budget*. (01/05/2019). In-depth analysis requested by the BUDG Committee. Directorate-General for Internal Policies of the Union. European Parliament. PE 636.475. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/636475/IPOL_IDA\(2019\)636475_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/636475/IPOL_IDA(2019)636475_EN.pdf) p.6

En algunas circunstancias, la Alta Autoridad de la CECA también podía contraer préstamos con el fin de trasladarlos en forma de ayuda financiera reembolsable a los Estados miembros afectados por la readaptación del sector, que en cualquier caso eran responsables del reembolso de éstos.⁸

Por otro lado, los Tratados de Roma de 1957 para la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) establecían, respectivamente, los presupuestos para cada organización. En el caso de EURATOM, el tratado diferenciaba entre el presupuesto administrativo y el destinado para la investigación y la inversión.⁹ La CEE contaba con un solo presupuesto. La política agraria común surgió en esa época, en 1962, para hacer frente a las subvenciones agrícolas, principalmente en Estados Unidos (EE.UU).¹⁰

Algunos años después se hizo un esfuerzo por simplificar el panorama institucional a través del Tratado de Fusión de 1965 (*Merger Treaty*) entre las diferentes comunidades, lo que conllevó a su vez una unificación de los respectivos presupuestos de cada organización. El Tratado de Fusión incorporó las partidas presupuestarias administrativas de la CECA y EURATOM al presupuesto de la CEE. A nivel institucional, el tratado unificaba los respectivos consejos ministeriales e integraba a la Alta Autoridad en la Comisión Europea. A partir de entonces existió un único presupuesto administrativo para las tres organizaciones.

Los Tratados de Luxemburgo (1970) y Bruselas (1975) coincidieron con la ampliación a Dinamarca, Irlanda y Reino Unido. Fue en 1970 que se decidió crear una capacidad de financiación permanente («recursos propios») para la CEE, a partir de lo recaudado a través de aranceles y una contribución en base a un Impuesto al Valor Añadido (IVA) armonizado:¹¹ el artículo 4 de la Decisión del Consejo de 1970 sobre el uso de recursos propios indicaba que «*From 1 January 1975 the budget of the Communities shall, irrespective of other revenue, be financed entirely from the Communities' own resources*». ¹² Del lado del gasto, con la primera ampliación también se formó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional enfocado a las regiones con menores ingresos per cápita (el Mezzogiorno italiano, los Midlands británicos e Irlanda).¹³

⁸ De Feo, 2015, *op. cit.*

⁹ European Union, *Public Finance*, (2014) Luxembourg: Publications Office of the European Union. ISBN 978-92-79-35004-7 doi: 10.2761/17724. https://commission.europa.eu/system/files/2018-10/eu-public-finance-edition-5_2014_en_0.pdf

¹⁰ Benedetto, 2019, p. 7, *op. cit.*

¹¹ *Ibid.*, p. 8.

¹² European Coal and Steel Community, European Economic Community, Euratom, *Council Decision of 21 April 1970 on the replacement of financial contributions from Member States by the Communities' own resources*, OJL 94, (28/04/1970), p. 19-22. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31970D0243>

¹³ Andrew Chrismer, *Spotlighting the European Regional Development Fund (ERDF): Yesterday and Today*. (2015). German Marshall Fund. <https://www.gmfus.org/news/spotlighting-european-regional-development-fund-erdf-yesterday-and-today#:~:text=The%20ERDF%20was%20originally%20enacted,continues%20to%20support%20its%20mission.>

La importancia de la cuestión presupuestaria se evidencia en la propia institucionalización del Consejo Europeo, que pese a establecerse a instancia del presidente francés Valéry Giscard d'Estaing en París en 1974, su primera sesión formal tuvo lugar en marzo de 1975 en Dublín. El primer punto en la agenda de las conclusiones del Consejo Europeo de Dublín trata precisamente sobre la reforma presupuestaria, discusiones que desencadenarían en junio de 1975 en un nuevo tratado sobre la gobernanza financiera de la Comunidad.¹⁴

El «cheque» británico

En el momento de su adhesión, el Reino Unido tenía una renta per cápita inferior a la media comunitaria y dependía en gran medida de las importaciones de productos agrícolas porque contaba con un sector doméstico muy reducido. En un contexto en el que la mayor parte del gasto comunitario iba destinado a las subvenciones agrícolas, el reducido tamaño del sector agrario británico significaba que al Reino Unido le correspondía solo una pequeña parte del gasto total. Sin embargo, los altos niveles de consumo en relación con su PIB hacían que, en contribuciones basadas en el IVA, el Reino Unido fuese uno de los principales contribuyentes al presupuesto. Este fue el tema principal de la campaña sobre el referéndum británico de permanencia en la Comunidad de 1975. En el Consejo Europeo de Dublín de 1975 se decidió un «mecanismo corrector» que compensaba en términos absolutos la contribución IVA británica. Este mecanismo, que se fue manteniendo y reformando a lo largo de los años, creó el precedente para que posteriormente otros «contribuyentes netos» como Alemania, Austria, Suecia, Finlandia o Países Bajos exigiesen correcciones similares.

2. Crisis presupuestaria y primeras negociaciones interinstitucionales (1979-1988)

Entre 1979 y 1988 la situación financiera de la Comunidad sufrió una serie de desequilibrios que acabaron propiciando una reforma completa del marco presupuestario. El desequilibrio presupuestario estuvo causado por la caída de los ingresos llamados recursos propios, que habían sido introducidos en 1970, y por el aumento del gasto, principalmente agrícola. La progresiva implementación del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) había conseguido acabar prácticamente con los aranceles a bienes industriales, reduciendo las recaudaciones de la Comunidad en el proceso.

¹⁴ Consejo de la Unión Europea, *European Council Conclusions - Dublin 1975*. (11/03/1975). En *European council conclusions (1975-1992)*. <https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/1992-1975/>

Las contribuciones financieras de los Estados miembros tuvieron que cubrir la brecha presupuestaria. En el Consejo Europeo de Fontainebleau de 1984 se decide aumentar la contribución basada en el IVA hasta el 1,4%, además de aprobar contribuciones ad hoc de los gobiernos para asegurar el equilibrio presupuestario y posponer los pagos a ciertos productos agrícolas para reducir el gasto.¹⁵

Del lado institucional, el Parlamento Europeo, constituido por elección directa por primera vez en 1979, demandaba en base a esa renovada legitimidad un rol más relevante en las decisiones presupuestarias de la Comunidad. El Parlamento y el Consejo no consiguieron llegar a acuerdos sobre los presupuestos anuales de 1980, 1985, 1986 y 1988.¹⁶ Desde el Tratado de Bruselas de 1975 el Parlamento podía rechazar el presupuesto en su totalidad, facultad que usó para reforzar progresivamente las partidas presupuestarias de su interés.

Frente a la cada vez más complicada negociación interinstitucional, la Declaración conjunta de junio de 1982 de la Comisión, el Consejo y el Parlamento pretendía corregir y mejorar el procedimiento presupuestario. La declaración definía el concepto de «gasto obligatorio» como aquel que «*la autoridad presupuestaria está obligada a consignar en el presupuesto para que la Comunidad pueda respetar sus obligaciones, internas o externas, tal como resultan de los Tratados o de los actos adoptados en virtud de los mismos*».¹⁷ Además, anexa a dicha declaración se incluía una lista de todas las partidas presupuestarias clasificadas como gasto obligatorio o no obligatorio. A través de dicha declaración se instauró un nuevo procedimiento para determinar la clasificación de nuevas partidas presupuestarias: las negociaciones entre los Presidentes de las tres instituciones, conocidas como «trólogos». La declaración de 1982 consiguió reducir la tensión interinstitucional hasta el momento en que se hizo evidente que la inminente adhesión de España y Portugal haría necesaria una revisión del marco presupuestario.

Tanto Grecia como España y Portugal se beneficiaron de medidas transitorias por las que se les devolvía un porcentaje de sus contribuciones al presupuesto basadas en el IVA entre 1986-1992 (el porcentaje de devolución para España y Portugal empezaba en el 87% en 1986 e iba decreciendo con los años).¹⁸ La ampliación al sur desequilibró la balanza presupuestaria por el lado de los gastos e impulsó políticamente las discusiones sobre la reforma del presupuesto comunitario.

¹⁵ Consejo de la Unión Europea, *European Council Meeting at Fontainebleau: Conclusions of the Presidency*, (26/06/1984). https://www.consilium.europa.eu/media/20673/1984_june_-_fontainebleau_eng_.pdf. Eleanor Remo James. The budgetary procedure. (01/04/2024) Fact Sheets on the European Union: The European Union's legal system and decision-making procedures. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/10/the-budgetary-procedure>

¹⁶ De Feo, 2015, p. 47, *op. cit.*

¹⁷ European Parliament, Council of the European Union, European Commission, *Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission on various measures to improve the budgetary procedure*, OJ C 194 (28/07/1982), p. 1-38. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31982Y0728%2801%29>

¹⁸ Javier Elorza, Una Pica en Flandes: *La huella de España en la Unión Europea*. Madrid: DEBATE, 2023.

3. El Acta Única Europea y el Paquete «Delors I» (1988-1992)

La ampliación ibérica y la ratificación del Acta Única Europea de 1987 diversificaron y profundizaron los objetivos de la Comunidad en ámbitos como el mercado único o la cohesión social y territorial. El «Paquete Delors», presentado en 1987 por la Comisión, consistía en dos documentos con varias propuestas para reformar el marco financiero y presupuestario entre 1988 y 1992.¹⁹ Las llamadas entonces «perspectivas financieras» fijaban techos o límites de gasto máximo absoluto y por categoría de gasto, así como límites a las contribuciones de los Estados miembros. Las «perspectivas financieras» pasarían a llamarse «marco financiero plurianual» tras el Tratado de Lisboa de 2009.

A nivel político, la aprobación e impulso a la reforma financiera Delors I culminó en el Consejo Europeo de Bruselas en febrero de 1988. A grandes rasgos, la reforma consistió en:

- 1) Expandir los recursos propios de la Comunidad añadiendo un tipo de ingreso basado en la RNB;
- 2) Reforzar la disciplina presupuestaria fijando límites de gasto;
- 3) Racionalizar la implementación de los fondos estructurales a través de objetivos y ampliarlos.²⁰

El Consejo Europeo de Bruselas de 1988 estableció las llamadas «perspectivas financieras» para el periodo 1988-1992, cuyo objetivo era garantizar la estabilidad presupuestaria y la financiación necesaria para la ejecución del Acta Única Europea y para llevar a cabo la ampliación.²¹ El MFP fijaba los techos de gastos e ingresos del presupuesto comunitario para un periodo de cinco años, aprobándose por unanimidad en el Consejo y por mayoría en el Parlamento.²² También se blindaba a través de un acuerdo interinstitucional. A partir de 1988, las negociaciones entre el Consejo y el Parlamento para establecer el presupuesto anual de la Comunidad se hacían dentro de los límites establecidos en el MFP acordado previamente y fijados en el acuerdo interinstitucional.²³

¹⁹ European Commission (1987) *The Single Act: A new frontier for Europe Communication from the Commission to the Council*. (COM (87) 100), (15/02/1987). <http://aei.pitt.edu/8592/>

European Commission, *Report by the Commission to the Council and Parliament on the Financing of the Community Budget*. (COM (87) 101), (28/02/1987). <http://aei.pitt.edu/1370/>

²⁰ European Union, *Public Finance*, (2014) Luxembourg: Publications Office of the European Union. ISBN 978-92-79-35004-7 doi: 10.2761/17724. https://commission.europa.eu/system/files/2018-10/eu-public-finance-edition-5_2014_en_0.pdf

²¹ Alix Delasnerie, “El Marco Financiero Plurianual”, *Fichas técnicas sobre la Unión Europea - 2024*. Parlamento Europeo. (01/04/2024). https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/es/FTU_1.4.3.pdf

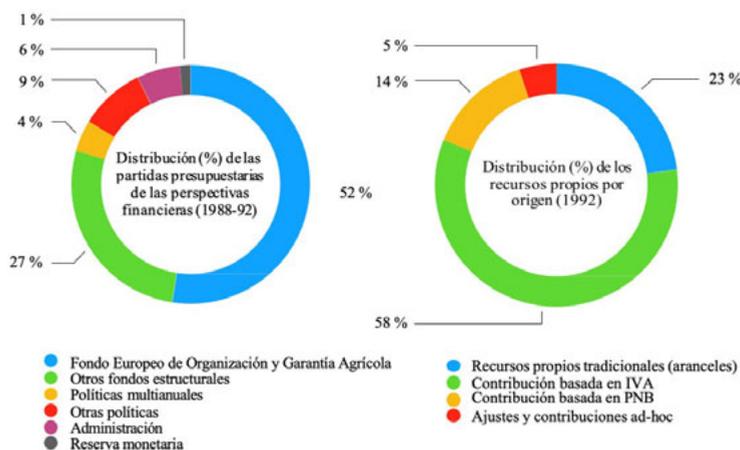
²² Benedetto, 2019, *op. cit.*

²³ Official Journal of the European Communities, *Interinstitutional Agreement on Budgetary Discipline and Improvement of the Budgetary Procedure*. No L 185/33. (15/07/1988). https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9d167bc4-593b-4085-b2c5-8b472a45451e.0004.01/DOC_2&format=PDF

Los presupuestos anuales solo requerían de una mayoría cualificada en el Consejo para su aprobación.²⁴ Los límites de gasto e ingresos fijados por el MFP «encuadraban» las negociaciones entre Estados miembros y posteriormente entre el Consejo y el Parlamento, lo que facilitaba llegar a acuerdos y evitaba la reapertura de temas ya zanjados durante las discusiones sobre el marco plurianual.²⁵ De esta manera, por primera vez en la historia de la Comunidad Europea se creó un marco de referencia con límites superiores e inferiores en el que las instituciones negociaban anualmente las partidas presupuestarias.

Entre las medidas acordadas en el Consejo Europeo de Bruselas de 1988, quizás la más relevante para los propósitos de este ensayo sea la creación de una nueva categoría de recurso propio basado en la Renta Nacional Bruta (RNB), creado mediante la Decisión 88/376/CEE del Consejo en 1988.²⁶ La aportación de este recurso en relación con las demás fuentes de ingreso fue creciendo progresivamente desde 1988 hasta constituir hoy la principal fuente de ingresos al presupuesto comunitario. Este tipo de recurso propio consiste en la transferencia por parte de los Estados Miembros de un porcentaje uniforme de su RNB, el cual se fija anualmente con el fin de equilibrar el presupuesto.²⁷

FIGURA 1: Perspectivas financieras (1988-92): Composición del gasto e ingresos²⁸



²⁴ *Ibid.*

²⁵ Alix Delasnerie, 2024, *op. cit.*

²⁶ Council of the European Union, 88/376/EEC, Euratom: *Council Decision of 24 June 1988 on the system of the Communities' own resources*. OJL 185, (15/07/1988), p. 24-28. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31988D0376>

²⁷ Andras Schwarcz, *Los Ingresos de la Unión Europea*, p. 6. (2024). Fichas técnicas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/27/los-ingresos-de-la-union-europea>

²⁸ Elaboración propia a partir de datos de Giacomo Benedetto, *The History of the EU Budget*. (01/05/2019). In-depth analysis requested by the BUDG Committee. Directorate-General for Internal Policies of the Union. European Parliament. PE 636. 475. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/636475/IPOL_IDA\(2019\)636475_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/636475/IPOL_IDA(2019)636475_EN.pdf)

Durante todo el periodo entre 1988 y 1992 el gasto total se mantuvo dentro de los límites del marco establecido en las perspectivas financieras, por lo que en este sentido puede decirse que el Paquete Delors I fue un éxito. Esto es aún más notable considerando los costes adicionales que resultaron de la re-unificación alemana, que se pudieron cubrir sin modificar el techo de gasto. Esto se debió en parte al moderado aumento del gasto agrícola, así como a las favorables condiciones económicas. Las economías de los 12 crecieron más de lo previsto en ese periodo, lo que en consecuencia supuso un volumen más alto de recursos disponibles.²⁹

4. El Tratado de Maastricht y el Paquete «Delors II» (1993-1999)

El buen resultado de las perspectivas financieras 1988-1992 llevaron a su renovación para un nuevo periodo y a un nuevo Acuerdo Interinstitucional. El nuevo marco financiero tenía que tener en cuenta las implicaciones presupuestarias del Tratado de Maastricht, firmado en febrero de 1992, cuya entrada en vigor se produjo en noviembre de 1993. La consecuencia más relevante de Maastricht en el plano presupuestario fue la creación de los Fondos de Cohesión para la financiación de proyectos de infraestructura, transporte y medioambiente en países con una RNB per cápita inferior al 90% de la media comunitaria, lo que incluía a España, Grecia, Irlanda y Portugal.³⁰ El presupuesto comunitario asumía plenamente el objetivo de fomentar la convergencia económica en el contexto de la unión económica y monetaria.

El Tratado además contemplaba nuevas competencias mixtas en áreas como las redes trans-europeas, la educación o la industria, de las que posteriormente surgirían obligaciones presupuestarias.³¹ El Tratado de Maastricht y las perspectivas financieras de 1992 también consolidaron programas como Erasmus, creado en 1987, y que ha visto su asignación presupuestaria crecer sustancialmente desde entonces. La puesta en marcha del llamado tercer pilar del tratado, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), tuvo un coste muy modesto, principalmente administrativo, por las limitadas competencias de la Unión.³² La

²⁹ Commission of the European Communities, *Application of the Interinstitutional Agreement of 29 June 1988 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, proposals for renewal: Report presented by the Commission under Point 19 of the Agreement*. COM (92) 82 final. (10/03/1992). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A51992DC0082>

³⁰ Council of the European Union, *Council Regulation (EC) No 1164/94 of 16 May 1994 establishing a Cohesion Fund*. OJL 130, (25/05/1994), p. 1-13. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31994R1164>

³¹ European Commission, *From the Single Act to Maastricht and Beyond: The Means to Match our Ambitions*. COM (92) 2000. (11/02/1992). <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b63fb92d-cbcb-4bfc-b78a-e1a665b74ff5/language-en>. European Union, *Public Finance*, (2014) Luxembourg: Publications Office of the European Union. ISBN 978-92-79-35004-7 doi: 10.2761/17724. https://commission.europa.eu/system/files/2018-10/eu-public-finance-edition-5_2014_en_0.pdf

³² *Ibid.*

categoría de gasto para la acción exterior, por ejemplo, representó en las perspectivas financieras de 1993-1999 solo el 5% del gasto, por debajo de los costes administrativos (6%).³³

Durante el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992 los temas a tratar incluían acordar un MFP 1993-99, la ampliación a Austria, Suecia, Finlandia y Noruega, y la localización definitiva de las sedes institucionales. En el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992 se acordó un aumento del techo de ingresos del 1,2% al 1,34% de la RNB. También se decidió modificar la estructura de los recursos propios, reduciendo el peso de los ingresos regresivos derivados de las contribuciones basadas en un porcentaje del IVA recaudado, y aumentando el peso de las contribuciones basadas en el PNB, lo cual beneficiaba particularmente a los Estados miembros menos prósperos.³⁴

Del lado del gasto, la principal innovación fue el incremento de la partida presupuestaria para la cohesión en un 75% (de 17 mil millones de ECU en 1992 a 30 mil millones en 1999), incluyendo la creación de un nuevo instrumento, el Fondo de Cohesión, que además benefició particularmente a España (a la que le correspondería el 55% del nuevo instrumento).³⁵ Los cuatro países beneficiarios de la política de cohesión (España, Grecia, Irlanda y Portugal) recibieron en 1999 entre fondos de cohesión y fondos estructurales el doble de lo que recibieron en las anteriores perspectivas financieras.³⁶ El acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo de Edimburgo junto con un nuevo Acuerdo Interinstitucional en 1993 pusieron en marcha las nuevas perspectivas financieras para 1993-1999.³⁷

Durante la implementación de este marco plurianual se produjo la ampliación a Austria, Finlandia y Suecia, en cuyas negociaciones de adhesión el presupuesto fue un elemento clave (los noruegos rechazaron por referéndum su entrada). Los países candidatos, dada su prosperidad relativa, se convertirían en contribuyentes netos al presupuesto comunitario, aunque tras conseguir negociar un mecanismo gradual de incorporación al presupuesto, así como la creación de un nuevo ob-

³³ Giacomo Benedetto, *The History of the EU Budget*. (01/05/2019). In-depth analysis requested by the BUDG Committee. Directorate-General for Internal Policies of the Union. European Parliament. PE 636. 475. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/636475/IPOL_IDA\(2019\)636475_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/636475/IPOL_IDA(2019)636475_EN.pdf)

³⁴ Consejo de la Unión Europea, *European Council Conclusions - Edinburgh 1992*. (12/12/1975). En European council conclusions (1975-1992). <https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/1992-1975/>

³⁵ El Fondo de Cohesión tenía un carácter estatal y no regional como los fondos ya existentes (i.e., FEDER), por lo que toda la población española podía ser elegible y no solo las regiones de Objetivo 1 (de renta inferior al 75% de la media). Países como Grecia y Portugal contaban con toda su población en regiones de objetivo 1, por lo que ya se beneficiaban enormemente del FEDER. La creación del Fondo de Cohesión permitió a España destinar fondos estructurales a las regiones más competitivas y donde las inversiones tendrían un mayor impacto sobre la productividad (Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco, Rioja). Elorza, *op. cit.* p.153.

³⁶ Javier Elorza, *Una Pica en Flandes: La huella de España en la Unión Europea*. Madrid: DEBATE, 2023

³⁷ Council of the European Union, 94/729/EC: *Council Decision of 31 October 1994 on budgetary discipline*, OJL 293, (12/11/1994), p. 14-18 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31994D0729>

jetivo 6 de los fondos estructurales dedicado a las regiones con las densidades de población más bajas para asegurar la elegibilidad de las regiones árticas.³⁸ La ampliación de 1993 a países que se convertirían en contribuyentes netos aumentó los recursos disponibles de la Comunidad.

5. La Agenda 2000, el Paquete «Santer» y la ampliación «Big Bang» (2000-2006)

La Comisión Europea publicó en 1997 la «*Agenda 2000: For a stronger and wider Union*», un documento que incluía una serie de propuestas para reformar el marco financiero de la Unión con vistas a la ampliación al este.³⁹ La contribución al presupuesto de los recursos propios tradicionales (i.e., aranceles) siguieron cayendo durante este periodo, del 17,5% de los ingresos en 1997 al 14,3% en 2003, a medida que la Unión negociaba acuerdos de libre comercio con los países candidatos e implementaba lo acordado en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC).⁴⁰

Las perspectivas financieras de 2000-2006 se aprobaron en el Consejo Europeo extraordinario de Berlín en 1999, mientras que las tres instituciones acabaron firmando un nuevo pacto interinstitucional en el mismo año.⁴¹ En las negociaciones, Alemania quiso reducir su contribución, señalando el coste de la reunificación, junto con Países Bajos, Austria y Suecia. Reino Unido, por su parte, defendía mantener el «mecanismo corrector» y Francia quería evitar una reducción de las subvenciones agrícolas. Para los países del sur, el objetivo de las negociaciones era evitar que la ampliación y los instrumentos financieros de ayuda a la adhesión redujesen los fondos estructurales a su disposición.⁴²

En el Consejo Europeo de Copenhague de 2002 se aprobó la adhesión de 10 nuevos Estados Miembros.⁴³ La ayuda financiera a la adhesión consistía de 3 instrumentos presupuestarios: Phare (enfocado en desarrollar la capacidad administrativa para implementar el *acquis communautaire*); Sapard (enfocado en modernizar la agricultura); e ISPA (para la financiación de proyectos de transporte y medio am-

³⁸ European Union, *Public Finance*, (2014) Luxembourg: Publications Office of the European Union. ISBN: 978-92-79-35004-7 doi: 10.2761/17724. https://commission.europa.eu/system/files/2018-10/eu-public-finance-edition-5_2014_en_0.pdf

³⁹ European Commission, *Agenda 2000: for a stronger and wider Union*, COM(97) 2000; (15/07/1997) Bulletin EU, Supplement 5/97. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/agenda-2000-for-a-stronger-and-wider-union.html>

⁴⁰ European Union, *Public Finance*, (2014) Luxembourg: Publications Office of the European Union. ISBN: 978-92-79-35004-7 doi: 10.2761/17724. https://commission.europa.eu/system/files/2018-10/eu-public-finance-edition-5_2014_en_0.pdf

⁴¹ European Union, *Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*. (06/05/1999). <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/new-interinstitutional-agreement-and-financial-perspective-2000-2006.html>

⁴² European Parliament, *Berlin European Council 24 and 25 March 1999 Presidency Conclusions*. p. 75. https://www.europarl.europa.eu/summits/ber2_en.htm

⁴³ Council of the European Union, *Copenhagen European Council 12 and 13 December 2002 Presidency Conclusions*. (29/01/2003). 15917/02. <https://www.consilium.europa.eu/media/20906/73842.pdf>

biente).⁴⁴ En total, entre 1990 y 2006 se destinaron €40,7 mil millones en instrumentos financieros en preparación y apoyo a la ampliación, haciéndose dentro del marco presupuestario normal sin necesidad de aumentar los recursos propios.⁴⁵ En cuanto al origen de los recursos propios, se reforzó la tendencia a aumentar el peso de la contribución basada en la RNB, reduciendo la contribución basada en el IVA.⁴⁶

En los cinco años siguientes a la ampliación de 2004, alrededor del 14% del gasto del presupuesto comunitario se destinó a los diez nuevos Estados miembros. El presupuesto de la UE canalizó fondos para la inversión en estructura, transporte, o educación, entre otros, fomentando la convergencia de los nuevos Estados miembros con la UE-15. Por ejemplo, entre 2006-2009 Letonia recibió lo equivalente al 4,4% de su PIB en fondos estructurales.⁴⁷ Solo los fondos agrícolas que se destinaron a Lituania en ese periodo de tiempo representaron el 1,7% de su PIB.⁴⁸ Es evidente que las inversiones y la redistribución a través del presupuesto comunitario contribuyeron al rápido crecimiento de los 10 países que accedieron en 2004, aunque es difícil medir el peso de la contribución del presupuesto de la UE al crecimiento frente a otros elementos como las reformas que realizaron estos países o el efecto del libre acceso al mercado único.

6. El presupuesto en una Unión ampliada y el Marco Financiero Plurianual (2007-2013)

En 2004 la Comisión presenta su propuesta para el Marco Financiero Plurianual (MFP) para 2007-2013, así como un nuevo acuerdo interinstitucional sobre disciplina y procedimiento presupuestario.⁴⁹ El MFP 2007-13 se acaba acordando en el Consejo Europeo de Bruselas en diciembre de 2005 lo que permite llegar a un pacto interinstitucional en mayo de 2006 y a una nueva decisión sobre recursos propios en 2007.⁵⁰ Las negociaciones sobre este MFP estuvieron marcadas por la incertidumbre institucional fruto de la negativa neerlandesa y francesa al Tratado

⁴⁴ European Commission, *The Enlargement Process and the three pre-accession instruments: Phare, ISPA, Sapard*. Enlargement Directorate General. (01/02/2002). https://www.esiweb.org/pdf/bulgaria_phare_ispa_sapard_en.pdf

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ European Union, *Public Finance*, (2014) Luxembourg: Publications Office of the European Union. ISBN: 978-92-79-35004-7 doi: 10.2761/17724. https://commission.europa.eu/system/files/2018-10/eu-public-finance-edition-5_2014_en_0.pdf

⁴⁷ Lars Calmfors et al. *EEAG Report on the European Economy 2004*. (2004). EEAG European Economic Advisory Group. IFO Institute for Economic Research. Chapter 5: enlargement, p. 102. https://www.ifo.de/DocDL/eeag_report_chap5_2004.pdf

⁴⁸ *Ibid.*

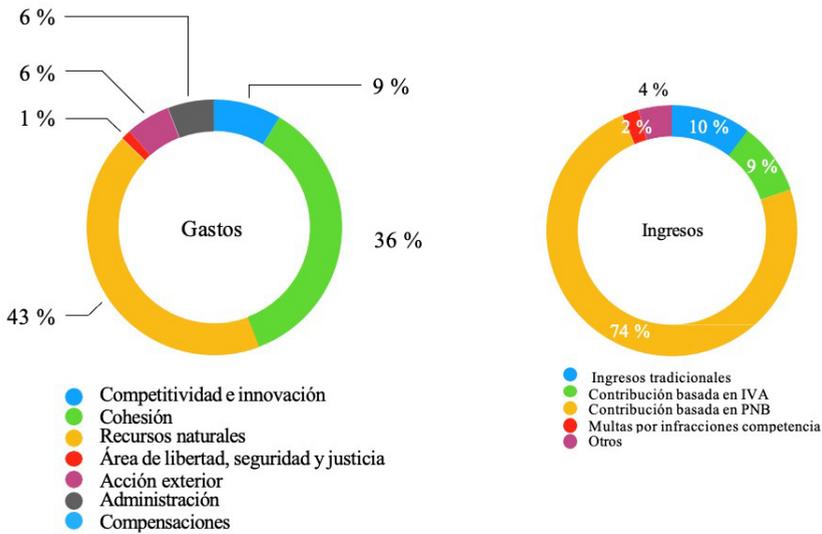
⁴⁹ European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Building our common Future - Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013*. (26/02/2004). COM/ 2004/0101 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/?uri=celex%3A52004DC0101>

⁵⁰ Council of the European Union, *2007/436/EC, Euratom: Council Decision of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources*, OJ L 163, (23/06/2007), p. 17–21. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32007D0436>

constitucional, las fricciones entre Estados Miembros derivadas de la guerra de Irak y las nuevas prioridades relacionadas con la Agenda de Lisboa, que tenían que ver con la mejora de la innovación, la competitividad y el mercado único.

Del lado de la composición de ingresos, la Decisión sobre Recursos Propios de 2007 mantuvo el techo de ingresos en el 1,31% de la RNB de la UE y el de gastos en el 1,24%. La reforma del sistema de recursos propios también simplificó la contribución basada en el IVA, estableciendo una base uniformada en el 0,30%. No obstante, a los países contribuyentes netos que se beneficiaban del mecanismo corrector se les aplicaba una base diferente a su contribución sobre el IVA: 0,15% para Alemania; 0,225% para Austria; y 0,10% para Suecia y Países Bajos. El mecanismo corrector británico funcionaba de forma distinta, excluyéndolo de la financiación de programas como los pagos directos a los agricultores. Del lado del gasto, el acuerdo del MFP 2007-13 redujo considerablemente la propuesta de la Comisión en las áreas llamadas de la Agenda de Lisboa de crecimiento sostenible e innovación en un 17% y 39%, respectivamente.⁵¹ En general, puede decirse que el MFP (2007-2013) estuvo marcado por la continuidad con el MFP anterior y no se modificó sustancialmente ninguna partida de gasto.

FIGURA 2: Estructura del MFP (2007-2013)⁵²



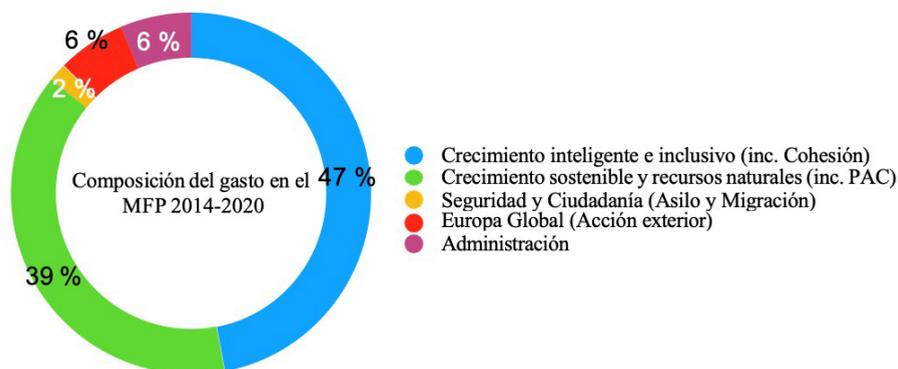
⁵¹ European Union, *Public Finance*, (2014) Luxembourg: Publications Office of the European Union. ISBN 978-92-79-35004-7 doi: 10.2761/17724. p.84 https://commission.europa.eu/system/files/2018-10/eu-public-finance-edition-5_2014_en_0.pdf

⁵² Elaboración propia a partir de datos de House of Commons, *EU Annual Budgets 2007-2013*, SNEP 6463 (14/12/2012). Economic Policy and Statistics Section. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06463/SN06463.pdf> y European Union, *Public Finance*, (2014) Luxembourg: Publications Office of the European Union. ISBN 978-92-79-35004-7 doi: 10.2761/17724. p.84 https://commission.europa.eu/system/files/2018-10/eu-public-finance-edition-5_2014_en_0.pdf

7. La Gran Recesión y el Marco Financiero Plurianual (2014-2020)

El MFP 2014-2020, al igual que sus antecesores, estableció la cantidad máxima («techo») de recursos que se pueden dedicar a cada una de las principales partidas presupuestarias, así como la cantidad máxima de pagos que se pueden realizar dentro de cada categoría (*heading*). Como en otros presupuestos plurianuales, la cantidad máxima de ingresos se fija levemente por encima del techo de pagos con el fin de asegurar el equilibrio presupuestario frente a imprevistos.

FIGURA 3: Composición del gasto en el Marco Financiero Plurianual 2014-2020⁵³



El MFP 2014-2020 se negoció entre 2011 y 2013 en el contexto de una grave recesión económica y varios procesos de consolidación fiscal en Estados Miembros. Los techos del MFP 2014-2020 fueron de €959,9 mil millones (ingresos) y €908,4 mil millones (gastos). Por primera vez en la historia, los recursos disponibles para este MFP disminuyeron en comparación con el anterior. Específicamente, en términos reales los ingresos del MFP 2014-2020 fueron un 3,4% (€34,2 mil millones) y los gastos un 3,7% (€34,4 mil millones) inferiores en comparación con el MFP 2007-2013. Expresado en relación con la renta nacional bruta de la UE en su conjunto, el presupuesto de 2014-2020 fue del 1%, mientras que en el MFP anterior representaba el 1,12%.⁵⁴

Alrededor del 47% del gasto del MFP 2014-2020 fue destinado a la categoría de «crecimiento inteligente e inclusivo», dentro del cual la cohesión territorial representó la mayor parte (+80%). Los fondos destinados a los recursos naturales y la PAC representaron el 38,8% del total.

⁵³ Elaboración propia a partir de datos de Alessandro D'Alfonso, *2014-2020 Multiannual Financial Framework (MFF)*, (14/11/2013). European Parliamentary Research Service 130627REV1. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130627/LDM_BRI\(2013\)130627_REV1_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130627/LDM_BRI(2013)130627_REV1_EN.pdf)

⁵⁴ *Ibid.*

Otro elemento significativo del MFP 2014-2020 fue el uso de los llamados instrumentos de flexibilidad presupuestaria. Las múltiples crisis a las que se enfrentó la Unión en este periodo forzaron a las instituciones a desplegar una serie de instrumentos de flexibilidad (e.g., *Flexibility Instrument*, *European Globalisation Adjustment Fund*, *Contingency Margin*) que permitían re-canalizar fondos existentes dentro del presupuesto para otros propósitos y complementarlos con fondos ad hoc fuera del presupuesto comunitario (e.g., *Facility for Refugees in Turkey*).⁵⁵ Está fue una lección aprendida del anterior marco plurianual. En su revisión del MFP 2007-2013, la Comisión ya había indicado que demasiada especificidad en las categorías del MFP conduce a una mayor predictibilidad, pero limita la flexibilidad, por lo que se aboga por menos categorías (*headings*) y de naturaleza más general que faciliten re-conducir los fondos para enfrentarse a posibles crisis.⁵⁶

Las negociaciones para el MFP 2014-2020 se iniciaron con la propuesta de la Comisión de 2011, bajo el título «*A budget for Europe 2020*».⁵⁷ No fue, sin embargo, hasta febrero de 2013 que se llegó a un acuerdo entre los Estados Miembros en el marco del Consejo Europeo, en el que se reducía los techos propuestos por la Comisión. En junio de 2013 el Parlamento y el Consejo llegan a un acuerdo.⁵⁸ En las negociaciones, la Comisión, el Parlamento y algunos de los Estados Miembros más afectados por la crisis resaltaron el potencial del presupuesto comunitario de contribuir a fomentar la inversión y el crecimiento, mientras que los Estados contribuyentes netos argumentaron que la consolidación fiscal a nivel estatal debía verse reflejada en la Unión.⁵⁹

Como puede observarse en la figura 4, en comparación con el marco plurianual anterior en el MFP 2014-20 se redujeron las partidas presupuestarias destinadas a la cohesión y a las subvenciones agrícolas, aumentando el techo de gasto para la dimensión exterior del área de libertad, seguridad y justicia, la acción exterior y los gastos administrativos.

⁵⁵ Magdalena Sapala, *How flexible is the EU Budget?: Flexibility instruments and mechanisms in the multiannual financial framework (MFF)*. (10/01/2020). In-Depth Analysis European Parliamentary Research Service. PE 646.138. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/646138/EPRS_IDA\(2020\)646138_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/646138/EPRS_IDA(2020)646138_EN.pdf)

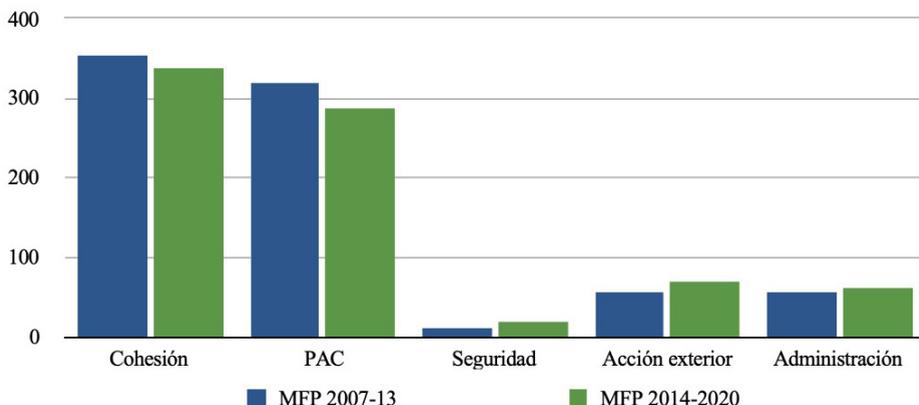
⁵⁶ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the National Parliaments: The EU Budget Review*. (19/10/2010). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC0700>

⁵⁷ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions — A Budget For Europe 2020*, (29/06/2011). COM(2011) 500 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A52011DC0500>

⁵⁸ Official Journal of the European Union, *Interinstitutional Agreement of 2 December 2013 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management*. (20-12-2013). OJC 373, p. 1-11. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013Q1220%2801%29>

⁵⁹ Mario Kölling y Cristina Serrano Leal, *An analysis of the agreement on the Multiannual Financial Framework 2014-2020*. (12/02/2014). Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/en/work-document/an-analysis-of-the-agreement-on-the-multiannual-financial-framework-2014-2020/>

FIGURA 4: Comparación MFPs (2007-13 vs. 2014-20): Techos de gasto para algunas de las partidas presupuestarias (en miles de millones de euros a precios de 2011)⁶⁰



En los fondos dedicados al crecimiento y la cohesión, un avance significativo fue la propuesta de la Comisión de crear un instrumento de €40 mil millones para el periodo 2014-2020 para financiar infraestructura pan-europea de transporte, energía e información (*Connecting Europe Facility*-CEF), con el objetivo de aumentar la conectividad interna dentro del mercado único entre regiones económicas.⁶¹ En el ámbito de la cohesión, la Comisión proponía crear una nueva categoría de región («región en transición») elegible, cuyo PIB per cápita estuviese entre el 75-90% de la media europea, que debía complementar los objetivos de convergencia económica. Además, se introdujeron nuevos elementos de condicionalidad ex ante para acceder a los fondos estructurales, relacionados con el cumplimiento de la normativa europea y la ejecución de reformas fiscales y estructurales.⁶²

En el marco de la PAC también se introdujeron nuevos elementos de condicionalidad: el desembolso del 30% de los fondos dependería de la implementación de prácticas agrícolas en apoyo a los objetivos medioambientales y climáticos de la Unión.⁶³

⁶⁰ Elaboración propia a partir de datos de:

Alessandro D'Alfonso, *2014-2020 Multiannual Financial Framework (MFF)*, (14/11/2013). European Parliamentary Research Service 130627REV1. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130627/LDM_BRI\(2013\)130627_REV1_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130627/LDM_BRI(2013)130627_REV1_EN.pdf)

House of Commons, *EU Annual Budgets 2007-2013*, SNEP 6463 (14/12/2012). Economic Policy and Statistics Section. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06463/SN06463.pdf>

⁶¹ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions — A Budget For Europe 2020*, (29/06/2011). COM(2011) 500 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A52011DC0500>

⁶² Alessandro D'Alfonso, *2014-2020 Multiannual Financial Framework (MFF)*, (14/11/2013). European Parliamentary Research Service 130627REV1. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130627/LDM_BRI\(2013\)130627_REV1_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130627/LDM_BRI(2013)130627_REV1_EN.pdf)

⁶³ *Ibid.*

(7) Tendencias históricas en los objetivos, estructura y financiación de la política presupuestaria de la UE

1. Del lado del gasto, la política agrícola común (PAC) dominó el presupuesto desde 1951 hasta los años 80. Las sucesivas ampliaciones, las reformas de los tratados y la expansión de la agenda comunitaria crearon nuevas prioridades y objetivos para el presupuesto; e.g., la cohesión, la investigación, Erasmus, redes de transporte y energía trans-europeas, el empleo, etc. El peso del gasto agrícola, si bien relevante aún, se ha ido erosionando con el tiempo.
2. Los paquetes Delors I y II en los años 80 implementaron algunas de las mayores reformas hasta la fecha. Del lado de la financiación, el paquete Delors I en 1988 creó una nueva categoría de ‘recurso propio’: las contribuciones de los Estados Miembros basadas en la Renta Nacional Bruta (RNB) se han convertido a día de hoy en la principal fuente de ingresos del presupuesto comunitario.
3. El creciente peso de las contribuciones basadas en la RNB (en oposición a la financiación a través de políticas comunes; e.g., aranceles), y el aumento del peso relativo de los fondos estructurales, acrecentaron la división entre Estados miembros contribuyentes y receptores netos, dificultando las negociaciones presupuestarias. Este proceso además fomentó las llamadas cláusulas de retorno justo (juste retour).
4. El Tratado de Lisboa (2009) coincidió con prioridades como la migración, el clima, o la estabilidad macroeconómica posicionándose en el centro de la agenda política europea. Esto se vio ligeramente reflejado en los presupuestos comunitarios que siguieron, aunque las partidas presupuestarias tradicionales como la agricultura o la cohesión mantuvieron su posición dominante. El tamaño relativo del presupuesto comunitario se ha mantenido desde su creación alrededor del 1% de la RNB de la UE. La inercia o rigidez en el tamaño del presupuesto y la distribución del gasto podría deberse a la dependencia para su financiación de las contribuciones de los Estados Miembros y a la ausencia de recursos genuinamente propios.
5. El procedimiento presupuestario es una de las negociaciones más complejas e intensas en la política europea ya que, en cierta medida, prima sobre el resto de políticas comunitarias. La historia muestra que los acuerdos alcanzados han sido posibles únicamente tras múltiples intervenciones políticas al más alto nivel; a través de los Jefes de Estado y de gobierno reunidos en el Consejo Europeo. La propia institucionalización del formato del Consejo Europeo en 1974-75 está fuertemente ligada a las negociaciones sobre las perspectivas financieras.

6. Dada la complejidad inherente a las negociaciones presupuestarias, los marcos financieros plurianuales ofrecen referencias (límites o “techos”) de gastos e ingresos, expresados en términos absolutos y por categoría de gasto para un periodo de tiempo de al menos cinco años —habitualmente siete— ; lo que facilita las negociaciones financieras anuales y ofrece certidumbre, estabilidad y predictibilidad en el funcionamiento interno de la Unión.
7. La predictibilidad que ofrece el sistema de marcos financieros plurianuales se produce a costa de una menor capacidad de reacción -o flexibilidad presupuestaria- para hacer frente a imprevistos, crisis, o nuevas prioridades. Por ejemplo, en la última década, las respuestas financieras a sucesivas crisis se han realizado con fondos ad hoc fuera del presupuesto comunitario, fragmentando el panorama presupuestario y socavando los principios que deben regir las finanzas públicas (e.g., unidad presupuestaria, transparencia, rendición de cuentas). El grueso de la respuesta financiera a la crisis de la eurozona, la crisis migratoria, el Covid-19 o la guerra en Ucrania, entre otros, se dio a través de fondos intergubernamentales fuera del presupuesto: i.e., European Financial Stability Mechanism y SURE; EU Facility for Refugees; NextGenerationEU; MFA+ Ukraine; respectivamente.

B. El procedimiento presupuestario en el Tratado de Lisboa

1. Marco legal: Disposiciones financieras (Título II. Art. 310-325) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

1) *Adopción de la decisión sobre recursos propios-Artículo 311, TFUE*

El Tratado de Lisboa divide el procedimiento presupuestario en actos de primer y segundo orden. El acto primario hace referencia al artículo 311 (TFUE), «la decisión de recursos propios», es decir, las fuentes de ingresos al presupuesto comunitario. Según art. 311 (TFUE), el Consejo actuará siguiendo el procedimiento legislativo especial y por unanimidad en la decisión sobre recursos propios, que podrá incluir el establecimiento o la abolición de fuentes de ingresos al instrumento presupuesto. Este acto legislativo tiene un carácter cuasi-constitucional dado que, como especifica el artículo, el acto no entra en vigor hasta que no haya sido aprobado en cada Estado miembro, según sus requisitos constitucionales, que suelen requerir la aprobación parlamentaria (excepto en los casos de Chequia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Irlanda, Letonia y Malta).⁶⁴ En la

⁶⁴ Sebastian Grund y Armin Steinbach, *European Union Debt Financing: Leeway and Barriers from a Legal Perspective*. (2023). Working Paper 15/2023. Bruegel. <https://www.bruegel.org/working-paper/european-union-debt-financing-leeway-and-barriers-legal-perspective>

práctica, el requisito de ratificación por los parlamentos nacionales implica que la adopción de la decisión sobre recursos propios se demora alrededor de dos años desde que se llega a un acuerdo en el seno del Consejo.⁶⁵ El Parlamento Europeo no participa de la decisión sobre recursos propios excepto de forma consultiva.

2) *Adopción del Marco Financiero Plurianual-Artículo 312 TFUE*

Una vez establecido el sistema de recursos propios, se puede proceder a aprobar el Marco Financiero Plurianual, procedimiento que se recoge en el artículo 312 (TFUE). El MFP determina las cantidades anuales máximas de recursos disponibles para cada categoría de gasto, así como los techos de gasto anuales. Según el artículo 312 (TFUE), el Consejo, actuando bajo el procedimiento legislativo especial y por unanimidad, adopta el reglamento que establece el MFP, que deberá durar al menos cinco años. El artículo prevé un rol para el Consejo Europeo, que deberá por unanimidad adoptar una decisión autorizando al Consejo a adoptar dicho reglamento. Asimismo, el Consejo solo podrá actuar tras recibir el consentimiento del Parlamento Europeo, que se dará por mayoría simple.

3) *Adopción del presupuesto anual-Artículos 313-316, TFUE*

El procedimiento para la adopción del presupuesto anual se incluye en el artículo 313 (TFUE) y prevé un procedimiento legislativo especial en el que participan en codecisión el Parlamento Europeo y el Consejo. El año financiero va del 1 de enero hasta el 31 de diciembre; la Comisión presenta la propuesta de presupuesto a las dos instituciones no más tarde del 1 de septiembre. El Consejo, en una primera lectura, adopta una posición sobre la propuesta de la Comisión, que transmite al Parlamento Europeo entre septiembre y octubre. En ese momento, el Parlamento Europeo tiene 42 días para adoptar una posición, pudiendo optar por a) aceptar la posición del Consejo, por lo que el presupuesto quedaría aprobado; b) abstenerse de adoptar una posición en el plazo de 42 días, por lo que el presupuesto quedaría aprobado; c) adoptar enmiendas por mayoría simple a la propuesta de presupuesto.⁶⁶ En el caso en el que no se haya aprobado un presupuesto en la primera lectura (opción C), se convoca un Comité de Conciliación compuesto por delegaciones de las tres instituciones para negociar un texto común. El presupuesto quedará aprobado si se da una mayoría cualificada en el Consejo y una mayoría de diputados en el Parlamento Europeo.

⁶⁵ Cristina Fasone y Nicola Lupo, *The Union Budget and the Budgetary Procedure*. En Robert Schütze y Takis Tridimas (eds) *Oxford Principles of European Union Law: The European Union Legal Order: Volume I*. (2018). p. 809-843. Oxford Scholarship Online. <https://doi.org/10.1093/oso/9780199533770.003.0029>

⁶⁶ Bauer, Michael W., John D. Graham, y Stefan Becker. «The EU Budget System after Lisbon: How the European Parliament Lost Power and How It May Compensate (Somewhat) for It.» *Zeitschrift Für Staats- Und Europawissenschaften (ZSE) / Journal for Comparative Government and European Policy* 13, no. 4 (2015): 479–96. <http://www.jstor.org/stable/26165510>.

2. Principios generales de las finanzas públicas europeas

El presupuesto general de la Unión Europea se rige por ocho principios genéricos, algunos son el resultado de las peculiaridades institucionales de la Unión mientras que otros son acomodables a todas las finanzas públicas estatales.⁶⁷ Estos principios están listados conjuntamente en el Reglamento Financiero de la UE, aunque su importancia se deriva de su inclusión en el derecho primario de la Unión (mayoritariamente en el título II del TFUE).⁶⁸ La principal diferencia entre las finanzas públicas europeas y las nacionales es el «principio de equilibrio», que indica que las previsiones de ingreso deben igualar a las de gasto, y por tanto impide la posibilidad de déficit (que los Estados cubren con préstamos). Aunque el presupuesto europeo no pueda ser deficitario, esto no impide que la Unión no pueda financiarse a través de préstamos, siempre que estos últimos sean proporcionalmente menores que los «recursos propios», es decir, las otras fuentes de financiación.

Las avenidas legales para que la Unión acuda a los mercados de capital existen y permitieron la creación de los NGEU, si bien su justificación legal se basó en la naturaleza ad hoc del instrumento y su excepcionalidad como se verá en la siguiente sección. La cuestión de si los préstamos pueden ser incluidos como «recurso propio permanente» para la financiación del presupuesto general ha generado controversia jurídica entre académicos e incluso motivado la opinión del Tribunal Constitucional Federal alemán y de los servicios legales del Consejo y la Comisión. Esta cuestión se debate en el capítulo tercero. Con el propósito de sintetizar, a continuación, se incluye una tabla con los ocho principios generales de las finanzas públicas de la Unión, según están incluidos en el Reglamento Financiera de 2018.⁶⁹

⁶⁷ Milagros García Crespo, *La política presupuestaria como instrumento de política económica y de gestión en la Unión Europea*. (2004). Revista española de control externo. ISSN 1575-1333, Vol. 6, N° 17, págs. 31-52. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=981653>

⁶⁸ European Commission, Directorate-General for Budget, *Financial regulation applicable to the general budget of the Union* – (2018), Publications Office, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/985939>

⁶⁹ European Commission, Directorate-General for Budget, *Financial regulation applicable to the general budget of the Union* – (2018), Publications Office, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/985939>.

FIGURA 5: los ocho principios generales del presupuesto comunitario

<p>Unidad y Veracidad (artículos 7 y 8)</p>	<p>El conjunto de gastos e ingresos deben incluirse en un único documento. Todos los gastos deben estar adscritos a una línea presupuestaria.</p>
<p>Universalidad (artículos 20-27)</p>	<p>Regla de no asignación: Es imposible asignar cada fuente de ingresos a unos gastos precisos. Regla de no contracción: Tanto los ingresos como los gastos deben consignarse en su valor íntegro.</p>
<p>Anualidad (artículos 9-16)</p>	<p>El presupuesto se vota por un año, del 1 de enero al 31 de diciembre.</p>
<p>Equilibrio (artículos 17 y 18)</p>	<p>Las previsiones de ingresos deben igualar las previsiones de gasto.</p>
<p>Especificación del gasto (artículos 28-32)</p>	<p>Cada partida presupuestaria debe estar asignada a un objetivo concreto y no puede utilizarse para otros fines, con la excepción de los instrumentos de flexibilidad, cuyo propósito es la reasignación.</p>
<p>Unidad de cuenta (artículo 19)</p>	<p>El presupuesto se establece y ejecuta en euros.</p>
<p>Buena gestión (artículos 33-36)</p>	<p>Regla de eficacia: Deben compararse los objetivos con los resultados obtenidos. Regla de eficiencia: Debe establecerse la mejor relación posible entre los medios empleados y los resultados obtenidos. Los objetivos se establecerán <i>ex ante</i>. El progreso se monitorizará a través de objetivos específicos, medibles, relevantes y especificados en el tiempo.</p>
<p>Transparencia (artículos 37 y 38)</p>	<p>El presupuesto es accesible al ciudadano europeo y publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea.</p>

Capítulo II

EL PRESUPUESTO ACTUAL (2021-2027)

El agotamiento del ciclo presupuestario 2014-2020 coincidió con la intensificación de algunas tendencias como la fragmentación de la economía internacional, el deterioro del sistema multilateral o las tensiones geopolíticas; y la aparición de nuevos riesgos y amenazas como la pandemia o la posterior invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022. Además de la crisis sanitaria, el inicio de la década de los 20 también estuvo marcado por varios desastres naturales en la Unión que pusieron en relieve los efectos a largo plazo del cambio climático y la necesidad de invertir en mitigación y adaptación. El retorno de la guerra de conquista al Continente debilitó aún más si cabe el estado del multilateralismo y el escenario de seguridad europeo. El efecto compuesto de las crisis climática, sanitaria, económica y de seguridad mostraron lo vulnerables que podían ser las cadenas de aprovisionamiento globales, y junto con el reajuste de los flujos energéticos, propiciaron el retorno de otro fenómeno que se creía también consignado a la historia: la inflación.

En el plano de la política presupuestaria, el efecto más evidente de la proliferación de crisis fue la aparición de nuevas prioridades políticas en la agenda europea, que por el momento de excepcionalidad requerían ser implementadas a través de instrumentos colectivos como el marco financiero plurianual. El MFP 2021-27 recogió estas nuevas prioridades, aunque inicialmente se mantuvo restringido al 1% de la RNB. Como se examina en la siguiente sección, la acumulación de crisis propició un nuevo paradigma en la gobernanza fiscal europea más allá del presupuesto comunitario, motivando la revisión de las reglas fiscales y la expansión de la capacidad fiscal centralizada a través de los fondos NextGenerationEU.

A. Los «nuevos» objetivos presupuestarios: Los «Bienes Públicos Europeos» y la teoría del federalismo fiscal

Tras presentar su propuesta de MFP en 2018 para el MFP 2021-27, el entonces Comisario de Presupuestos Günther H. Oettinger afirmaba:

«Esta propuesta de presupuesto se inspira totalmente en la idea del valor añadido de la UE. Invertimos en aquellos ámbitos en los que un Estado miembro no puede actuar individualmente y en los que una acción conjunta es más eficaz, ya sea la investigación, la migración, el control de las fronteras o la defensa.»⁷⁰

El impulso político hacia convertir el presupuesto de la UE en una herramienta de inversión ha ido acompañado de una reflexión más profunda sobre el marco referencial que debe regir las áreas donde se debe y se puede actuar a nivel comunitario, más allá de los tradicionales debates sobre subsidiaridad. El concepto de «Bienes Públicos Europeos», que se ha ido progresivamente instalando en el consenso político desde 2018, actúa como principio organizativo para discernir cuando y donde la acción a través de un instrumento presupuestario comunitario está justificada y conlleva un valor añadido.

1. ¿Qué es un «bien público»?

La definición clásica en la teoría económica de un «bien público» la da Paul A. Samuelson (1954), quien considera que las condiciones necesarias para la existencia de este bien son la existencia de algún tipo de fallo de mercado que impide al sector privado realizar alguna actividad económica. Por un lado, la ausencia de rivalidad (i.e., el consumo de un individuo no disminuye la oferta disponible para otro individuo) y la ausencia de exclusividad (i.e., no es posible discriminar entre consumidores) son las explicaciones clásicas de porque puede en ocasiones existir un fallo de mercado.⁷¹ Estas características hacen imposible impedir un comportamiento de «*free-riding*» que desemboca en una sub-producción del bien en cuestión, justificando la intervención pública. Los ejemplos clásicos de este tipo de bienes son varios, pero podríamos mencionar entre otros la educación, el alumbrado público o los servicios de saneamiento. Los economistas contemporáneos consideran en su mayoría esta definición excesivamente restrictiva, puesto que la sub-producción de un bien puede deberse a otros problemas de coordinación de la actividad económica, como los efectos de red o las economías de escala.⁷²

⁷⁰ Comisión Europea, *Presupuesto de la UE: la Comisión propone un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad*. Comunicado de Prensa. (02/06/2018). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_3570

⁷¹ Paul A. Samuelson, «The Pure Theory of Public Expenditure.» *The Review of Economics and Statistics* 36, no. 4 (1954): 387–89. <https://doi.org/10.2307/1925895>.

⁷² Maria Demertzis; David Pinkus y Nina Ruer, *Accelerating strategic investment in the European Union beyond 2026*. (2024). Bruegel Report Issue N 01/24. <https://www.bruegel.org/report/accelerating-strategic-investment-european-union-beyond-2026>

2. ¿Cuál es el nivel de gobernanza óptimo para la provisión de un bien público?

La teoría del federalismo fiscal trata de resolver la cuestión de decidir el nivel de gobernanza adecuado para proveer un tipo de bien público. Alberto Alesina et al. (2001) menciona algunos de los criterios para justificar la provisión central de un bien público en un sistema de gobernanza multinivel: la existencia de economías de escala, externalidades positivas o preferencias homogéneas entre entidades federadas pueden favorecer una provisión del bien más eficiente en niveles más altos de gobernanza.⁷³ Por otro lado, algunos de los criterios para discernir los casos en los que la provisión de un bien público puede ser más eficiente a nivel nacional/local son la existencia de información asimétrica (cuando el diseño de un bien requiere un conocimiento detallado de las características locales no disponible a las autoridades centrales); divergencia de preferencias entre las entidades federadas; o que sea más eficiente la producción local de un bien público, por ejemplo, por motivos de coste o de tiempo de espera. Un ejemplo es la política exterior común o la adquisición/desarrollo conjunto de material de defensa, en los que existen grandes beneficios derivados de las economías de escala cuando se actúa conjuntamente, pero la heterogeneidad de preferencias entre Estados miembros limita la acción colectiva.

Marco Buti y Sergio Fabbrini se preguntan si la teoría del federalismo fiscal es aplicable al contexto europeo en comparación, por ejemplo, con los Estados Unidos.⁷⁴ La UE no es una federación aunque sí exhibe elementos de una, al ser una agregación de Estados (como los EE. UU.) y haber federalizado la provisión de ciertos bienes públicos, e.g., la política monetaria. No obstante, en el caso europeo la entidad central (i.e., UE) no es fiscalmente independiente como lo es el gobierno federal de los EE. UU. La ausencia de poder impositivo en el nivel central de gobernanza limita naturalmente la capacidad de la UE para proveer bienes públicos, un factor diferencial entre americanos y europeos. Aun así, la UE sí puede restringir o ampliar la capacidad de los Estados miembros de proveer bienes públicos a nivel nacional/local, por ejemplo, través de la implementación de las reglas fiscales o de sus competencias exclusivas en materia de política de competencia.

3. ¿Qué es un «Bien Público Europeo»?

La primera mención a este concepto en el debate público se encuentra en una tribuna de 2018 en *Le Monde* escrita por el antiguo Comisario de comercio

⁷³ Alberto Alesina, Ignazio Angeloni, Federico Etro, *Institutional Rules for Federations*. (2001). National Bureau of Economic Research. Working Paper 8646. <https://www.nber.org/papers/w8646>

⁷⁴ Marco Buti y Sergio Fabbrini., *The Political Determinants of Fiscal Governance in the EU: Towards a New Equilibrium*. (2023). Politics and Governance (ISSN: 2183-2463) 2023, Volume 11, Issue 4, Pages 112-121 <https://doi.org/10.17645/pag.v11i4.7248>

Pascal Lamy junto con el entonces eurodiputado alemán Jakob von Weizsäcker, hoy ministro de finanzas del Estado del Sarre, Alemania.⁷⁵ El artículo argumentaba que los Estados-nación europeos del siglo XXI, son incapaces por sí solos de proveer ciertos bienes clave de la acción pública como la gestión de las fronteras, la política de seguridad y defensa, la protección del medioambiente o el desarrollo de infraestructuras transfronterizas. La incapacidad de proveer estos bienes desencadenaba, según los autores, en insatisfacción social y en un incremento del voto hacia partidos populistas.

A finales de 2019, convenientemente solo unos meses antes de que la Comisión publicase su propuesta para el siguiente Marco Financiero Plurianual, los ministros francés y alemán de economía y finanzas del momento, Bruno Le Maire y Olaf Scholz, solicitan un informe sobre el desarrollo de «Bienes Públicos Europeos». En su informe, «*A Primer on Developing European Public Goods*», Clemens Fuest y Jean Pisani-Ferry argumentan que el presupuesto comunitario ha estado enfocado históricamente a transferencias con una dimensión redistributiva (e.g., PAC y fondos estructurales), sin que haya habido un esfuerzo en la financiación de bienes públicos pan-europeos.⁷⁶ Su argumento es que la UE se ha centrado en su rol de proveer integración económica a través del Mercado Único y la Unión Monetaria, pero que frente a los retos de transformación tecnológica y del sistema internacional también debía involucrarse en la provisión de bienes públicos, que Fuest y Pisani-Ferry definen como «aquellas políticas e iniciativas cuyo valor para los ciudadanos es mayor cuando se realizan a nivel europeo y no nacional», como la política exterior, la mitigación climática, la innovación o la digitalización.⁷⁷ Al estilo de la idea de Jacques Delors de que «nadie se enamora de un Mercado Único», los autores defienden que la UE necesita ser capaz de proveer «Bienes Públicos Europeos» para que los ciudadanos retomen su soberanía en aquellas áreas en las que el Estado-nación no alcanza a ejercerla de forma efectiva o eficiente.

Los tratados restringen, sin embargo, la implicación de la UE en la provisión de bienes públicos a través de los principios de atribución, proporcionalidad y subsidiariedad. La Unión por sí misma solo puede asumir nuevas responsabilidades en lo que concierne «competencias mixtas», sin perjuicio de que los Estados miembros decidan extender las competencias de ésta por unanimidad. El artículo 5(3) del TUE limita los casos en que la UE puede extender su acción:

«En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que,

⁷⁵ Pascal Lamy y Jakob von Weizsäcker, *Il faut développer les biens publics européens*, (26/11/2018). Le Monde. https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/11/26/il-faut-developper-les-biens-publics-europeens_5388527_3232.html

⁷⁶ Clemens Fuest y Jean Pisani-Ferry, *A Primer on Developing European Public Goods*, (2019). <https://www.ifo.de/en/publications/2019/working-paper/primer-developing-european-public-goods>

⁷⁷ *Ibid.* p. 9.

y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.»⁷⁸

El principio de subsidiariedad incluye un requisito de suficiencia (énfasis del autor) que en la práctica ha limitado la capacidad de la Unión para asumir responsabilidades adicionales. El criterio de suficiencia impide realizar una acción a nivel de la Unión solo con razón de un mayor beneficio o eficiencia, sino que requiere —hablando siempre en el caso de competencias mixtas— que los Estados miembros no puedan por sí mismos asumir dicha responsabilidad. Un ejemplo casi paradigmático es la actuación de la UE en el ámbito de la salud pública durante la pandemia.⁷⁹

La salud pública como «bien Público Europeo»

La política de salud pública es una competencia mixta (artículos 4.2 (k) y 168 del TFUE). La salud puede considerarse un bien público, entre otros motivos por sus externalidades positivas, aún más si cabe en el ámbito epidemiológico, como fue el caso del Covid-19. La gestión de una crisis sanitaria por un Estado miembro tiene efectos (sanitarios y económicos) transfronterizos. Durante la pandemia de 2020, la Comisión gestionó un instrumento para negociar y adquirir dosis suficientes de vacunas de las principales empresas productoras. Estos acuerdos negociados por la Comisión en nombre de los Estados miembros, conocidos como «Advance Purchase Agreements» (APAs), concedían a los Estados miembros el derecho a adquirir un número determinado de vacunas al precio negociado a nivel comunitario. Por sí solos, la mayoría de Estados miembros no hubieran tenido capacidad de adquirir a tiempo un número suficiente de vacunas a un precio asequible en mercados internacionales demorando el inicio de las campañas de vacunación y la recuperación. El limitado tamaño y la falta de flexibilidad del MFP restringieron el rango de acción de la Unión en la crisis, que se limitó a negociar y coordinar las compras. No obstante, la Comisión sí pudo financiar los costos iniciales de los APAs al desplegar el Emergency Support Instrument (dotado con € 2 mil millones).

⁷⁸ Artículo 5 (3) del Tratado de la Unión Europea. <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>

⁷⁹ European Commission, Directorate-General for Communication, *EU Vaccines Strategy*. (2024). https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy_en

4. La implementación del principio de Bienes Públicos Europeos

Cómo se ha visto, el concepto de BPEs se introdujo en el debate político impulsado por el eje franco-alemán con motivo del agotamiento del MFP 2014-2020 y la necesidad de reflexionar sobre el futuro de la política presupuestaria europea. La crisis del Covid-19 y la proliferación de instrumentos presupuestarios que le siguieron permitieron poner en práctica progresivamente este concepto para distinguir las áreas en las que la financiación y el gasto a nivel de la UE resulta en un valor añadido real. Los proyectos que pueden clasificarse como verdaderos BPEs son aquellos financiados y ejecutados a nivel comunitario, que persigan objetivos y prioridades de la UE, aunque la implementación de éstos se lleve a cabo a nivel nacional.

FIGURA 6: Listado de posibles candidatos a Bienes Públicos Europeos e instrumentos del MFP (2021-27)

ÁREA	OBJETIVO COMUNITARIO	EJEMPLOS
Digitalización	Incremento de la innovación y competitividad	Conectividad digital transfronteriza, programas de I+D, Strategic Technologies Platform.
Transición energética	Reducir dependencias críticas y gestionar el cambio climático	Conectividad energética transfronteriza, Connecting Europe Facility.
Macroeconomía	Contribuir a la estabilización cíclica	Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera
Seguridad y Defensa	Salvaguardar la soberanía estratégica e integridad territorial	Gestión de fronteras, Sistema Común de Asilo, Integrated Border Management Fund; Compra conjunta de material de defensa, European Defence Fund.
Salud	Protección frente a catástrofes	Compra conjunta de vacunas, material médico, fuerza conjunta de respuesta rápida frente a catástrofes, Union Civil Protection Mechanism (rescEU)

Existen dos razones, según Buti y Papacostantinou (2022), que hacen de los BPEs políticamente menos polémicos que otras formas de gasto comunitario, lo que favorece la adopción de este principio.⁸⁰ La primera es que los BPEs socavan la lógica del *juste retour* que motiva a los Estados Miembros a sustraer sus contribuciones al presupuesto comunitario de lo que reciben en fondos estructurales, etc. En mi opinión los argumentos entorno al *juste retour* son también producto del hecho de que el presupuesto comunitario no se financie a través de recursos genuinamente propios de la Unión y que dependa principalmente de las contribuciones de los Estados miembros. Es decir, el problema del *juste retour* no es solo una cuestión de los objetivos del gasto (BPEs), sino de las fuentes de financiación. La segunda ventaja que le atribuyen Buti y Papacostantinou al concepto de los BPEs es que reducen el riesgo de convertir el presupuesto comunitario en un simple instrumento de transferencias fiscales, lo que conlleva inevitablemente a una lógica de países receptores vs donantes y, añadido, fomenta el euroescepticismo en los votantes de éstos últimos.

Como se ha visto anteriormente, la teoría económica de bienes públicos permite identificar las propiedades constituyentes de éstos (e.g., ausencia de exclusividad y rivalidad); mientras que la teoría del federalismo fiscal responde a la cuestión de identificar el nivel óptimo de gobernanza en el que se debe financiar y proveer un determinado bien público. Si aplicamos la teoría del federalismo fiscal al sistema de gobernanza multinivel de la UE, la provisión de bienes públicos debería darse a nivel comunitario cuando se den alguna de las siguientes condiciones: *economías de escala* (actuar colectivamente reduce los costes para cada Estado miembro) y/o *externalidades positivas* (los beneficios de una acción repercuten sobre el resto de Estados miembros); ambas condiciones presuponen que haya una convergencia de preferencias entre Estados miembros. La racionalidad política se da porque en ambos casos existe un interés común para todos los Estados miembros y además beneficia a los objetivos de la propia UE como entidad política, más allá de la suma de sus Estados miembros individuales.

B. Estructura del presupuesto: Marco Financiero Plurianual 2021-27 y Fondos NextGenerationEU 2021-26

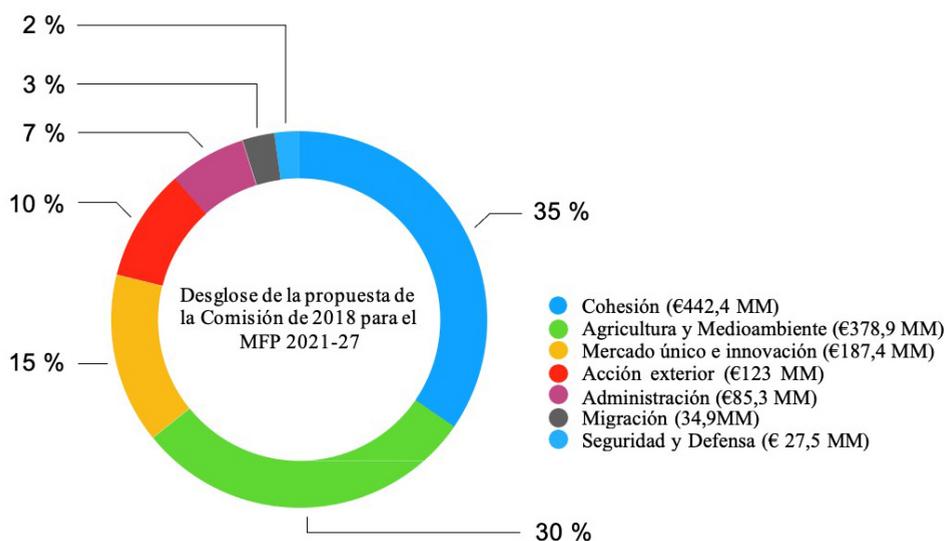
1. Desarrollo de las negociaciones (2018-2020)

En mayo de 2018 la Comisión presentó su propuesta para el MFP para el período 2021-2027, el cual ascendía al 1,11% del RNB (€1,279 billones a precios de 2018). La propuesta inicial incluía aumentos para la gestión de la

⁸⁰ Marco Buti y George Papacostantinou, *European Public Goods: How we can supply more*. (2022). Center for European Policy Research. <https://cepr.org/voxeu/columns/european-public-goods-how-we-can-supply-more>

migración, la defensa, cooperación al desarrollo e investigación, entre otros. El documento también proponía una serie de instrumentos dirigidos a aumentar la flexibilidad presupuestaria e integraba el Fondo Europeo de Desarrollo (EDF) en el MFP.

FIGURA 7: Estructura del gasto del MFP 2021-28
– según la propuesta de la Comisión de 2018 – ⁸¹



El mismo año, en respuesta a la propuesta de la Comisión, el Parlamento Europeo aprueba una resolución argumentando que el techo de gasto debería llegar al 1,3% del RNB.⁸² En la propuesta inicial del Parlamento, las partidas para la PAC y la cohesión se mantenían fijas, mientras que se aumentaban las partidas orientadas a la investigación (e.g., Horizon Europe) y se creaba un nuevo fondo de transición energética, entre otros.

Por su parte, el Consejo de la UE tardó más en adoptar una posición común debido a las diferencias entre Estados miembros, a las elecciones europeas de mayo de 2019 y las negociaciones que le sucedieron. Por un lado, el grupo de países comúnmente llamados «frugales», que incluye a Alemania, Austria, Dina-

⁸¹ Elaboración propia a partir de datos de: European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends, The Multiannual Financial Framework for 2021-2027*. (2018). COM/2018/321 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A321%3AFIN>

⁸² European Parliament, *European Parliament resolution of 14 November 2018 on the Multiannual Financial Framework 2021-2027 - Parliament's position with a view to an agreement*.(COM(2018)0322) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0449_EN.html

marca, Países Bajos y Suecia consideraban el tamaño del presupuesto propuesto por la Comisión demasiado alto y querían establecer el 1% del RNB comunitario como el techo de gasto.⁸³ Este fue además el primer presupuesto de la UE que se negociaba sin el Reino Unido como miembro, el cual había sido un importante contribuyente neto y el principal defensor del mecanismo corrector. Tras el Brexit, la Comisión había propuesto eliminar progresivamente este mecanismo, pero el grupo de los frugales defendió la continuación de éste. Por otro lado, Bélgica, Finlandia e Irlanda, pese a no ser considerados parte de los frugales, también consideraban la propuesta de la Comisión demasiado elevada.⁸⁴

Otro grupo significativo de diecisiete países lo componían los auto-denominados «Amigos de la Cohesión»,⁸⁵ que defendían la necesidad de mantener los niveles de financiación de los instrumentos de las políticas de cohesión y la política agraria común.⁸⁶ Incluso dentro del grupo, había divergencias entre los países que estaban dispuestos a recortar el total de la partida presupuestaria mientras se asegurasen suficientes fondos para las regiones menos desarrolladas, y aquellos que priorizaban mantener los niveles de financiación de los anteriores MFP. Un grupo significativo dentro de los «Amigos de la Cohesión», conformado por Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Italia, Lituania, Malta y Rumanía, se alineaba con la propuesta de la Comisión del 1,11%.⁸⁷

Una amplia mayoría de Estados miembros, entre los que se encuentran Francia, España o Polonia, también querían asegurar un nivel adecuado de financiación del sector agrícola. La propuesta de la Comisión reducía los fondos disponibles para la PAC en beneficio de las nuevas prioridades, lo cual era políticamente sensible en países donde el sector agrícola tiene una influencia política considerable. Finalmente, aunque no era un grupo formal, algunos países contribuyentes netos como Francia, Alemania, Suecia o Países Bajos apostaban por ligar más estrechamente el presupuesto comunitario al respeto al Estado de derecho a través de algún mecanismo de condicionalidad.⁸⁸

En diciembre de 2019 se constituye la Comisión Von der Leyen y el Consejo publica un proyecto de marco negociador («Negotiating Box») con una propuesta

⁸³ Lili Bayer, *EU budget fight heats up*, (2019). Politico Europe. <https://www.politico.eu/article/eu-budget-fight-heats-up-council-of-the-eu-finnish-presidency-european-commission/>

⁸⁴ Lili Bayer, *The EU budget tribes explained*. (2019). Politico Europe. <https://www.politico.eu/article/the-eus-budget-tribes-explained/>

⁸⁵ Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Hungría, Italia, Malta, República Checa, Polonia, Portugal, Rumanía.

⁸⁶ Governo da República Portuguesa, *Friends of Cohesion Joint Declaration on the Multiannual Financial Framework 2021 - 2027*. (0 1 / 0 2 / 2 0 2 0) . <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDA2NwcAcMDfpAUAAAA%3D>

⁸⁷ John Chalmers, *Explainer - Frugal Four vs Friends of Cohesion: The EU's baffling budget battle*. (2020). Reuters. <https://www.reuters.com/article/business/explainer-frugal-four-vs-friends-of-cohesion-the-eu-s-baffling-budget-battle-idUSL4N2AI3MH/>

⁸⁸ Lili Bayer, *The EU budget tribes explained*. (2019). Politico Europe. <https://www.politico.eu/article/the-eus-budget-tribes-explained/>

del 1,07% del RNB.⁸⁹ Los Estados miembros no consiguen llegar a un acuerdo ni en el Consejo Europeo de diciembre de 2019 ni en el de febrero de 2020. En marzo, la llegada del Covid-19 a Europa y los primeros confinamientos cambian completamente el marco de las discusiones y las negociaciones empiezan a tener lugar por videoconferencia. Cabe resaltar que la primera respuesta financiera a la crisis sanitaria se dio en el marco del MFP 2014-20: se movilizaron fondos inmediatos provenientes de la partida de cohesión para los Estados miembros bajo el instrumento «Coronavirus Response Investment Initiative» y se activan instrumentos financieros diseñados para emergencias y catástrofes naturales, e.g., el «Emergency Support Instrument», «Union Civil Protection Mechanism», «EU Solidarity Fund».⁹⁰

El 2 de abril la Comisión propone la creación de SURE («temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency») con el objetivo de respaldar temporalmente los programas que los Estados miembros estaban desplegando para apoyar el empleo durante la paralización de la economía europea propiciada por los confinamientos. A través de SURE, la Unión Europea movilizó 98,4 mil millones de euros en los mercados financieros que trasladó a los Estados miembros a través de préstamos en condiciones favorables.⁹¹ SURE permitió a varios países, incluidos Grecia, Chipre, Italia, Portugal o España acceder a préstamos con un interés menos elevado y de más larga duración de lo que podrían haber obtenido por su cuenta en los mercados financieros. Al contrario, SURE no suponía un beneficio para Alemania, Austria, Francia o Países Bajos, que podían por sí solos acceder a financiación con tipos de interés similares o más bajos.⁹²

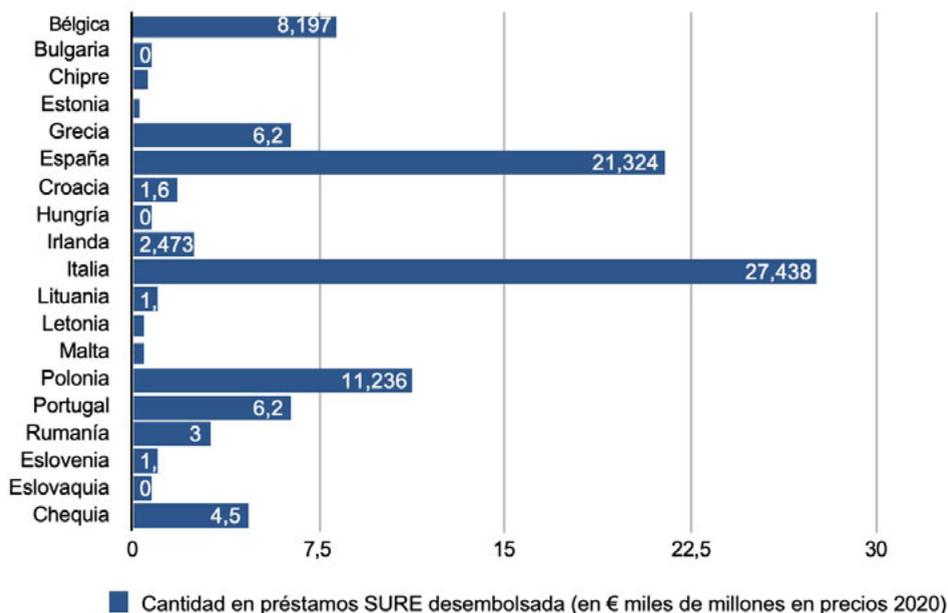
⁸⁹ Council of the European Union, *Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-2027: Negotiating Box with figures*. (02/12/2019). 14518/19. <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/12/NegoBox-final.pdf>

⁹⁰ European Commission, *EU Budget Policy Brief: The Evolving Nature of the EU Budget*. (01-10-2021). Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi:10.2761/216223 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/news-events-and-publications/publications/policy-briefs_en

⁹¹ European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Financial Committee and the Employment Committee: Report on the European instrument for Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak pursuant to Article 14 of Council Regulation (EU) 2020/672»SURE after its sunset: final bi-annual report*. (02/06/2023). COM(2023) 291 final. https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/f6ac72fb-92cb-40a9-bde8-0895ed341257_en?filename=COM_2023_291_1_en.pdf

⁹² Grégory Claeys, *The European Union's SURE plan to safeguard employment: a small step forward*. (20/06/2020). Bruegel. <https://www.bruegel.org/blog-post/european-unions-sure-plan-safeguard-employment-small-step-forward>

FIGURA 8: Apoyo financiero a través de SURE ⁹³



Para proteger el rating de la UE, se acordó que el pago de los bonos emitidos se garantizaría con el margen del presupuesto comunitario (la diferencia entre los ingresos y pagos) y por unos €25 mil millones adicionales de los Estados miembros. Pese al modesto tamaño del instrumento, su creación demostró que la UE podía crear una capacidad fiscal propia y emitir un activo común seguro en los mercados financieros. En diciembre 2022, la UE emitió su último bono €6,55 mil millones a 15 años.⁹⁴

El 19 de abril de 2020 España circula un documento proponiendo la creación de un fondo de recuperación económica por un importe de €1.500.000 millones, financiado con deuda y que incluyese transferencias a los Estados.⁹⁵ Francia, Alemania o Países Bajos también circularon propuestas al respecto. El 27 de mayo de 2020, la Comisión publica una nueva propuesta para el MFP de 1.100.000 mi-

⁹³ Elaboración propia a partir de datos de European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Financial Committee and the Employment Committee: Report on the European instrument for Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak pursuant to Article 14 of Council Regulation (EU) 2020/672»SURE after its sunset: final bi-annual report»*. (02/06/2023). COM(2023) 291 final. https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/f6ac72fb-92cb-40a9-bde8-0895ed341257_en?filename=COM_2023_291_1_en.pdf

⁹⁴ *Ibid.* p. 2.

⁹⁵ Subdirección General de Asuntos Económicos y Financieros, *Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y Plan de Recuperación para Europa pos-Covid-19*. (01/08/2020). Secretaría de Estado para la Unión Europea. Ministerio de Asuntos Exteriores, de la UE y Cooperación. Boletín Oficial Económico de ICE 3127. DOI: <http://doi.org/10.32796/bice.2020.3127.7086>

llones, junto con un instrumento de recuperación adicional (NextGenerationEU - NGEU) por valor de 750.000 millones, repartidos entre subvenciones y préstamos.⁹⁶ El 21 de julio el Consejo Europeo adopta los NGEU, el MFP 2021-27 y la reforma de los recursos propios.⁹⁷

El Consejo Europeo modificó la propuesta de la Comisión, reduciendo el componente de subvención del NGEU y aumentando el de préstamos, y además propuso establecer un régimen de condicionalidad con el Estado de Derecho y los valores recogidos en el artículo 2 TUE para proteger el desembolso del fondo de recuperación.⁹⁸ Aunque por motivos de espacio no podemos detenernos en detalle en el funcionamiento de este mecanismo de condicionalidad, basta con mencionar que es en base a este Reglamento que el Consejo de la UE decidió suspender parcialmente la ayuda a Hungría a través del Instrumento de Recuperación.⁹⁹

A la hora de analizar el acuerdo al que se llegó en la crisis durante el covid, cabe preguntarse por qué la respuesta al «shock» de 2020 fue tan diferente a la de las anteriores crisis que han afectado a la UE desde el tratado de Lisboa. La pandemia fue una de las múltiples crisis que afectaron el funcionamiento normal de la gobernanza europea, junto con la gran recesión (2009-2011), la resultante crisis de deuda soberana (2012) y la invasión rusa de Ucrania y sus consecuencias en materia de seguridad y energía para la Unión. Sin embargo, solo en el caso del Covid-19 los líderes europeos se decantaron por dar una respuesta a través de un instrumento común, generando una capacidad fiscal centralizada y financiado a través de la emisión de bonos europeos. Ni siquiera la agresión de Ucrania y la subsiguiente crisis energética han por ahora generado el suficiente consenso para actuar de manera similar.

Durante la crisis de deuda soberana se produjeron grandes efectos distributivos, fortaleciendo a los países acreedores frente a los deudores. La respuesta a ésta se dio mayoritariamente en el plano intergubernamental a través de tratados firmados fuera de la UE, además de fortalecerse las reglas fiscales de la Unión. Durante la crisis de deuda no se creó una capacidad fiscal centralizada entre otros motivos porque el riesgo de *moral hazard* se percibió como demasiado alto, ya

⁹⁶ European Commission, «*Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation*» *Communication from the Commission to European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. (27/05/2020). COM(2020) 456 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456>

⁹⁷ Consejo Europeo, *Conclusiones del Consejo Europeo, 17 a 21 de Julio de 2020*. (21/07/2020) EUCO 10/20. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/>

⁹⁸ Official Journal of the European Union, *Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget*. (22/12/2020). L 433 I/1. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj>

⁹⁹ Council of the European Union, *Rule of law conditionality mechanism: Council decides to suspend €6.3 billion given only partial remedial action by Hungary*. Press Release (12/12/2022). <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/>

que se responsabilizaba a los países deudores por su falta de disciplina fiscal.¹⁰⁰ En una gobernanza económica que combina el supranacionalismo en la política monetaria y el intergubernamentalismo en la política fiscal, la ausencia de un presupuesto comunitario de un peso suficiente como para contribuir a la estabilidad macroeconómica se compensó con la intervención expansiva y heterodoxa del Banco Central Europeo, que evitó la desintegración de la zona euro.¹⁰¹

Por otro lado, el covid-19 en 2020 se percibió por las élites políticas del momento como un shock exógeno no atribuible a ningún Estado miembro en particular, por lo que el paradigma del *moral hazard* no era aplicable y la respuesta pudo negociarse en un clima de mayor confianza entre Estados miembros. La respuesta, en forma de los fondos NextGenerationEU y SURE, combinó por un lado elementos supranacionales (la Comisión acudiría a los mercados financieros para emitir deuda, cuya proporción desembolsada en forma de subvenciones se devolvería a través del MFP) e intergubernamentales (solo los Estados miembros serían responsables de la ejecución de los fondos y de identificar las inversiones —si bien solo tras haber el Consejo aprobado sus planes de recuperación—).

Además, se suspendió, hasta hoy, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y se dio un paso importante hacia la creación de un instrumento fiscal centralizado capaz de ejercer la estabilización macroeconómica. La reacción populista a la regulación fiscal impuesta en 2012 también pudo contribuir a que en 2020 la respuesta fuese tan diferente. La suspensión temporal de las reglas fiscales y la alineación explícita de los NGEU con el Semestre Europeo implican que, en la práctica, la gobernanza fiscal ha pasado a llevarse a cabo a través de las negociaciones de cada gobierno nacional con la Comisión europea en el marco de sus planes de recuperación y resiliencia, como se verá más adelante.

La creación del fondo SURE y sus implicaciones en materia de emisión de deuda comunitaria y prestación a los Estados miembros más afectados crearon el precedente y generaron la confianza entre gobernantes para diseñar un instrumento parecido a mayor escala. Asimismo, cabe resaltar la situación de tres de los actores claves en el proceso de toma de decisión a nivel europeo: por un lado, la Canciller alemana Angela Merkel había acumulado un nivel considerable de capital político entre sus homólogos tras años en el poder y había anunciado que no se presentaba a las siguientes elecciones, por lo que no buscar la re-elección le daba más margen de maniobra político en el plano doméstico. Mientras, el Presidente francés Emmanuel Macron, europeísta convencido, se encontraba en la mitad de su primer mandato y contaba con una alta probabilidad de re-elección.

¹⁰⁰ Marco Buti y Sergio Fabrini, *The Political Determinants of Fiscal Governance in the EU: Towards a New Equilibrium*. (2023). Politics and Governance (ISSN: 2183-2463) 2023, Volume 11, Issue 4, Pages 112–121 <https://doi.org/10.17645/pag.v11i4.7248>

¹⁰¹ Arvind Krishnamurthy, Stefan Nagel y Annette Vissing-Jorgensen, *Quantifying the Impact of ECB Policies during the Debt Crisis*. (2018). Working Paper 23985. National Bureau of Economic Research. <https://www.nber.org/digest/feb18/quantifying-impact-ecb-policies-during-debt-crisis>

Por otro lado, la Comisión europea había sido recién elegida con el mandato de acelerar la transición energética.

2. Base jurídica de los NextGenerationEU

El procedimiento presupuestario establecido en el Tratado de Lisboa para aprobar un Marco Financiero Plurianual ha sido explicado en el capítulo I (C) (1). A continuación, se resume la base jurídica que se usó en 2020 para la creación de los fondos NGEU, que está compuesta de tres pilares:

- (1) El primero es el mecanismo de emisión de deuda, que se hace a través de una reforma de la «Decisión sobre Recursos Propios» de 2014 (Decisión del Consejo 2020/2053),¹⁰² siguiendo el procedimiento legislativo especial, en base al artículo 311 del TFUE, especialmente su tercer párrafo.¹⁰³ Como ha sido mencionado en el Capítulo I (C.1), la decisión sobre recursos propios debe ser ratificada por los parlamentos nacionales; la ratificación por la totalidad de Estados miembros de la Decisión sobre Recursos propios de 2020 no se dio hasta mayo de 2021.¹⁰⁴ En la Decisión sobre recursos propios de 2020, los Estados hacen hincapié en la excepcionalidad de la crisis provocada por el COVID-19 y la necesidad de hacer frente a sus consecuencias en un momento donde los presupuestos nacionales están ya sometidos a una enorme presión. La Decisión de 2020 permite a la Comisión acudir a los mercados de deuda en nombre de la Unión para contraer préstamos hasta 2026 por un valor máximo de 750.000 millones de EUR a precios de 2018. Con el fin de asumir el pasivo correspondiente, la Decisión de 2020 aumenta los límites máximos de recursos propios en un 0,6% de la RNB de la UE, es decir, las contribuciones porcentuales de los Estados miembros calculadas en base a su RNB, resaltando en todo momento la temporalidad y la excepcionalidad de este aumento. De forma algo contradictoria, la Decisión también

¹⁰² Diario Oficial de la Unión Europea, *Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom*. (15/12/2020). DO L 424/1, p. 1-10. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32020D2053>

¹⁰³ Artículo 311 (3) (TFUE): «El Consejo adoptará, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, una decisión que establezca las disposiciones aplicables al sistema de recursos propios de la Unión. En este contexto se podrán establecer nuevas categorías de recursos propios o suprimir una categoría existente. Dicha decisión sólo entrará en vigor una vez que haya sido aprobada por los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.» En Diario Oficial de la Unión Europea, *Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (2016/C 202/01). (07/06/2016). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

¹⁰⁴ Andras Schwarcz, *Los Ingresos de la Unión Europea*, p. 6. (2024). Fichas técnicas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/27/los-ingresos-de-la-union-europea>

reconoce que los límites máximos actualizados deberán mantenerse por lo menos hasta que los préstamos se hayan extinguido en 2058.

- (2) A la Decisión sobre Recursos Propios de 2020 le sigue el Reglamento del Consejo (2020/2094)¹⁰⁵ por el que se establece e implementa el Instrumento de Recuperación, en base al artículo 122 del TFUE, el cual permite al Consejo establecer ayudas financieras a Estados miembros en situación de «catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales».¹⁰⁶ El Reglamento vuelve a resaltar la «situación excepcional causada por el COVID-19», el declive en PIB y el impacto sobre el empleo. Según el Consejo, el Instrumento de Recuperación a escala europea se justifica en base a la diferente capacidad presupuestaria de los Estados miembros para prestar apoyo y el riesgo de que esta divergencia ponga en peligro el mercado único y la cohesión territorial y social. No obstante, el Reglamento reitera en numerosas ocasiones que la excepcionalidad de la situación y la temporalidad del instrumento obligan a que toda ayuda proporcionada se utilice exclusivamente para hacer frente a las consecuencias económicas del COVID-19: restablecer el empleo, reformas e inversiones para retomar la senda de crecimiento, medidas de apoyo a empresas afectadas, investigación e innovación en respuesta a la pandemia, aumento de la preparación frente a catástrofes naturales, garantizar que el impacto del COVID-19 no descarrile la transición a una economía neutra con el clima.
- (3) El tercer pilar está formado por los reglamentos que especifican los varios programas que componen los NGEU. El más importante es el Reglamento del Parlamento y del Consejo 2021/241¹⁰⁷ por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), ya que a través de éste se desembolsan alrededor del 90% de los fondos NGEU. La base jurídica del reglamento es el artículo 175 (3) del TFUE, que permite tomar medidas con objetivos de cohesión al margen de los fondos ya existentes, por el procedimiento legislativo

¹⁰⁵ Official Journal of the European Union, *Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis*. (22/12/2020). L1 433/23, p. 23-27. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32020R2094>

¹⁰⁶ Artículo 122 TFUE: (1) «Sin perjuicio de los demás procedimientos establecidos en los Tratados, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá decidir, con espíritu de solidaridad entre Estados miembros, medidas adecuadas a la situación económica, en particular si surgieren dificultades graves en el suministro de determinados productos, especialmente en el ámbito de la energía. (2) En caso de dificultades o en caso de serio riesgo de dificultades graves en un Estado miembro, ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiese controlar, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá acordar, en determinadas condiciones, una ayuda financiera de la Unión al Estado miembro en cuestión [...]» En Diario Oficial de la Unión Europea, *Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (2016/C 202/01). (07/06/2016). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

¹⁰⁷ Official Journal of the European Union, *Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility*. (18/02/2021). L 57/17, p. 17-75. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0241>

ordinario.¹⁰⁸ El reglamento establece las normas y procedimientos específicos en lo que respecta a la asignación, los métodos de ejecución y el control de la ayuda financiera. El Reglamento establece un vínculo de condicionalidad entre el MRR y la buena gobernanza económica ligado al Semestre Europeo, así como objetivos transversales relacionados con la transición energética y digitalización que se comentan en la siguiente sección.

3. Estructura y asignación del Marco Financiero Plurianual 2021-27 y los NextGenerationEU

Si uno considera conjuntamente el MFP 2021-27 y los NGEU, el presupuesto actual alcanza el 1,8% del RNB de la UE, convirtiéndolo en el más grande de la historia. El presupuesto comunitario asume por primera vez relevancia macroeconómica, actuando como estabilizador de las economías al contrarrestar los efectos de la crisis del covid-19 y la guerra. El principal componente del NGEU es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que distribuye €723.800 millones en subvenciones y préstamos a los Estados miembros para inversiones y reformas estructurales. Las subvenciones cuentan con la ventaja de permitir a los Estados miembros, especialmente aquellos con un espacio fiscal limitado, actuar sin que ello perjudique a su déficit o deuda.

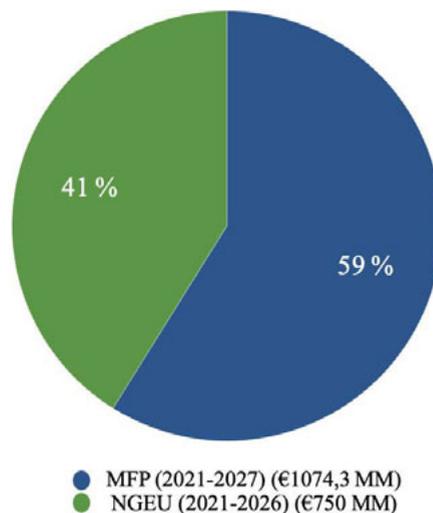
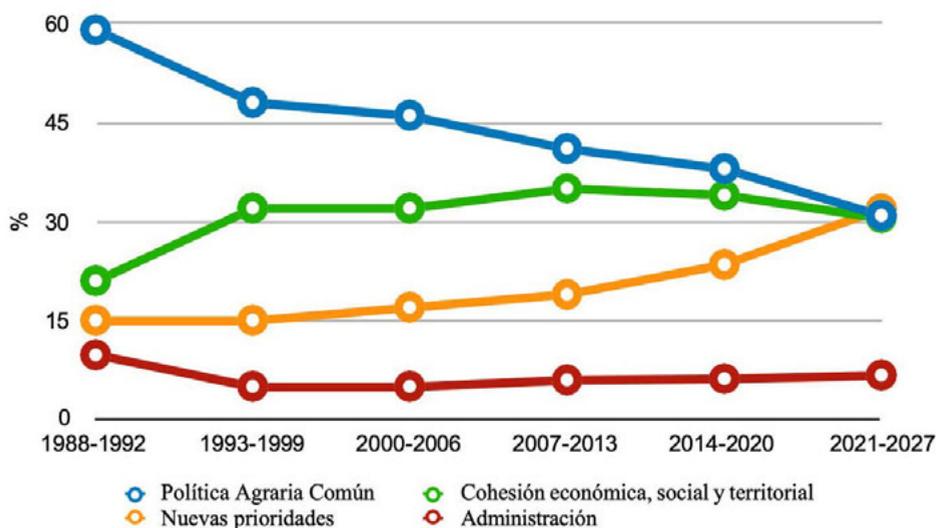


FIGURA 9: Tamaño de los NextGenerationEU relativo al MFP 2021-27¹⁰⁹

¹⁰⁸ Artículo 175 (3) TFUE: «Si se manifestare la necesidad de acciones específicas al margen de los fondos y sin perjuicio de las medidas decididas en el marco de las demás políticas de la Unión, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar dichas acciones con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.» En Diario Oficial de la Unión Europea, *Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (2016/C 202/01). (07/06/2016). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

¹⁰⁹ Elaboración propia a partir de datos de: European Commission, Directorate-General for Communication, *Multiannual Financial Framework 2021-2027 (in commitments) - Current prices*. (22/01/2021) https://commission.europa.eu/publications/multiannual-financial-framework-2021-2027-commitments_en European Commission, Directorate-General for Communication, *The EU's 2021-2027 long-term budget & NextGenerationEU: Facts and figures*. (30/04/2021). <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en>

FIGURA 10: Peso relativo de algunas áreas de políticas seleccionadas (sin incluir los NGEU) en los Marcos Financieros Plurianuales (1988-2027)¹¹⁰



Otra de las novedades del marco presupuestario actual es su enfoque hacia las nuevas prioridades: por primera vez los objetivos otros que la cohesión o la agricultura representan la mayor parte del gasto (56,1%, incluyendo los NGEU). Además, los objetivos transversales de las transiciones verde y digital aparecen en todas las partidas presupuestarias tanto del MFP como de los NGEU, lo que también es una novedad. Los dobles objetivos climáticos y de digitalización pueden considerarse «Bienes Públicos Europeos» —su provisión a nivel comunitario resulta en un valor añadido adicional— porque los Estados miembros por sí mismos tienen limitados incentivos y capacidades para proveerlos, existe una dimensión transfronteriza a nivel de infraestructura y competitividad, y la coordinación a nivel UE conlleva mejoras de eficiencia.

A continuación, se desglosan los principales componentes e instrumentos que conforman los NGEU y el MFP 2021-27:

Los fondos NextGenerationEU

La Comisión movilizará 750 mil millones de euros en precios de 2018 hasta 2026, de los cuales 390 mil millones (52%) se desembolsarán a los Estados miembros en forma de subvenciones y 360 mil millones (48%) en forma de prés-

¹¹⁰ Elaboración propia a partir de datos de: Publications Office of the European Union, *European datasets: «European expenditure and revenue 1988-2027»*. <https://data.europa.eu/data/datasets?locale=en>

tamos.¹¹¹ La devolución de los préstamos y el pago de intereses debe realizarse a través del presupuesto comunitario. El MFP 2021-27 ya incluye una partida de gasto para hacer frente a los intereses de los NGEU, pero el próximo MFP deberá aumentar la asignación dedicada al reembolso de los empréstitos contraídos (y generar suficientes ingresos propios para hacerlo). A partir de 2026 las operaciones de empréstito quedarán circunscritas a las operaciones de refinanciación.¹¹²

La toma de préstamos para la financiación de políticas comunitarias no es realmente una novedad. Entre el 30-40% de la financiación del Banco Europeo de Inversiones, que cuenta con personalidad jurídica propia, se realiza a través de bonos denominados en euros que éste emite en mercados internacionales de capital internacionales.¹¹³ La UE también se había financiado de forma excepcional y temporal a través de mercados de capital, por ejemplo, con el instrumento SURE, el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera, o con el instrumento de Asistencia Macro-financiera a Ucrania. En estos casos, la UE actúa como «intermediario», financiándose en los mercados de capital y trasladando los préstamos a Estados miembros o a Ucrania. Este tipo de préstamos, conocidos en inglés como *back-to-back loans*, permiten a los países prestatarios beneficiarse de las condiciones favorables que se ofrecen a la UE en los mercados financieros.¹¹⁴ Los países receptores del préstamo son responsables del pago de sus intereses y del reembolso de éste; la UE actúa solo como garante.

Los NGEU representan una novedad porque, aunque su componente de préstamos sí se desembolsa en el formato «back-to-back», su componente de subvenciones implica que la propia UE es responsable del pago de los intereses y el reembolso, lo cual es inédito. Otra novedad es la mera magnitud de lo emitido en bonos, que alcanzó en diciembre de 2023 los €400.000 millones en stock, posicionando a la UE como el principal emisor de bonos verdes mundial. En este sentido, la política monetaria restrictiva del Banco Central Europeo (BCE) ha aumentado la presión sobre el MFP 2021-27, a través del incremento de los intereses sobre los bonos emitidos por la Unión. Algunos autores argumentan que la temporalidad de los NGEU y el hecho de que los inversores no perciban a la UE como un actor permanente en el mercado de bonos, así como la ausencia de suficientes ingresos propios creíbles al MFP, limitan el atractivo de los bonos europeos y, por tanto, sus condiciones de financiación.¹¹⁵

¹¹¹ Diario Oficial de la Unión Europea, *Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom*. (15/12/2020). DO L 424/1, p. 1-10. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32020D2053>

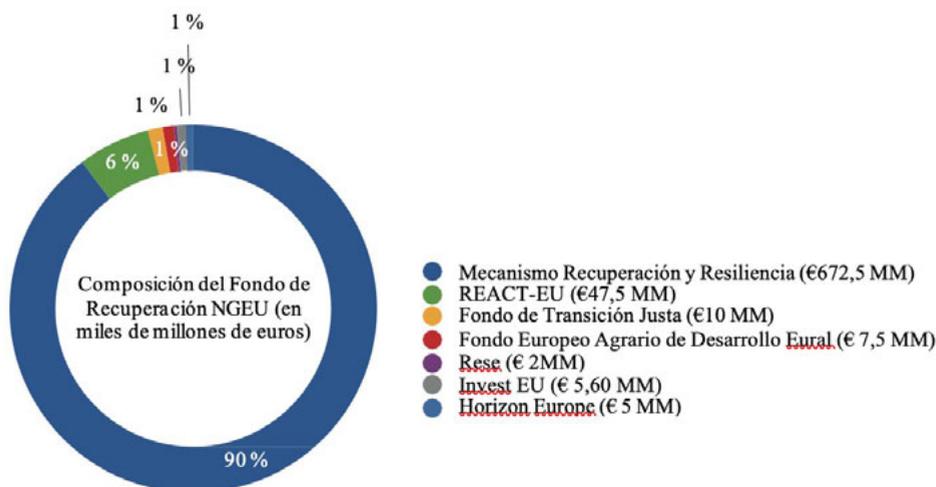
¹¹² *Ibid*; párrafo 18.

¹¹³ European Investment Bank, *Our funding*, (2024). <https://www.eib.org/en/investor-relations/products/index.htm>

¹¹⁴ Iain Begg, *EU Finances in Search of a New Approach*, (2023). *Intereconomics*, 2023, 58(6), 295-299. DOI: 10.2478/ie-2023-0061. <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2023/number/6/article/eu-finances-in-search-of-a-new-approach.html>

¹¹⁵ Marco Buti, *When will the European Union finally get the budget it needs?* (07/12/2023). *Bruegel*. <https://www.bruegel.org/analysis/when-will-european-union-finally-get-budget-it-needs>

FIGURA 11: Composición del Fondo de Recuperación NGEU (en miles de millones de euros)¹¹⁶



El principal componente del NextGenerationEU (90%) es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), seguido del fondo REACT-EU, dotado con €47,5 mil millones. Este último opera como los fondos estructurales, aunque su desembolso es más flexible para facilitar su ejecución. Además, los NGEU también aportan recursos adicionales para otros programas como el Fondo de Transición Justa, el Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural o Horizon Europe.¹¹⁷

En lo presente nos centraremos en el MRR por su relevancia y magnitud en comparación con el resto de instrumentos que componen en NGEU.

El MRR proveerá entre 2021-2026 alrededor de €672,5 mil millones en subvenciones y préstamos a los Estados miembros para la implementación de las reformas e inversiones incluidas en sus planes nacionales de recuperación.¹¹⁸ Las reformas e inversiones de los planes nacionales deben referirse a ámbitos políticos de importancia europea, reunidos en seis pilares: (1) transición ecológica; (2) digitalización; (3) crecimiento inteligente y sostenible; (4) cohesión social y territorial; (5) salud y resiliencia económica e institucional; (6) políticas para las

¹¹⁶ Elaboración propia a partir de datos de: European Commission, Directorate-General for Communication, *The EU's 2021-2027 long-term budget & NextGenerationEU: Facts and figures*. (30/04/2021). <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en>

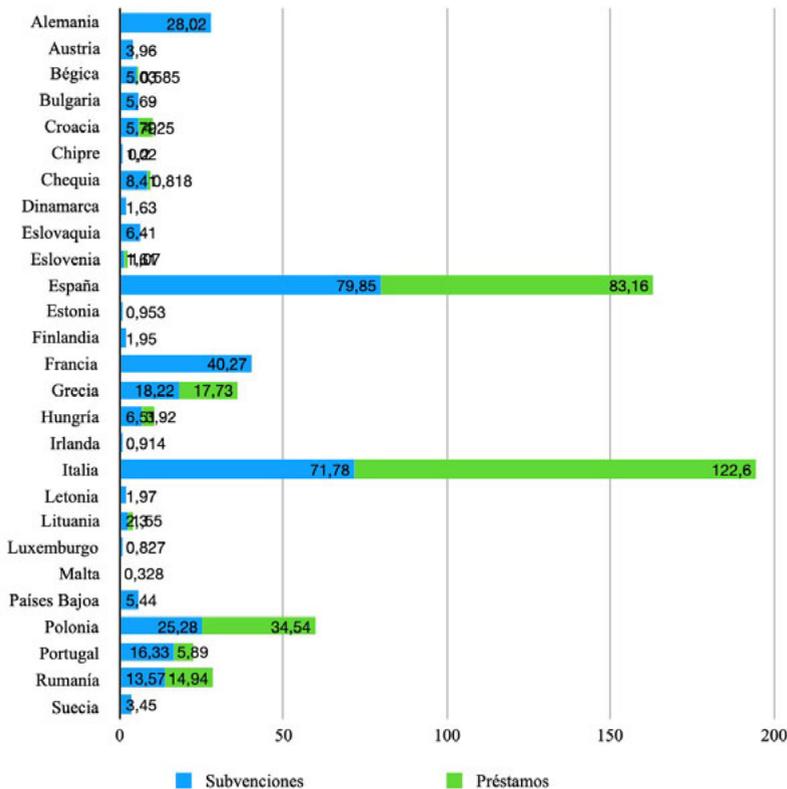
¹¹⁷ Ministerio de Hacienda, *NextGenerationEU: Composición del Fondo de Recuperación NextGenerationEU, Conjunto de países miembros*, (2024) <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/FondosEuropeos/Fondos-relacionados-COVID/Next-Generation.aspx>

¹¹⁸ [Diario Oficial de la Unión Europea] Official Journal of the European Union, *Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility*. (18/02/2021). L 57/17, p. 17-75. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0241>

próximas generaciones.¹¹⁹ Además, los objetivos de digitalización y clima son cuasi-transversales: El Reglamento sobre el MRR obliga a los Estados miembros a que la transición ecológica represente al menos el 37% de la asignación total de sus planes nacionales de recuperación y resiliencia, mientras que el gasto digital debe suponer un mínimo del 20% de las asignaciones de gasto.¹²⁰

La magnitud máxima de subvenciones (i.e., «ayuda financiera no reembolsable») que se pone a disponibilidad de cada Estado miembro bajo el MRR se calcula en un 70% en función de su población, PIB per cápita y tasa de desempleo y en un 30% teniendo en cuenta el cambio en PIB real en 2020-2021 sobre la base de las previsiones de otoño 2020 de la Comisión. A continuación, se muestra la contribución de gasto por Estado miembro:

FIGURA 12: Contribuciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en miles de millones de euros a precios de 2022)¹²¹

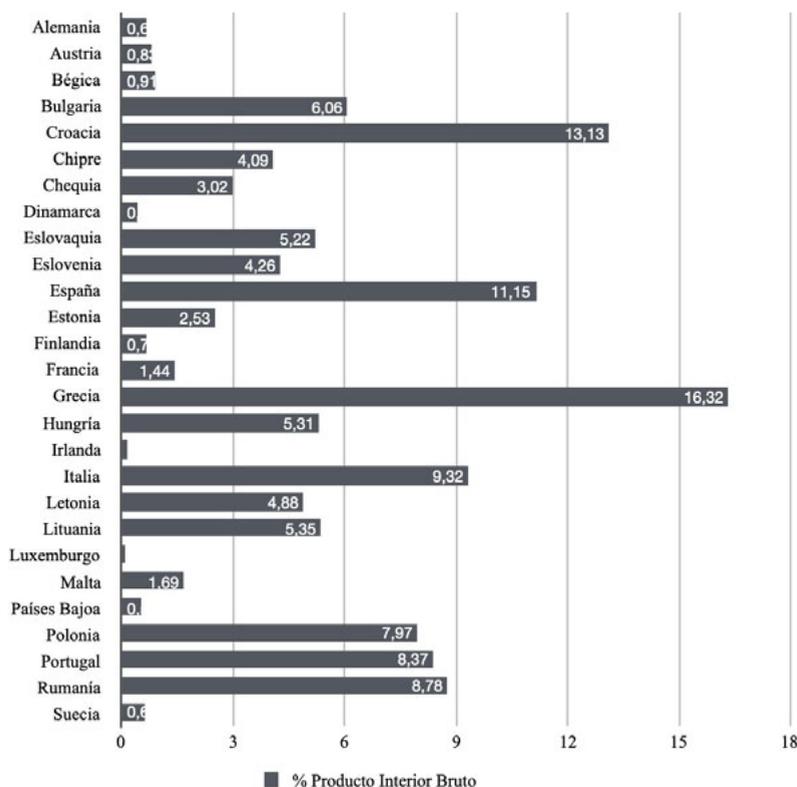


¹¹⁹ Ibid, párrafo 10.

¹²⁰ Ibid. párrafos 23 y 26.

¹²¹ Elaboración propia a partir de datos de: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Recovery and Resilience Scoreboard*, (21/06/2024). https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html

FIGURA 13: Contribuciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, como porcentaje del PIB ¹²²



España e Italia son los principales receptores de los fondos del MRR porque el tamaño de su PIB y población y porque sufrieron caídas en la renta y la tasa de empleo relativamente más altas que el resto de Estados miembros. Concretamente, aunque Italia recibe una magnitud de préstamos más elevada, se puede decir que España es la gran beneficiada de las transferencias fiscales implícitas al Instrumento de Recuperación, puesto que es el Estado miembro que más subvenciones recibirá (más de 79 mil millones de euros). En términos relativos al tamaño de la economía son Grecia (16,32%), Croacia (13,13%), España (11,15%) e Italia (9,32%) los Estados miembros en los que el MRR conlleva un mayor impacto macro-económico. Aunque resulta demasiado temprano para analizar las consecuencias de la ejecución de los fondos sobre las economías de la Unión, el consenso entre economistas es que la respuesta fiscal coordinada del MRR des-

¹²² Elaboración propia a partir de datos de: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Recovery and Resilience Scoreboard*, (21/06/2024). https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html

emboque en un aumento del PIB a través de incrementos en el gasto público y de la demanda agregada.¹²³

Un elemento particularmente interesante de la gobernanza de los fondos del MRR es que vinculan los planes nacionales de recuperación y resiliencia con el Semestre Europeo e incluyen mecanismos de condicionalidad macroeconómica diseñados por la Comisión y el Consejo para incentivar la implementación de reformas estructurales en los principales beneficiarios de los NGEU. El Semestre Europeo es el marco en el que se determinan las prioridades nacionales en materia de reformas y se coordinan las políticas económicas entre Estados miembros y entre cada uno de estos y la Comisión.

Los planes de recuperación y resiliencia que los Estados miembros presentan a la Comisión deben incluir (a parte de los objetivos e hitos y los seis pilares mencionados con anterioridad) una explicación del modo en que éstos contribuyen a las prioridades específicas de cada país en el marco del Semestre Europeo, como los aspectos presupuestarios y la corrección de desequilibrios macroeconómicos.¹²⁴ Una vez presentados los planes de recuperación, la Comisión los evalúa y posteriormente propone su aprobación al Consejo mediante una decisión de ejecución. Las modificaciones a los planes de recuperación nacional también deben ser evaluadas por la Comisión y aprobadas por el Consejo. La decisión de autorizar el desembolso de las ayudas financieras depende de la Comisión, quien evalúa el cumplimiento de los hitos y objetivos de los planes de recuperación.

La condicionalidad macroeconómica se da también en su vertiente negativa, puesto que la Comisión puede presentar una propuesta al Consejo para suspender la totalidad o parte de los pagos del MRR.¹²⁵ El reglamento sobre el MRR refuerza el poder de la Comisión frente a los Estados miembros, al requerir de una mayoría cualificada inversa para rechazar una propuesta de la Comisión de suspensión de pagos a un Estado miembro. Es decir, la propuesta de la Comisión quedaría adoptada a menos que el Consejo decida por mayoría cualificada rechazarla. Este mecanismo de condicionalidad macroeconómica fortalece la posición negociadora de la Comisión en sus discusiones con cada Estado miembros sobre la implementación de las reformas de sus planes de recuperación.

Un *caveat* importante es que la Comisión no podía proponer la suspensión de pagos del MRR mientras estuviese activada la conocida como «cláusula de escape» del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.¹²⁶ De cierta manera, desde que se suspendió la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en marzo de

¹²³ Eulalia Rubio Barceló, *Macro-economic impact of the EU Recovery Funds*. (09/03/2023). Documento de trabajo. Instituto de Estudios Financieros. https://www.iefweb.org/publicacio_odf/macro-economic-impact-of-the-eu-recovery-funds/

¹²⁴ Official Journal of the European Union, *Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility*. (18/02/2021). L 57/17, p. 17-75, paragraph 39. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0241>

¹²⁵ *Ibid.*, párrafo 29.

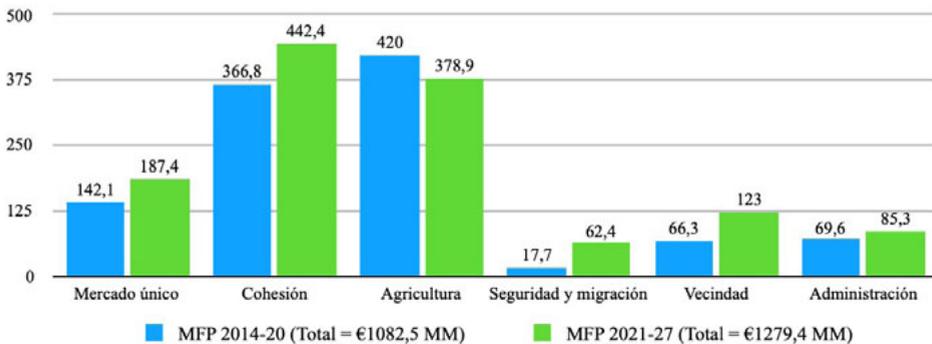
¹²⁶ *Ibid.*

2020 (con el propósito de que los Estados miembros pudiesen endeudarse significativamente para implementar medidas de apoyo para su población) las negociaciones entre la Comisión y los Estados miembros y en el seno del Consejo para la aprobación y seguimiento de los planes nacionales de recuperación y resiliencia se convirtieron en el marco de gobernanza fiscal y económica de la UE; por lo menos hasta el acuerdo sobre unas nuevas reglas fiscales que se dio en diciembre de 2023 bajo la presidencia española del Consejo. La experiencia de cuatro años entorno al desembolso del MRR y los planes nacionales de recuperación influyó definitivamente en las nuevas reglas fiscales de 2024, las cuales se basan también en recomendaciones y planes nacionales específicos, diseñados para trazar una trayectoria de re-estructuración fiscal adecuada para cada Estado miembro.¹²⁷

El Marco Financiero Plurianual 2021-27

El MFP 2021-27 se divide en 7 categorías presupuestarias, según su objetivo. Una comparación con el MFP anterior muestra que se aumentaron los techos de gasto de todas las categorías presupuestarias con excepción de la categoría de «agricultura, recursos naturales y medio ambiente», en la que se insertan los fondos FEAGA (Fondo Europeo Agrícola de Garantía Agraria) y FEADER (Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural), los principales instrumentos de la política agraria común (PAC).

FIGURA 14: Comparación MFPs (2013-20 vs. 2021-27): Techos de gasto para algunas de las partidas presupuestarias (en miles de millones de euros a precios de 2018)¹²⁸



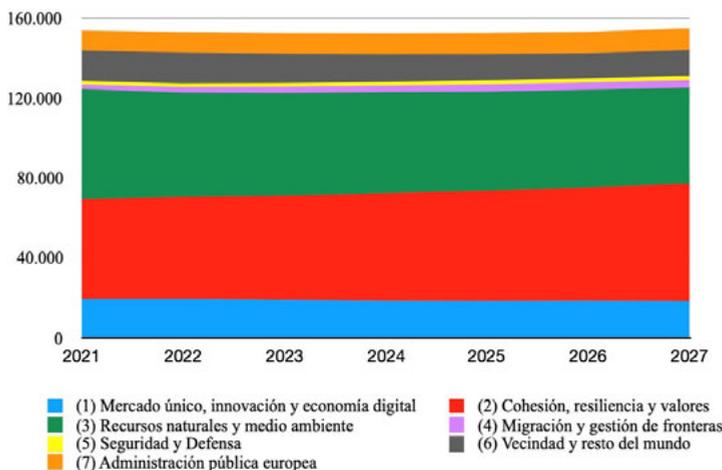
¹²⁷ Council of the European Union, *Economic governance review: Council adopts reform of fiscal rules*. (29/04/2024). Press Release. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/04/29/economic-governance-review-council-adopts-reform-of-fiscal-rules/>

¹²⁸ Elaboración propia a partir de datos de: Karoline Kowald y Marianna Pari, *Long-term EU budget for 2021-2027: State of play*. (01/06/2023). European Parliamentary Research Service. PE 749.709. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749790/EPRS_BRI\(2023\)749790_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749790/EPRS_BRI(2023)749790_EN.pdf)

Habría que clarificar que la categoría para la «Cohesión y Valores» aumenta netamente en comparación con el MFP anterior debido al aumento significativo de la financiación a programas como Erasmus+ o el Fondo Social Europeo.¹²⁹ Sin embargo, la financiación de la política de cohesión disminuye en comparación con el MFP 2014-20; los recursos disponibles para el Fondo de Cohesión o el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) se reducen alrededor de un 10%, si uno no tiene en cuenta la contribución de los NGEU a los instrumentos presupuestarios de la política de cohesión. Además, el MFP 2021-27 crea dos categorías presupuestarias diferentes para «migración y gestión de fronteras» y «seguridad y defensa». También se incluye un nuevo requisito transversal: el 30% de todos los instrumentos de gasto deben contribuir a objetivos climáticos.¹³⁰

Pese a las novedades, el MFP 2021-27 exhibe importantes elementos de continuidad con los MFP pasados. La categoría presupuestaria #2 «Cohesión, resiliencia y valores» sigue dominando la composición del gasto comunitario, si bien hay una re-ordenación interna en favor de programas como Erasmus+. Otro elemento de continuidad es que los dos instrumentos financieros con más recursos del MFP 2021-27 son, por orden de magnitud, el FEAGA y el FEDER.

FIGURA 15: Composición del MFP 2021-27 en miles de millones (a precios de 2018)¹³¹



¹²⁹ Magdalena Sapała, *Cohesion funds, values and economic and monetary union in the 2021-2027 MFF: European Parliament Position on Heading 2 - Cohesion and Values*. (2019) European Parliamentary Research Service. PE 633.148. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633148/EPRS_BRI\(2019\)633148_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633148/EPRS_BRI(2019)633148_EN.pdf)

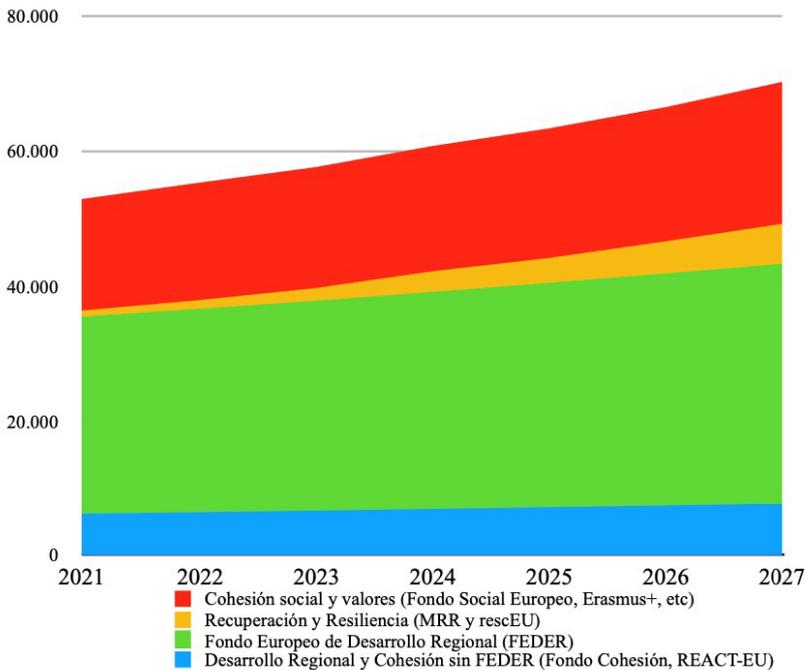
¹³⁰ Official Journal of the European Union, *Council Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 of 17 December 2020 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027*. (22/12/2020). OJL 433 I/11, p. 11-12. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32020R2093>

¹³¹ Elaboración propia a partir de datos de: European Commission, Directorate-General for Communication. *Multiannual Financial Framework 2021-2027 (in commitments)* (22/01/2021). https://commission.europa.eu/publications/multiannual-financial-framework-2021-2027-commitments_en

Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

La contribución de los NGEU a objetivos de cohesión refuerza el peso relativo de esta partida en el presupuesto total de la UE. Al desglosar este componente del presupuesto se evidencia que el principal instrumento de cohesión es el FEDER, que concentra más del 50% de todos los recursos destinados a la cohesión, seguido por el Fondo Social Europeo, que es el que más aumenta.

FIGURA 16: Categoría de gasto #2: Cohesión, Resiliencia y Valores (MFP y NGEU)
—en millones de € a precios de 2018— ¹³²



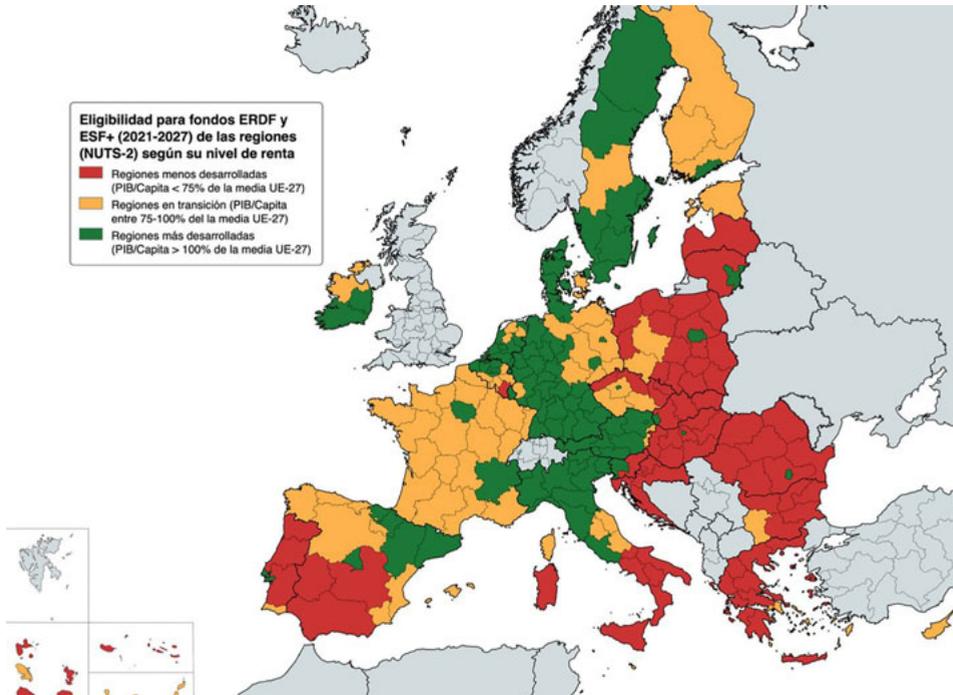
El MFP actual reduce el número de objetivos de cohesión (de 11 a 5) en comparación con el presupuesto anterior y también se simplifica el proceso de auditoría. La mayoría de proyectos se gestionan de forma compartida entre la Comisión (DG REGIO) y las autoridades competentes en los Estados miembros, tanto a nivel nacional como regional.¹³³ Para las regiones con un PIB per cápita superior al de la media europea la cofinanciación de proyectos es del 40% o 50%;

¹³² Elaboración propia a partir de datos de: European Commission, Directorate-General for Communication. *Multiannual Financial Framework 2021-2027 (in commitments)* (22/01/2021). https://commission.europa.eu/publications/multiannual-financial-framework-2021-2027-commitments_en

¹³³ Alison Hunter, *Addressing Cohesion Policy's identity crisis in a changing European Union*. (15/02/2023). European Policy Center. Discussion paper: Europe's Political Economy Programme. https://www.epc.eu/content/PDF/2023/Cohesion_Policy_DP.pdf

para las regiones en transición (PIB per cápita entre el 75% y el 100% de la media) es del 60% o el 70%. Para las regiones con un PIB per cápita inferior al 75% de la media, la cofinanciación de proyectos es del 85%.¹³⁴

FIGURA 17: Elegibilidad cofinanciación del FEDER durante el MFP 2021-27 según el nivel de renta de la región —Decisión de ejecución de la Comisión 2021/1130—¹³⁵



El propósito del FEDER sigue siendo fomentar la convergencia económica entre países y regiones, aunque otros objetivos como la transición ecológica y digital, la salud, o el estado de derecho se configuran como objetivos complementarios. Por ejemplo, en el MFP 2021-27 el 30% de los proyectos del FEDER deben contribuir a la transición ecológica.¹³⁶ Algunos Estados miembros han argumentado que los fondos no ejecutados del FEDER deberían poder usarse para

¹³⁴ European Commission, Directorate-General for EU regional and urban policy, *New Cohesion Policy 2021-2027*, (2024). https://ec.europa.eu/regional_policy/2021-2027_en

¹³⁵ Elaboración propia a partir de datos de: Official Journal of the European Union, *Commission Implementing Decision (EU) 2021/1130 of 5 July 2021 setting out the list of regions eligible for funding from the European Regional Development Fund and the European Social Fund Plus and of Member States eligible funding from the Cohesion Fund for the period 2021-2027*. (09/07/2021). C(2021) 4894. L 244/10. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021D1130>

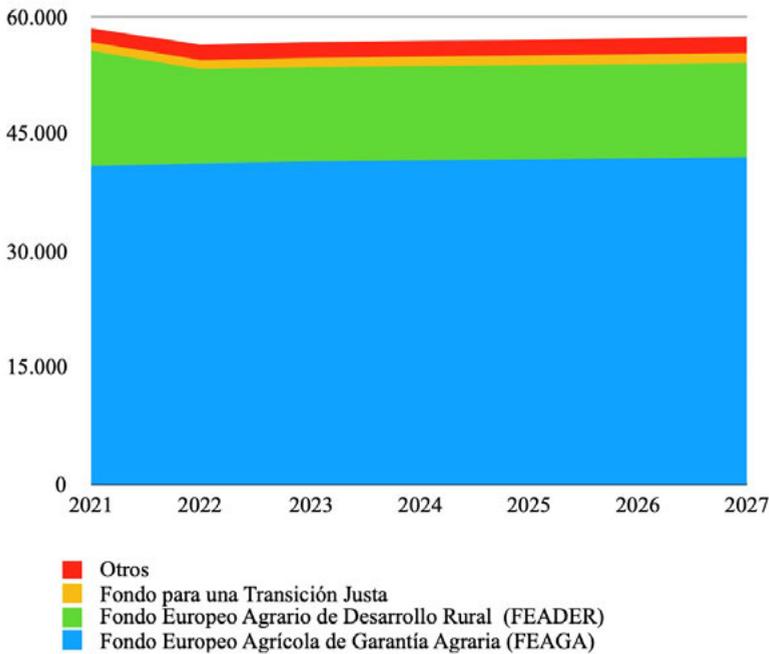
¹³⁶ Mario Kölling, *El impacto de NGEU y del MFP 2021-2027 en el sistema de gobernanza multinivel de la UE*, (2022) *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 11-22. <https://doi.org/10.24965/gapp.11046>

otras prioridades de la Unión, como el apoyo a Ucrania, la industria de defensa o la seguridad económica.

Fondo Europeo Agrícola de Garantía Agraria (FEAGA)

La política agraria común (PAC) se divide en dos pilares: El Pilar 1 se financia a través del FEAGA y el Pilar 2 a través del FEADER. El Pilar 1 consiste básicamente en transferencias directas a los agricultores, incluyendo un régimen de pago básico, un pago por el uso de métodos sostenibles y un pago a agricultores jóvenes; este pilar se financia exclusivamente a través del presupuesto comunitario (i.e., FEAGA).¹³⁷ El Pilar 2 está enfocado al desarrollo rural y territorialmente equilibrado y es co-financiado por los Estados miembros y el Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER).¹³⁸

FIGURA 18: Categoría de gasto #3: Recursos naturales y medio ambiente —millones de € a precios de 2018—¹³⁹



¹³⁷ Gobierno de España, Ministerio de Hacienda, *Fondo Europeo Agrícola de Garantía Agraria (FEAGA)*, (10/12/2021) <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/paginas/feaga.aspx>

¹³⁸ Gobierno de España, Ministerio de Hacienda, *Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER)*, (10/12/2021) <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/paginas/feader.aspx>

¹³⁹ Elaboración propia a partir de datos de: European Commission, Directorate-General for Communication. *Multinational Financial Framework 2021-2027 (in commitments)* (22/01/2021). https://commission.europa.eu/publications/multiannual-financial-framework-2021-2027-commitments_en

Durante las negociaciones del MFP 2021-27, la Comisión propuso reducir el gasto asociado a la PAC con motivo de su peso en el presupuesto total (33%) y para poder afrontar las prioridades emergentes de la Unión como la migración o las crisis en sus fronteras.¹⁴⁰ El MFP 2021-24 reduce en alrededor del 5% los recursos disponibles para la PAC, aunque en términos reales la reducción es del 12%.¹⁴¹ La reducción al presupuesto de la PAC está fuertemente concentrada en el Pilar 2 (FEADER), ya que la prioridad de la Comisión fue salvaguardar de los recortes las transferencias directas a los agricultores que se hacen a través del FEAGA. La decisión final incluyó un elemento de flexibilidad que permite a los Estados miembros transferir fondos de un pilar a otro, hasta un 15%. En el MFP 2021-27, las transferencias directas a los agricultores a través del FEAGA representan más del 70% de la categoría de gasto destinada a los recursos naturales y el medio ambiente (figura 18).

C. Financiación del presupuesto: El Sistema de Recursos Propios

Las reformas al sistema de recursos propios deben aprobarse por unanimidad en el Consejo, habiendo consultado previamente al Parlamento (artículos 311 y 322 TFUE). Como sucede con el techo de gasto, la Decisión 2020/2053 del Consejo establece un límite de ingresos alrededor del 1,4% del RNB de la UE, ligeramente por encima del techo de gasto, con el fin de asegurar el equilibrio financiero de la Unión.¹⁴² Con la negociación del MFP 2021-27 y la aprobación de los fondos NGEU avanzaron las discusiones sobre la introducción de nuevos recursos propios con el objetivo de aumentar el nivel de ingresos y hacer frente a las obligaciones de un presupuesto expandido. Los NGEU constituyen un instrumento fuera del presupuesto ordinario (i.e., MFP 2021-27) pero el pago de sus intereses se realiza a través del MFP actual. La Comisión está autorizada a adquirir préstamos hasta 2026 según el reglamento del NGEU, por lo que la devolución de los préstamos se hará en el marco presupuestario post-2027 hasta 2058.¹⁴³

En el Acuerdo Interinstitucional de 2020 en el que se recoge el MFP 2021-27 se incluye en el anexo 2 varias propuestas de nuevos recursos propios para cubrir

¹⁴⁰ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends, The Multiannual Financial Framework for 2021-2027*. (2018). COM/ 2018/321 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A321%3AFIN>

¹⁴¹ Alan Matthews, *The CAP in the 2021-2027 MFF Negotiations*, (2018). *Intereconomics*. Volume 53, number 6. Pp. 306-311. <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2018/number/6/article/the-cap-in-the-2021-2027-mff-negotiations.html>

¹⁴² Diario Oficial de la Unión Europea, *Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom*. (15/12/2020). DO L 424/1, p. 1-10. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32020D2053>

¹⁴³ *Ibid.*

los pagos del NGEU.¹⁴⁴ En la misma «Decisión sobre Recursos Propios» que establece los NGEU, el Consejo introduce una nueva categoría de ingreso propio basado en el plástico no reciclable.¹⁴⁵ Aunque la nueva contribución es demasiado pequeña para contribuir significativamente al presupuesto, el hecho de que se llegase a la unanimidad necesaria en el Consejo para aprobar la introducción de un nuevo recurso es de por sí relevante, dado que es la primera vez que se da desde el «Paquete Delors» de 1988 que introdujo el recurso propio basado en contribuciones nacionales calculadas a partir de la RNB.¹⁴⁶

Las dificultades entre algunos Estados miembros para reformar el sistema de recursos propios se deben en parte a las reticencias sobre delegar en la Unión competencias en materia tributaria y las dificultades de llegar a un acuerdo sobre el área a tasar sin que eso suponga una carga desproporcionada sobre uno o más Estados miembros. Sin embargo, la proliferación de objetivos y el aumento del tamaño del presupuesto comunitario no son sostenibles a medio-largo plazo sin una reforma del sistema de recursos propios. El Acuerdo Institucional de 2020 indica que el pago de los NGEU no deberá hacerse a costa de reducciones de la financiación de los instrumentos del próximo MFP (post-2027) y que también deberá mitigarse el efecto sobre las contribuciones de los Estados miembros basadas en la RNB. Descartado un recorte del gasto y un aumento del principal ingreso en la actualidad (la contribución basada en el RNB), la única alternativa parece ser la introducción de nuevos recursos propios.

A continuación, se detalla el actual sistema de recursos propios para posteriormente evaluar algunas de las propuestas de nuevas fuentes de ingreso.

1. Composición de los ingresos

Recursos propios «tradicionales»

La Comunidad Económica Europea se dotó a sí misma de autonomía financiera a través de la «Decisión sobre recursos propios» de 1970. Desde ese año, la CEE y posteriormente la UE ha recibido un porcentaje (entre un 80% y un 85%)

¹⁴⁴ Diario Oficial de la Unión Europea, *Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios del 16 de diciembre de 2020*. (22/12/2020). L 433 I/28. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q1222\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q1222(01)&from=ES)

¹⁴⁵ Diario Oficial de la Unión Europea, *Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom*. (15/12/2020). DO L 424/1, p. 1-10. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32020D2053>

¹⁴⁶ Official Journal of the European Communities, *Council Decision of 24 June 1988 on the system of the Communities» own resources (88/376/EEC, Euratom)* (15/07/1988). No L 185/24, OJL 185, p. 24-28. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1988/376/oj>

de lo recaudado por los Estados miembros a través de aranceles y exacciones sobre el azúcar y la isoglucosa (estas últimas abolidas en 2017).¹⁴⁷ Durante el MFP 2021-2027, los Estados miembros retendrán un 25% de lo recaudado en aranceles, que destinarán, entre otros, a cubrir los costes de recaudación. Este porcentaje de retención también asegura una buena diligencia por parte de los Estados miembros. El peso de los ingresos a través de «recursos propios tradicionales» ha ido cayendo progresivamente desde su introducción con la liberalización arancelaria de finales de siglo XX y representan en la actualidad entre el 10-15% de los ingresos totales.

Contribuciones nacionales basadas en el IVA

Este recurso propio está basado en la aplicación de un porcentaje a la base IVA (Impuesto sobre el Valor Añadido), calculada de forma armonizada desde los años 70 en todos los Estados miembros. En el MFP 2021-27 la forma de calcular esta contribución se ha simplificado para reducir la carga administrativa, de forma que se aplica en cada Estado un tipo medio ponderado del IVA de 2016. Al ser un impuesto sobre la consumición, el IVA es por naturaleza regresivo, perjudicando a los Estados de menor renta. Para limitar este aspecto, la base que se aplica a lo recaudado en cada país a través del IVA no puede superar el 50% de la base sobre la RNB del país.¹⁴⁸

Contribuciones nacionales basadas en la RNB

Creado en 1988, esta contribución consiste en un porcentaje uniforme del RNB de cada Estado miembro, el cual se fija cada año durante el procedimiento presupuestario con el fin de asegurar el equilibrio financiero. En su origen esta fuente debía recaudarse sino bastaba con el resto de recursos propios para cubrir los gastos, no obstante, su peso relativo se ha triplicado en los últimos años y constituye en la actualidad entre el 60-70% de los ingresos.¹⁴⁹ Al contrario de lo que sucede con el IVA, por definición el RNB tiene en cuenta las diferencias en niveles de renta entre países. Además, la ventaja de esta contribución es que aumenta/disminuye según lo hacen los gastos e ingresos comunitarios, lo que

¹⁴⁷ Las cotizaciones sobre el azúcar consisten en pagos de los productores para financiar las restituciones por su exportación. Las cotizaciones sobre el azúcar fueron abolidas en 2017 y por tanto, los recursos propios existentes a día de hoy son los aranceles y los derechos agrícolas; para más información, ver: Comisión Europea, Dirección General de Comunicación, *El sistema de cuotas de azúcar de la UE llega a su fin*, (29/09/2017). Comunicado de prensa. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_3487

¹⁴⁸ Comisión Europea, Dirección General de Comunicación, *Recursos Propios: Impuesto sobre el valor añadido*, (2024). https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/value-added-tax_es

¹⁴⁹ Alina Dobrova, *System of own resources of the European Union*, (01/09/2023). European Parliamentary Research Service. PE 751.480. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751480/EPRS_BRI\(2023\)751480_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751480/EPRS_BRI(2023)751480_EN.pdf)

facilita la planificación por parte de los varios ministerios de Hacienda y provee a la UE de una cierta estabilidad y certidumbre. Es decir, ingresos más altos de lo esperado en un año motivados, por ejemplo, por multas de competencia o más recaudación arancelaria, no resultan en un techo de gasto más alto sino en reducciones a las contribuciones basadas en la RNB.¹⁵⁰

La contribución basada en la RNB, al ser una «línea presupuestaria» directa desde los gobiernos nacionales, también ha justificado la creación de mecanismos correctores que reducen las contribuciones gruesas de algunos países «contribuyentes netos». Aunque el «cheque británico» creado en 1984 ya no se aplica, las aspiraciones de la Comisión en 2018 de eliminar progresivamente este mecanismo se vieron frustradas por la insistencia de Alemania, Austria, Dinamarca, Países Bajos y Suecia, que seguirán beneficiándose de una contribución porcentual a su RNB menor a la de Estados miembros más pobres. Aunque estos mecanismos correctores resultan difíciles de justificar, su introducción ha sido necesaria para superar el bloqueo institucional en las negociaciones presupuestarias a lo largo de los años.

Recurso basado en plástico no reciclable

La Decisión sobre Recursos Propios de 2020 introdujo una nueva categoría de éstos basada en una contribución nacional que se calcula según la cantidad de residuos de envases plásticos no reciclados (alrededor de €0,80 por kilogramo).¹⁵¹ Aquellos Estados miembros con una RNB per cápita inferior a la media de la UE ven su contribución reducida en lo equivalente a 3,8 kg de residuos plásticos per cápita.¹⁵² En la actualidad los ingresos procedentes de esta contribución constituyen entre el 3-4% del presupuesto.¹⁵³ Se estima que este recurso genere ingresos anuales por el valor de €6 mil millones.¹⁵⁴ Pese a su modesto tamaño, este recurso supone un cambio de paradigma hacia la introducción de ingresos que se alineen con las prioridades de la UE y que incentiven a los Estados miembros hacia los objetivos de las políticas comunitarias.

¹⁵⁰ Lourdes Acedo Montoya, *Rethinking the EU Financial Architecture*, Intereconomics, 2023, 58(6), 289-294. DOI: 10.2478/ie-2023-0060. <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2023/number/6/article/rethinking-the-eu-financial-architecture.html>

¹⁵¹ Diario Oficial de la Unión Europea, *Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom*. (15/12/2020). DO L 424/1, p. 1-10. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32020D2053>

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ Alina Dobрева, *System of own resources of the European Union*, (01/09/2023). European Parliamentary Research Service. PE 751.480. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751480/EPRS_BRI\(2023\)751480_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751480/EPRS_BRI(2023)751480_EN.pdf)

¹⁵⁴ Directorate-General for Budget, *The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: Facts and Figures*. (2021) Publications Office of the European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en>

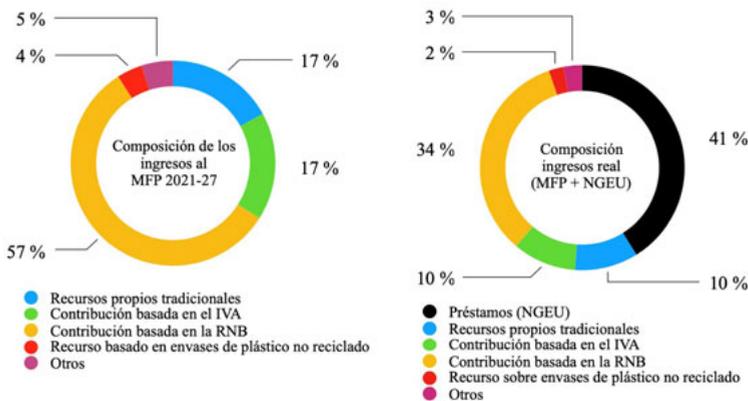
Otros ingresos

El resto de ingresos suponen entre el 2-8% de los ingresos totales y se derivan, entre otros, de los impuestos sobre el sueldo de los funcionarios de la UE; las contribuciones de terceros países (e.g., países EFTA) a programas de la Unión; las multas impuestas a las empresas que vulneran el Derecho comunitario (e.g., Competencia); o el excedente de cada ejercicio, el cual computa como ingreso en el presupuesto del año siguiente.¹⁵⁵

Emisión de bonos en mercados de capital internacionales (préstamos)

El presupuesto de la Unión no puede financiarse (mayoritariamente) a través de préstamos entre otras cosas porque no puede ser deficitario. Sin embargo, con carácter excepcional y temporal, el Consejo Europeo en 2020 decidió que la Comisión podría tomar prestados hasta €750 mil millones con fecha límite en 2026 en mercados internacionales y en nombre de la UE. La Comisión se endeudó mediante la emisión de bonos con vencimiento entre tres y treinta años y bonos verdes, vendidos mediante sindicación y subastas.¹⁵⁶ La Comisión propuso respaldar el pasivo en el que incurre la Unión para el reembolso de los préstamos a través de una subida de las contribuciones basadas en el RNB. Los márgenes entre el techo de ingreso y de gasto del MFP 2021-27 garantizan el reembolso de los préstamos.¹⁵⁷

FIGURA 19: Composición de ingresos al MFP (A) y al MFP junto con los NGEU (B)¹⁵⁸



¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ Johannes Hahn, *Presentation by the Commissioner Hahn of the NextGenerationEU - Funding Strategy to finance the Recovery Plan for Europe*. (14/04/2021). Discurso. https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/es/speech_21_1743

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ Elaboración propia a partir de datos de: Alina Dobrova, *System of own resources of the European Union*, (01/09/2023). European Parliamentary Research Service. PE 751.480. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751480/EPRS_BRI\(2023\)751480_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751480/EPRS_BRI(2023)751480_EN.pdf)

2. La Reforma del Sistema de Recursos Propios: El «Paquete von der Leyen» de 2023

En 2014 se estableció un Grupo de Alto Nivel sobre Recursos Propios presidido por el ex ministro italiano y comisario Mario Monti («Grupo Monti»), compuesto de miembros designados por el Parlamento, la Comisión y el Consejo y con el mandato de producir un informe con recomendaciones sobre el futuro de la financiación del presupuesto europeo. En 2016, tras haber presentado un informe preliminar y realizado consultas con las instituciones, los gobiernos y la sociedad civil, el Grupo Monti presentó su documento final en el que se incluían varias propuestas de nuevas fuentes de financiación del presupuesto comunitario.¹⁵⁹ Sobre la base de este informe, la Comisión presentó en 2017 varias propuestas destinadas a simplificar el sistema de recursos propios e introducir nuevas categorías de recursos.¹⁶⁰ El Parlamento Europeo se lleva pronunciando al menos una vez al año desde 2014 sobre la necesidad de reducir la dependencia financiera de la Unión de las contribuciones nacionales basadas en la RNB.¹⁶¹

En 2020 la Decisión sobre recursos propios permitiendo a la Comisión acudir a los mercados de capital, el establecimiento del Instrumento de Recuperación y el acuerdo sobre un nuevo MFP modifican por completo el marco en el que se producía el debate sobre la reforma del sistema de recursos propios; si bien las propuestas del Grupo Monti permanecen en el fondo de las discusiones. Desde 2020 se da un impulso a la reforma del sistema de recursos propios motivado por el hecho de que solo la inclusión de recursos propios adicionales puede garantizar el reembolso de la deuda, así como asegurar el correcto funcionamiento del próximo presupuesto comunitario a la vez que aliviar la presión fiscal sobre las haciendas de los Estados miembros.

En el Acuerdo Interinstitucional de noviembre de 2020 entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión se incluye una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios durante la vigencia del actual MFP que en principio deberían ser suficientes para cubrir el reembolso de los NGEU.¹⁶² Dicho acuerdo, que es

¹⁵⁹ Mario Monti, *Future Financing of the EU: Final Report and Recommendations of the High Level Group on Own Resources*. (2016). https://commission.europa.eu/document/download/ba8e3b88-4928-47f9-9d3c-b0a63665d607_en?filename=future-financing-hlgor-final-report_2016_en.pdf

¹⁶⁰ Comisión Europea, Dirección General de Comunicación, *Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE*. (01/03/2017). Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/5f9c0e27-6519-11e7-b2f2-01aa75ed71a1>

¹⁶¹ Andras Schwarcz, *Los Ingresos de la Unión Europea*, p. 6. (2024). Fichas técnicas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/27/los-ingresos-de-la-union-europea>

¹⁶² Diario Oficial de la Unión Europea, *Anexo II del Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios del 16 de diciembre de 2020*. (22/12/2020). L 433 I/28. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:-32020Q1222\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:-32020Q1222(01)&from=ES)

vinculante para las instituciones involucradas, menciona que «*El reembolso del principal de dichos empréstitos utilizados para gastos con cargo al Instrumento de Recuperación de la Unión Europea y los intereses correspondientes adecuados habrán de sufragarse con el presupuesto general de la Unión, también con ingresos suficientes procedentes de nuevos recursos propios que se introduzcan después de 2021.*»¹⁶³ (énfasis del autor).

FIGURA 20: Calendario del Acuerdo interinstitucional 2020 para la introducción de nuevos recursos propios

Enero de 2021	Introducción de un nuevo recurso basado en una contribución nacional según el peso de los residuos de envase de plástico no reciclables .
Junio de 2021	La Comisión presenta propuestas sobre un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono y un impuesto digital . La Comisión también propondrá ampliar el régimen de comercio de derechos de emisión a la aviación y el transporte marítimo. La Comisión propondrá un recurso propio basado en el mecanismo de ajuste en frontera y el régimen de comercio de emisiones.
Enero 2023	Se prevé la introducción de los nuevos recursos propios basados en el mecanismo de ajuste en frontera de emisiones de carbono y el régimen de comercio de emisiones.
Junio 2024	La Comisión presentará propuestas para recursos propios adicionales, que podrán incluir un impuesto sobre las transacciones financieras y una contribución vinculada al impuesto sobre sociedades .
Enero 2026	Se prevé la introducción de los recursos propios adicionales propuestos en 2024.

Como ha sido mencionado con anterioridad, la Decisión sobre recursos propios de 2020 ya introdujo un nuevo tipo de ingreso basado en una contribución sobre el peso de los residuos de envase de plástico no reciclable, si bien su magnitud es modesta (4% de los ingresos totales del MFP 2021-27). En diciembre de 2021 la Comisión presentó su propuesta para la inclusión de tres nuevos recursos propios, según lo establecido en el Acuerdo Interinstitucional de 2020.¹⁶⁴ En junio de 2023 la Comisión presentó otra propuesta de enmienda a la Decisión sobre recursos propios, «*Adjusted Package for the Next Generation of Own Resour-*

¹⁶³ *Ibid.*, preámbulo (D).

¹⁶⁴ European Commission, *The next generation of own resources for the EU Budget: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. (22/12/2021). COM (2021) 566.

ces»,¹⁶⁵ que incluía algunas modificaciones de la propuesta de 2021 con motivo de que se aprobaran en abril de 2023 varias propuestas legislativas del paquete *Fit for 55* entorno al régimen de comercio de emisiones¹⁶⁶ y el mecanismo de ajuste en frontera¹⁶⁷ en 2023. El documento proponía crear los siguientes recursos propios:

- (1) El 30% de lo recaudado por las administraciones nacionales a través del Régimen de Comercio de Emisiones (*Emission Trading System* - ETS). Se espera que a partir de 2026 se subasten nuevos permisos de emisión con motivo de la expansión del régimen de comercio de emisiones al sector del transporte marítimo y la aviación, y en el futuro al sector del transporte por carretera y la construcción. Como instrumento pan-europeo cuyo objetivo es la provisión de un «Bien Público Europeo», los ingresos generados por el régimen de comercio de emisiones son a priori una buena propuesta de recurso propio genuino de la Unión. La propuesta, sin embargo, podría tener efectos regresivos, afectando desproporcionadamente a los Estados miembros con niveles de renta per cápita más bajos. Por ello, la propuesta de enmienda de Decisión del Consejo presentada por la Comisión en 2023 incluía también un «mecanismo corrector» que establecía una contribución bruta máxima para aquellos Estados miembros con una RNB per cápita inferior al 90% de la media comunitaria.¹⁶⁸ La Comisión estima que este nuevo recurso propio pueda generar alrededor de €19 mil millones anuales a partir de 2028.¹⁶⁹ Esto significa que alrededor de €45,5 mil millones en recaudación le correspondrían a los Estados miembros.
- (2) El régimen de comercio de emisiones no puede funcionar correctamente sin el mecanismo de ajuste en frontera, que asegura que las empresas europeas puedan competir en igualdad de condiciones con las extranjeras y evita la fuga de carbono o *carbon leakage*. La propuesta de la Comisión de 2023

¹⁶⁵ European Commission, *Amended proposal for a Council Decision amending Decision (EU, Euratom) 2020/2053 on the system of own resources of the European Union*. (23/06/2023). COM(2023) 331 final

¹⁶⁶ Diario Oficial de la Unión Europea, *Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 que modifica la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión*. (16/05/2023). L 130/134. OJL 130, p. 134-202. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/959/oj>

¹⁶⁷ Diario Oficial de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono*. (16/05/2023). L 130/52. OJL 130, p. 52-104. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/956/oj>

¹⁶⁸ European Commission, *Amended proposal for a Council Decision amending Decision (EU, Euratom) 2020/2053 on the system of own resources of the European Union*. (23/06/2023). COM(2023) 331 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0331>

¹⁶⁹ Alina Dobрева, *System of own resources of the European Union*, (01/09/2023). European Parliamentary Research Service. PE 751.480. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751480/EPRS_BRI\(2023\)751480_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751480/EPRS_BRI(2023)751480_EN.pdf)

prevé que el 75% de los ingresos recaudados por los Estados miembros a través de la venta de certificados del Mecanismo de Ajuste en Frontera de las emisiones de carbono (*Carbon Border Adjustment Mechanism* - CBAM) se integren en el presupuesto comunitario. En su primera fase, el CBAM se aplicará a los sectores del hierro, acero, cemento, aluminio, fertilizantes y electricidad. La Comisión estima que este recurso podría generar 1,5 mil millones anuales a partir de 2028.¹⁷⁰

- (3) La Comisión propone a su vez que el 15% de los beneficios residuales de las grandes multinacionales (aquellas que generan globalmente más de €20 mil millones en beneficios) que se destinen a Estados miembros con arreglo del acuerdo de fiscalidad internacional de la OCDE se integren en el presupuesto comunitario.¹⁷¹ Las particularidades de la implementación de dicho recurso propio aún deben concretarse y la Comisión presentará una propuesta de Directiva al respecto. Dicha norma establecería una contribución de los Estados miembros al presupuesto de la UE en base al porcentaje de beneficios que reciben según el Pilar 1 del Acuerdo de la OCDE.¹⁷² En la propuesta de enmienda de junio de 2023, la Comisión reconoce la incertidumbre en torno a la implementación de este nuevo recurso, que depende de la correcta implementación del acuerdo multilateral para su funcionamiento. El acuerdo de fiscalidad internacional ha sido firmado por más de 140 países pero su implementación se demora, en gran parte con motivo de las reticencias de EE. UU a participar de éste.¹⁷³ La decisión de EE.UU. dependerá en gran medida del resultado de las elecciones presidenciales de noviembre de 2024.¹⁷⁴ Entretanto, la Comisión propone una contribución nacional «transicional» calculada a partir del impuesto sobre sociedades.¹⁷⁵ Pese a no haber aún una propuesta

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ European Commission, *Amended proposal for a Council Decision amending Decision (EU, Euratom) 2020/2053 on the system of own resources of the European Union*. (23/06/2023). COM(2023) 331 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0331>

¹⁷² El Acuerdo OCDE-G20 «*Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) agreement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*» incluye a 137 países y jurisdicciones. El Pilar 1 de dicho tratado re-assigna parte de los beneficios de las multinacionales más grandes del mundo ahí donde operan y generan tales beneficios.

¹⁷³ Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, *OECD global tax deal still hangs in balance (includes digital services tax)*. (2024). DFAT Declassified - Copy released under FOI Act 1982. LEX 10475. <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/dfat-foi-lex10475.pdf>

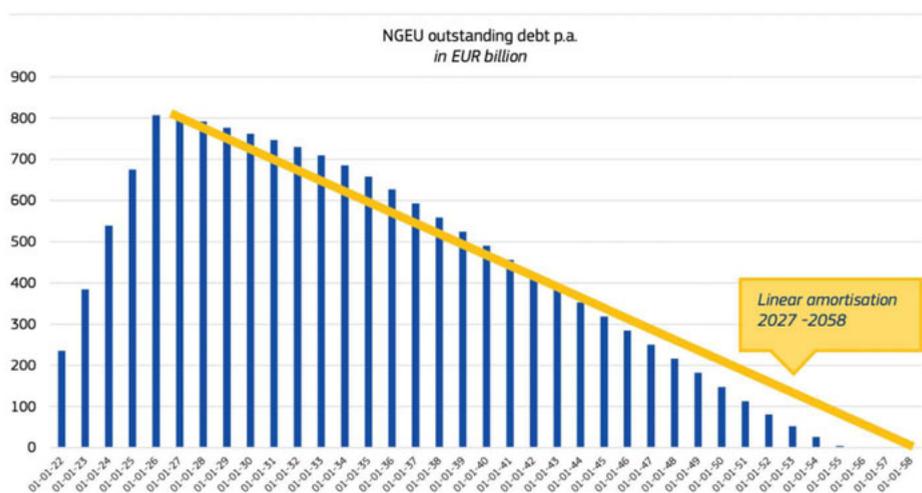
¹⁷⁴ The Economist Intelligence Unit, *The OECD global tax deal still hangs in the balance*, (01/03/2024). <https://www.eiu.com/n/the-oecd-global-tax-deal-still-hangs-in-the-balance/>
U.S. Department of the Treasury, *Updated Joint Statement from the United States, Austria, France, Italy, Spain and the United Kingdom regarding a compromise on a transitional approach to existing unilateral measures during the interim period before Pillar 1 is in effect*. (2024) <https://home.treasury.gov/system/files/136/JointStatementonUnilateralMeasures-6Participants-2024.pdf>

¹⁷⁵ European Commission, *Amended proposal for a Council Decision amending Decision (EU, Euratom) 2020/2053 on the system of own resources of the European Union*. (23/06/2023). COM(2023) 331 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0331>

detallada, la Comisión estima que este recurso podría generar alrededor de € 16 mil millones anuales para el presupuesto comunitario.¹⁷⁶

Las tres propuestas de recursos propios junto con la contribución basada en plásticos no reciclables podrían generar, según las estimaciones de la Comisión Europea y una vez en marcha y funcionando a pleno rendimiento, alrededor de € 36,5 mil millones anuales a precios de 2018 para el presupuesto comunitario.¹⁷⁷ La introducción y diseño de estos recursos propios está pensada para asegurar el pago de los intereses y el reembolso de los préstamos de los NGEU de aquí hasta 2058.

FIGURA 21: Estimaciones de la Comisión Europea para la amortización de la deuda pendiente de los NGEU (2022-2058)¹⁷⁸



¹⁷⁶ European Commission, *The next generation of own resources for the EU Budget: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. (22/12/2021). COM(2021) 566 final. https://commission.europa.eu/document/download/563392ba-ae18-4ff5-827c-6bc94435f03c_en?filename=com_2021_566_1_en_act_part1_v8.pdf

¹⁷⁷ Grégory Claeys, Conor McCaffrey y Lennard Welslau, *An estimate of the European Union's long term borrowing cost bill*, (01/10/2023). Briefing requested by DG Budget. Policy Department for Budgetary Affairs, Directorate- General for Internal Policies, European Parliament. PE 754.286., p. 6. https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/276344/Briefing_EU%20borrowing%20costs.pdf

¹⁷⁸ European Commission, *The next generation of own resources for the EU Budget: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. (22/12/2021). COM(2021) 566 final p. 4. https://commission.europa.eu/document/download/563392ba-ae18-4ff5-827c-6bc94435f03c_en?filename=com_2021_566_1_en_act_part1_v8.pdf
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52023DC0330>

Según el modelo linear de reembolso producido por la Comisión, se requiere de una cantidad entre €15-16 mil millones anuales en precios de 2023 para hacer frente a las devoluciones que corresponden a la proporción de subvenciones de los fondos NGEU; por lo que en principio los nuevos recursos propios deberían generar suficientes ingresos para que el presupuesto comunitario pueda hacerse cargo de los pagos, sin necesidad de aumentar significativamente las contribuciones de los Estados miembros basadas en la RNB o recortar los programas existentes del MFP.

Algunos parlamentos nacionales, como el sueco (*Riksdag*), se pronunciaron en contra de la propuesta de la Comisión, considerándola incompatible con el principio de subsidiariedad y argumentando que los objetivos presupuestarios (e.g., el reembolso de los NGEU) podrían realizarse re-dirigiendo fondos ya existentes dentro del MFP.¹⁷⁹ La posición de los parlamentos nacionales es de especial relevancia en la reforma del sistema de recursos propios, ya que como se explicó en el capítulo I. C(1), la Decisión sobre recursos propios tienen un carácter cuasi-constitucional, en el sentido de que deben aprobarse por unanimidad en el Consejo y requieren de la ratificación de la mayoría de parlamentos nacionales.

La realidad es que hoy en día no existe un acuerdo entre los Estados miembros para reformar el sistema de recursos propios, lo que ha vuelto obsoleta la hoja de ruta del Acuerdo interinstitucional de 2020 en el que las instituciones se comprometían a introducir nuevos recursos propios a partir de 2023-2024. La propuesta de la Comisión de diciembre de 2021 para reformar el sistema de recursos propios, respaldada por el Parlamento Europeo, no generó tracción en el Consejo. La propuesta revisada de junio de 2023 tiene por objetivo alcanzar un acuerdo en el Consejo alrededor de julio de 2025, para la posterior introducción de nuevos recursos a partir de enero de 2026.¹⁸⁰ Es difícil llegar a un consenso entre los Estados miembros sobre la reforma en cuestión precisamente porque el desacuerdo es de fondo; entre las capitales existen concepciones muy diferentes de para qué debe servir el presupuesto de la UE y dónde deben situarse los límites de la acción comunitaria, sobre todo en una área tan sensible para la soberanía como la fiscalidad. Aunque no se tiende a expresar explícitamente, varios gobiernos temen que una mayor intervención de la UE en materia de fiscalidad pueda contribuir al incremento de la polarización y proveer de argumentos a los discursos populistas que sugieren que la Unión tiene ambiciones centralizadoras.

¹⁷⁹ Sveriges Riksdag, *Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till ändrat beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel*, (Opinión sobre la compatibilidad de la propuesta de la Comisión con el principio de subsidiariedad) (2021). Utlåtande 2021/22:FiU31 Finansutskottet (Comité de finanzas del Parlamento sueco). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/_H901FiU31/. Traducción de cortesía: <https://secure.ipexl.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2021-570/serik>

¹⁸⁰ Pascal Saint-Amans, *Broader border taxes: a new option for European Union budget resources*. (21/03/2024). Bruegel Policy Brief. <https://www.bruegel.org/policy-brief/broader-border-taxes-new-option-european-union-budget-resources>

El ECOFIN discutió en julio de 2023 bajo la presidencia española del Consejo y en sesión pública la propuesta de junio de la Comisión de reforma del sistema de recursos propios, lo que permitió evidenciar a grosso modo las diferentes posturas de los Estados miembros con respecto a la introducción de nuevas fuentes de financiación del presupuesto comunitario.¹⁸¹ En la agenda del ECOFIN estaba también la revisión intermedia (*mid-term review*) del MFP 2021-27, que la Comisión había solicitado para afrontar los nuevos gastos derivados del apoyo financiero a Ucrania, al haberse agotado los instrumentos de flexibilidad previstos en el MFP. Hubo un intento por parte de la presidencia española de discutir conjuntamente la reforma del sistema de recursos propios con la revisión del MFP y la creación del Mecanismo de Apoyo a Ucrania. España argumentó que los dos dossiers estaban estrechamente vinculados, quizás con la intención de acelerar las discusiones sobre la introducción de recursos propios. Bélgica, Portugal y Grecia se pronunciaron de forma similar.

Sin embargo, un grupo relevante de países se pronunció en contra de vincular las dos negociaciones, considerando que la revisión del MFP no debería ser un argumento para acelerar las discusiones sobre recursos propios y que las negociaciones sobre este último punto eran prematuras; este grupo incluía a Irlanda, Polonia, Finlandia, Estonia, Bulgaria, Suecia, Luxemburgo, Austria, Italia, Dinamarca y Chequia.

Por otro lado, los ministros de finanzas de varios Estados miembros de Europa central y del este, como Lituania, Polonia, Estonia, Bulgaria, Rumanía, Croacia, Hungría, Chequia, Letonia y Eslovenia fueron muy críticos con la propuesta de la Comisión, argumentando que las nuevas fuentes de ingreso que se proponían no eran equilibradas al contener importantes elementos de regresividad que perjudicaban particularmente a sus países. Varios argumentaron que trasladar un 30% de las recaudaciones del régimen de comercio de emisiones de los Estados a la UE perjudicaría a sus presupuestos nacionales y a su capacidad de financiar inversiones climáticas. También hubo críticas generalizadas a la tercera categoría de ingreso propuesta por la Comisión, basada en el impuesto de sociedades, por tratarse de una contribución nacional adicional (más regresiva que la basada en la RNB) y no realmente de un nuevo recurso propio.

Países Bajos y Suecia argumentaron que no consideraban necesaria una reforma del sistema actual de recursos propios, considerando que tanto la contribución automática basada en la RNB como las re-direcciones del gasto dentro del MFP serían suficiente para hacer frente a las obligaciones derivadas del reembolso de los NGEU. También consideraban que la revisión del MFP era innecesaria y que podían re-dirigirse fondos del MFP para la ayuda a Ucrania. Por su parte, en el ECOFIN de julio de 2023 el Comisario de presupuestos Johannes Hahn re-

¹⁸¹ Council of the European Union, *Council live: Economic and Financial Affairs Council Public session - Friday, 14 July 2023 11:14*. <https://video.consilium.europa.eu/event/en/26980>

cordó la necesidad de avanzar en la negociación sobre la introducción de nuevos recursos propios según el Acuerdo interinstitucional de 2020 y advirtió de que la reforma era necesaria para garantizar unos ingresos estables y suficientes, que asegurasen a los mercados de capital de la capacidad de la Unión en relación con sus obligaciones financieras.

Francia y Alemania se mantuvieron cautos y ligeramente ambiguos durante el ECOFIN público de julio de 2023, aunque sus Secretarios de Estado para la UE publicaron al mes siguiente, junto con su homólogo portugués, un artículo en *Euractiv* en el que mostraban claramente su apoyo a la introducción de nuevos recursos propios.¹⁸² En mayo de 2024, el presidente Macron y el canciller Scholz reiteraban la posición común de sus países en una columna de opinión publicada en el *Financial Times* que firmaban conjuntamente y en la que declaraban: «*We should make the EU budget fit for the future and further prioritise investments in transformational expenditure and European public goods while working on introducing new «own resources» as agreed in 2020. Together, we call to put this agenda at the core of the coming term.*»¹⁸³

En febrero de 2024 el Consejo Europeo acordó la revisión intermedia (*mid-term review*) del MFP 2021-27, que principalmente dedica €50 mil millones para la creación del «Mecanismo para Ucrania» (*Ukraine Facility*) que se repartirán entre préstamos y subvenciones.¹⁸⁴ Pese a tratar sobre cuestiones presupuestarias, las conclusiones del Consejo Europeo de febrero 2024 no mencionan la propuesta de la Comisión de junio de 2023 sobre la inclusión de nuevos recursos propios, indicando la ausencia de consenso en torno a ésta. En lo relativo a los recursos propios, los líderes se limitaron a reiterar la necesidad de avanzar hacia un acuerdo: «*As agreed in 2020, the Union will continue to work towards the introduction of New Own Resources. The proceeds of the New Own Resources introduced after 2023 will be used for the early repayment of NGEU borrowing.*»¹⁸⁵

El Parlamento Europeo, aunque solo participa en un rol consultivo del proceso de decisión sobre recursos propios, se pronunció a través de una resolución el 13 de marzo de 2024 con motivo de la preparación del presupuesto de 2025: «*[the European Parliament] deplores de absence of progress in the Council on the reform of the own resources system*» y recordó que el reembolso de los NGEU

¹⁸² Anna Lührmann, Laurence Boone, Tiago Antunes, *A European Union fit for the future*, EURACTIV. (31/08/2023). <https://www.euractiv.com/section/future-eu/opinion/a-european-union-fit-for-the-future/>

¹⁸³ Emmanuel Macron y Olaf Scholz, *Macron and Scholz: We must strengthen European sovereignty*. (27/05/2024). *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/853f0ba0-c6f8-4dd4-a599-6fc5a142e879>

¹⁸⁴ Official Journal of the European Union, *Council Regulation (EU, Euratom) 2024/765 of 29 February 2024 amending Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027*. (29/02/2024). ST/5818/2024/INIT. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/765/oj>

¹⁸⁵ European Council, *European Council conclusions, 1 February 2024*. (2024). Paragraph 25. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/01/european-council-final-conclusions-1-february-2024/>

no esperará a que los Estados miembros se pongan de acuerdo en el Consejo.¹⁸⁶ La capacidad del Comité de Presupuestos del Parlamento Europeo de impulsar en la agenda política el dossier sobre la reforma del sistema de recursos propios se ve naturalmente mermada mientras se encuentre en «tierra de nadie», es decir, durante el periodo después de las elecciones pero antes de su re-constitución en septiembre u octubre de 2024.

¹⁸⁶ European Parliament, *European Parliament resolution of 13 March on general guidelines for the preparation of the 2025 budget, Section III Commission* (13/03/2024), paragraph 9. Strasbourg. P9_TA(2024)0157. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0157_EN.html
El Parlamento Europeo ya se había pronunciado de forma similar en mayo de 2023: European Parliament, *European Parliament resolution of 10 May 2023 on own resources: a new start for EU finances, a new start for Europe*. P9.TA(2023)0195. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0195_EN.html

Capítulo III

**EL FUTURO DEL PRESUPUESTO EUROPEO
MÁS ALLÁ DE 2026**

La política presupuestaria de la Unión Europea se encuentra en un punto de inflexión. Las elecciones europeas de 2024 son un punto natural de partida para que la Unión reflexione sobre cómo va a financiar sus prioridades estratégicas a largo plazo a partir de 2026, año en el que finalizará la iniciativa NextGenerationEU y el momento en el que se acordará un nuevo Marco Financiero Plurianual. El principal reto político para la Comisión que se formará en los próximos meses será diseñar de aquí a 2026 una arquitectura financiera para la Unión capaz de generar acuerdo entre los Estados miembros y que a la vez permita las inversiones estratégicas necesarias en las áreas de competitividad, transición energética, digitalización, defensa, cohesión territorial o la reconstrucción de Ucrania.

En la reunión del Eurogrupo que tuvo lugar en Luxemburgo el pasado 20 de junio de 2024, el Comisario europeo de Economía Paolo Gentiloni resumía de la siguiente manera las discusiones que tuvieron lugar entre los Estados miembros pertenecientes a la eurozona:

There is a growing recognition among European economies that with many of the world's largest economies taking a more active approach to industrial policy, Europe cannot afford to be a bystander. In the current geopolitical landscape, there are limits to what we can achieve by continuing to conduct industrial policy only at the national level [...] While we must continue to preserve basic framework conditions like the Single Market or the State aid rules, we must also strengthen the European dimension of our competitiveness with appropriate competencies and funding for industrial policy at EU level. This should be part of the broader reflection of what happens after the expiry of NextGenerationEU and the RRF in 2026. This is a discussion that will need to happen sooner rather than later.¹⁸⁷

¹⁸⁷ Paolo Gentiloni, *Eurogroup meeting - 20 June 2024*, (2024), Press Conference Part 2. Council of the European Union. Newsroom. <https://newsroom.consilium.europa.eu/events/20240620-eurogroup-meeting-june-2024>

A. El instrumento presupuestario en tiempos de policrisis y del retorno de la política industrial

Este ensayo parte de la observación de cómo una sucesión de crisis en el siglo XXI ha obligado a la UE a ampliar su ámbito de actuación y responsabilidad, ahí donde los Estados-nación europeos no consiguen por sí mismos hacerles frente, y de preguntarse cómo se ha materializado esta tendencia en el área de la política presupuestaria europea. En 2018, el entonces Presidente de la Comisión Europea Jean-Claude Juncker declaraba, desafortunadamente, que «*we have slowly but surely turned the page from this so-called polycrisis*».¹⁸⁸

Desde entonces, el término *polycrisis*, lejos de desaparecer, ha ido cogiendo tracción y siendo elaborado por autores como el historiador Adam Tooze para describir múltiples crisis que se entrelazan e interaccionan entre sí, como la energética, climática, inflacionaria o de seguridad.¹⁸⁹ Algunos académicos como Jonathan Zeitlin, Francesco Nicoli y Brigid Laffan han aplicado el término al análisis de la gobernanza europea.¹⁹⁰ Aunque su utilidad es disputada, según el Informe de Riesgos Globales de 2023 del Foro Económico Mundial, la noción de *polycrisis* «permite explicar cómo los riesgos presentes y futuros interaccionan entre sí, generando efectos compuestos cuyo impacto es mayor que la suma de las partes».¹⁹¹

1. La proliferación de instrumentos «excepcionales» para situaciones de «emergencia»

Desde la perspectiva de la política presupuestaria, las respuestas financieras al crash de 2008, la crisis de deuda soberana, la pandemia, la guerra en Ucrania, o las presiones migratorias tienen todas algo en común: se han dado fuera del instrumento presupuestario general que es el Marco Financiero Plurianual. La fragmentación del panorama presupuestario a nivel comunitario y entre Estados miembros conlleva problemas de eficacia y eficiencia, como sugería Mario Draghi hace unas semanas, en anticipación de su informe sobre la competitividad de la Unión, poniendo de ejemplo las inversiones en infraestructura energética

¹⁸⁸ European Commission, *Speech by President Jean-Claude Juncker at the opening plenary session of the Ideas Lab 2018 -Europe Back on Track- of the Centre for European Policy Studies* (22/02/2018). Directorate-General for Communication. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_18_1121

¹⁸⁹ Adam Tooze, *Welcome to the world of the polycrisis*, (28/10/2022), Financial Times. <https://www.ft.com/content/498398e7-11b1-494b-9cd3-6d669dc3de33>

¹⁹⁰ Jonathan Zeitlin, Francesco Nicoli y Brigid Laffan, *Introduction: The European Union beyond the Polycrisis? Integration and Politicization in an Age of Shifting Cleavages*. (2019). *Journal of European Public Policy* 26 (7): 963-76. doi:10.1080/13501763.2019.1619803. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2019.1619803>

¹⁹¹ World Economic Forum, *Global Risks Report 2023*, (11/01/2023). p. 57. Reports. <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2023/digest/>

transfronteriza o la adquisición conjunta de material de defensa.¹⁹² La fragmentación presupuestaria también entorpece la rendición de cuentas y la transparencia, como advirtió Mario Monti en 2016.¹⁹³ Por ejemplo, los «trusts funds» intergubernamentales, como el *Facility for Refugees in Turkey*, o las organizaciones intergubernamentales como el Mecanismo de Estabilidad Europea no están bajo la supervisión del Parlamento Europeo.¹⁹⁴

Con una década de diferencia, los dos economistas y ex-primer ministros italianos coinciden en sus respectivos informes en explicar la proliferación y fragmentación de los instrumentos presupuestarios europeos como el resultado directo de la infra-financiación y falta de flexibilidad del Marco Financiero Plurianual. Los Estados miembros han evitado revisar el modelo de financiación del presupuesto comunitario, decantándose por la acción fuera de éste y solo cuando se enfrentan a crisis o emergencias que ponen en riesgo el funcionamiento de la Unión. Es cierto que los Tratados prevén una serie de mecanismos legales flexibles que hasta ahora han permitido hacer frente a las crisis que se han ido sucediendo:

- (1) El artículo 122 TFUE¹⁹⁵ sobre asistencia financiera permite al Consejo aprobar instrumentos de apoyo a Estados miembros y se ha usado, inter alia, para establecer el Reglamento sobre el Instrumento de Recuperación (2020/521),¹⁹⁶ el fondo SURE (Reglamento del Consejo 2020/672);¹⁹⁷ el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (Reglamento del Consejo

¹⁹² Mario Draghi, *Mario Draghi: Radical Change - Is what is Needed*. (16/04/2024). Group d'études géopolitiques. <https://geopolitique.eu/en/2024/04/16/radical-change-is-what-is-needed/>

¹⁹³ Mario Monti, *Future Financing of the EU: Final Report and Recommendations of the High Level Group on Own Resources*. (2016). https://commission.europa.eu/document/download/ba8e3b88-4928-47f9-9d3c-b0a63665d607_en?filename=future-financing-hlgor-final-report_2016_en.pdf

¹⁹⁴ En el caso de los fondos ad hoc como los «trusts funds», su supervisión la lleva a cabo una junta directiva donde se sientan los Estados miembros, que se supone están supervisados por los parlamentos nacionales, aunque no existe ningún mecanismo de coordinación supervisada conjunta.

¹⁹⁵ Artículo 122 TFUE: (1) «Sin perjuicio de los demás procedimientos establecidos en los Tratados, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá decidir, con espíritu de solidaridad entre Estados miembros, medidas adecuadas a la situación económica, en particular si surgieren dificultades graves en el suministro de determinados productos, especialmente en el ámbito de la energía. (2) En caso de dificultades o en caso de serio riesgo de dificultades graves en un Estado miembro, ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiese controlar, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá acordar, en determinadas condiciones, una ayuda financiera de la Unión al Estado miembro en cuestión [...]» En Diario Oficial de la Unión Europea, *Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (2016/C 202/01). (07/06/2016). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

¹⁹⁶ Official Journal of the European Union, *Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis*. (22/12/2020). LI 433/23, p. 23-27. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32020R2094>

¹⁹⁷ Diario Oficial de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo de 19 de mayo de 2020 relativo a la creación de un instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE) a raíz del brote de COVID-19*. (20/05/2020). OJL 159, p. 1-7. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A32020R0672>

- 407/2010);¹⁹⁸ o más recientemente para coordinar las compras de gas (Reglamento del Consejo 2022/2576)¹⁹⁹
- (2) Asimismo, el artículo 107 (3) (b) TFUE²⁰⁰ concierne las ayudas financieras «destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro» y se ha usado como base legal para permitir tanto la ayuda estatal al sector bancario durante la crisis (2009/C 83/01)²⁰¹, como las medidas de apoyo a la economía durante el COVID-19 (2020/C 91 I/01).²⁰²

En otras ocasiones, los gobiernos nacionales se han decantado por un tratado intergubernamental fuera del marco institucional comunitario, como hicieron en 2012 en el caso del Mecanismo Europeo de Estabilidad.

Los artículos 122 y 107 del TFUE han permitido a la Unión actuar en caso de emergencia y avanzar «de crisis en crisis» sin reabrir las complejas negociaciones presupuestarias. Sin embargo, estos artículos solo pueden constituir la base legal de instrumentos temporales y no pueden usarse, como clarificó el Tribunal de Justicia de la UE en *Anagnostakis*²⁰³, para introducir mecanismos de «naturaleza genérica y permanente».

Este modelo de gestión de crisis y excepcionalidad puede que sirva para evitar el colapso de la Unión durante una emergencia, pero no es suficiente para alcanzar los objetivos a largo plazo identificados por el informe de prospectiva de la Comisión en 2023, como son la neutralidad climática, la seguridad económica, o la autonomía estratégica abierta.²⁰⁴ El próximo 27 de junio el Consejo Europeo

¹⁹⁸ Diario Oficial de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010, por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera*, (15/02/2010). OJL 118, p. 1-4. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32010R0407>

¹⁹⁹ Diario Oficial de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 2022/2576 del Consejo de 19 de diciembre de 2022 por el que se refuerza la solidaridad mediante una mejor coordinación de las compras de gas, referencias de precios fiables e intercambios de gas transfronterizos*. (29/12/2022). OJL 335, p. 1-35. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2576>

²⁰⁰ Artículo 107 (3) (b) del Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea sobre ayudas otorgadas por los Estados mediante fondos estatales: «Podrán considerarse compatibles con el mercado interior las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro.» <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

²⁰¹ Diario Oficial de la Unión Europea, *Comunicación de la Comisión - Marco temporal aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera*. (2009/C 83/01). (07/04/2009). OJL 83, p. 1-15. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52009XC0407%2801%29>

²⁰² Diario Oficial de la Unión Europea, *Comunicación de la Comisión - Marco temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19*. (2020/C 91 I/01). (20/03/2020). OJL 911, p. 1-9. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOC_2020_091_I_0001

²⁰³ Court of Justice of the European Union, *Judgement of 12.9.2017 - Case C-589/15 P - Anagnostakis v Commission*. , paragraph 75 . ECLI: EU: C: 2017 : 663 . <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=ecli:ECLI%3AEU%3AC%3A2017%3A663>

²⁰⁴ European Commission, Directorate-General for Communication, *Strategic Foresight Report 23 - «Sustainability and wellbeing at the heart of Europe's Open Strategic Autonomy»*. (06/07/2023). General publications. https://commission.europa.eu/document/f8f67d33-194c-4c89-a4a6-795980a1dabd_en

adoptará la Agenda Estratégica 2024-2029 en la que se establecerán las prioridades y objetivos de la UE en las áreas de seguridad y defensa, competitividad, energía, migración, ampliación y acción exterior.²⁰⁵ La credibilidad de esta Agenda será directamente proporcional a la medida en que se le provea de los recursos financieros necesarios para llevarla a cabo.

2. Los NextGenerationEU como catalizador de las reformas en el «gasto» y la «financiación»

Por el momento, las discusiones sobre la financiación del presupuesto están motivadas por la necesidad de reformar el sistema de recursos propios para hacer frente a los costes derivados del reembolso de los NGEU. Los intereses sobre estos préstamos ya se financian a través del MFP y el próximo presupuesto comunitario deberá, además, empezar a reembolsar la partida de los NGEU asignada a subvenciones. Claeys et al. (2023) estiman que los costos anuales de los intereses que se financian a través del MFP aumentarán rápidamente en los próximos años hasta alcanzar la cima de los €10,8 mil millones anuales en 2030, momento en el que comenzarán a decrecer gradualmente hasta 2058.²⁰⁶ En total, los intereses sobre la deuda de los NGEU rondarán los €222 mil millones. Si uno tiene en cuenta tanto el reembolso como el pago de intereses, los requisitos financieros derivados de los NGEU para los próximos MFP alcanzarán los €25 mil millones anuales en 2030.²⁰⁷

Dado que los costes asociados con la devolución de los préstamos y el pago de intereses alcanzarán su pico máximo en los próximos años (2028-2030), es importante que se haya aprobado para entonces una reforma del sistema de recursos propios que introduzca nuevas categorías de ingresos al presupuesto comunitario. De lo contrario, los países se verían obligados a incrementar sus contribuciones nacionales basadas en la RNB o, como defiende el parlamento de Suecia, re-dirigir fondos de otras partidas del MFP.²⁰⁸ Esta opción no solo sería contraproducente desde el punto de vista de las prioridades de la Unión y la implementación de la agenda comunitaria, sino que además desataría probablemente una fuerte discusión entre Estados miembros sobre las categorías de gasto que verían reducidas sus asignaciones.

²⁰⁵ Council of the European Union, *Path to the Strategic Agenda 2024-2029*, (2024). <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/strategic-agenda-2024-2029/>

²⁰⁶ Grégory Claeys, Conor McCaffrey y Lennard Welslau, *An estimate of the European Union's long term borrowing cost bill*, (01/10/2023). Briefing requested by DG Budget. Policy Department for Budgetary Affairs, Directorate- General for Internal Policies, European Parliament. PE 754.286., p. 6. https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/276344/Briefing_EU%20borrowing%20costs.pdf

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ Sveriges Riksdag, *Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till ändrat beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel*, (Opinión sobre la compatibilidad de la propuesta de la Comisión con el principio de subsidiariedad) (2021). Utlåtande 2021/22:FiU31 Finansutskottet (Comité de finanzas del Parlamento sueco). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/_H901FiU31/. Traducción de cortesía: <https://secure.ipexl.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2021-570/serik>

La segunda opción es el incremento de las contribuciones nacionales basadas en la RNB y es la preferida de algunos de los otros países llamados «frugales», como Países Bajos o Austria. El gobierno neerlandés mantiene, por una cuestión de «principios», reservas sobre la introducción de nuevos recursos propios y considera que el recurso basado en contribuciones nacionales sobre la RNB debe de ser el «fundamento» de la financiación presupuestaria;²⁰⁹ —lo cual puede parecer contradictorio puesto que Países Bajos también aboga por mantener las correcciones o «cheques» que reducen su contribución absoluta al presupuesto comunitario— pero asegura el control nacional de los Estados sobre el presupuesto comunitario.

A este respecto cabe reiterar un elemento mencionado en la primera sección de este escrito sobre la formación del instrumento presupuestario: el Tratado de Roma preveía que la financiación de la Comunidad a través de contribuciones nacionales sería un mecanismo provisional hasta la introducción de recursos propios que garantizaran su autonomía; no fue hasta la reforma de la financiación de 1988 («Paquete Delors») que las contribuciones nacionales volvieron progresivamente a convertirse en la principal fuente de ingresos al presupuesto.

Las objeciones de los países llamados frugales y la propia historia del proyecto de integración europea nos recuerdan que, pese a los elementos técnicos de la cuestión, el debate de fondo sobre cuáles deben de ser las fuentes de financiación de las políticas comunes y en qué medida la Unión debe contar con instrumentos autónomos (i.e., «genuinamente propios») es fundamentalmente político.

Más allá de la posición de los «frugales», el principal obstáculo a la opción de aumentar la financiación del presupuesto con incrementos de las contribuciones basadas en la RNB es el limitado espacio fiscal de la mayoría de Estados miembros. Las nuevas reglas fiscales aprobadas a finales de 2023 requieren que los Estados miembros apliquen sendas de ajuste fiscal muy ambiciosas (por encima del 2% del PIB para varios países),²¹⁰ tras haberse activado la cláusula de escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento entre 2020-2023 para que éstos pudiesen apoyar a su población durante la crisis sanitaria y energética.

A finales de 2023, la ratio de deuda/PIB excedía el 60% en 13 Estados miembros.²¹¹ La entrada en vigor de las nuevas reglas fiscales en enero de 2024 llevó

²⁰⁹ Government of the Netherlands, *Letter from the Minister of Foreign Affairs, Stef Blok, and the Minister of Finance, Wopke Hoekstra, to the House of Representatives concerning the government's assessment of the Commission's proposals for the Multiannual Financial Framework 2021-2027 and the COVID-19 outbreak recovery strategy*, (12/06/2020). Parliamentary document. <https://www.government.nl/documents/parliamentary-documents/2020/06/12/letter-to-parliament-on-the-multiannual-financial-framework-and-covid>

²¹⁰ Maria Demertzis; David Pinkus y Nina Ruer, *Accelerating strategic investment in the European Union beyond 2026*. (2024). Bruegel Report Issue N 01/24. <https://www.bruegel.org/report/accelerating-strategic-investment-european-union-beyond-2026>

²¹¹ European Commission, *Report from the Commission prepared in accordance with article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union*. (19/06/2024). COM(2024) 598 final. https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/1d91e302-b9cc-4b54-988a-9e6787230152_en

a la Comisión a abrir el 19 de junio de 2024 el procedimiento de déficit excesivo para siete Estados miembros (Bélgica, Eslovaquia, Francia, Italia, Hungría, Malta y Polonia).²¹² El limitado espacio fiscal, los altos niveles de deuda y la entrada en vigor de las nuevas reglas fiscales significan que la financiación de las inversiones necesarias a escala europea no provendrá de los presupuestos nacionales. Los Estados miembros tampoco estarán en condiciones de aumentar significativamente sus contribuciones nacionales al presupuesto comunitario, al menos de aquí a 2030.

Habría que mencionar, aunque sea brevemente la inversión privada, que deberá cubrir la mayor parte del déficit de inversiones existente en materia energética, de digitalización o de desarrollo de tecnologías estratégicas en el Continente. A este respecto se está avanzando en las negociaciones para profundizar la Unión de los Mercados Capitales europeos, lo que permitirá movilizar los ahorros privados hacia la inversión en el continente; si bien esto queda fuera del ámbito de este ensayo.²¹³

3. Los límites del presupuesto europeo

En cualquier caso, como argumentan un número creciente de académicos y actores políticos, un instrumento presupuestario comunitario dotado de suficiente financiación es solo una pieza de una política industrial europea que debe combinar, también, la movilización de la inversión privada, una política comercial común que garantice un *level playing field* con otras economías de escala continental como China y EE.UU., y una política común de competencia favorable al crecimiento y expansión de las empresas europeas.²¹⁴ La inversión pública es insustituible en ámbitos como los instrumentos de ayuda a la ampliación para Ucrania y el resto de países candidatos, la adquisición conjunta de material de defensa, algunos elementos de la transición energética, la infraestructura transfronteriza y el propio reembolso de los NGEU.

No obstante, los instrumentos presupuestarios nacionales y comunitarios se encuentran bajo cada vez más presión. En febrero de 2024 se aprobó por primera vez durante una revisión intermedia del MFP un incremento de los techos de gasto; principalmente para permitir que el gobierno ucraniano pueda seguir

²¹² European Commission, *European Semester Spring Package provides policy guidance to enhance the EU's competitiveness and resilience, and maintain sound public finances*. (19/06/2024). Press Release. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_3290

²¹³ Carlos Cuerpo, *Relanzar la competitividad de la Unión: la propuesta de España*. (26/04/2024). Piezas de doctrina, LeGrandContinent. <https://legrandcontinent.eu/es/2024/04/26/relanzar-la-competitividad-de-la-union-la-propuesta-de-espana/>

²¹⁴ Emmanuel Macron, *Bâtir un nouveau paradigme: Le discours intégral d'Emmanuel Macron à la Sorbonne*, (25/04/2024). LeGrandContinent. <https://legrandcontinent.eu/fr/2024/04/25/batir-un-nouveau-paradigme-le-discours-integral-demmanuel-macron-a-la-sorbonne/>
Mario Draghi, *Mario Draghi: Una estrategia industrial para Europa*, (14/06/2024). LeGrandContinent. <https://legrandcontinent.eu/es/2024/06/14/mario-draghi-una-estrategia-industrial-para-europa/>

pagando los sueldos de su administración, fuerzas armadas, pensiones, restaurar infraestructura crítica dañada y mantener un cierto nivel de provisión de servicios públicos.²¹⁵

En 2023 los márgenes presupuestarios y los instrumentos de flexibilidad del MFP 2021-27 estaban a punto de extinguirse, lo que motivó la revisión intermedia del presupuesto.²¹⁶ La Comisión propuso en junio de 2023 un nuevo Mecanismo para Ucrania (€50 mil millones) desembolsado en forma de préstamos y subvenciones; aumentar las partidas para la gestión migratoria en €1.693 millones y para la acción exterior en €9.056 millones. Además, la Comisión propuso establecer una «Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa» (STEP) con el fin de ayudar al desarrollo de cadenas de valor seguras en sectores estratégicos para la defensa, la transición digital y ecológica como la microelectrónica, la computación cuántica, la inteligencia artificial, las tecnologías de cero emisiones netas y la biotecnología.²¹⁷

En su propuesta de revisión del MFP, la Comisión hacía mención a la necesidad de encontrar una solución sostenible para los costes de financiación del NGEU, notando que el aumento acusado de los tipos de interés había disparado los costes de financiación de los bonos por encima de los estimados en el momento de la adopción del MFP.²¹⁸ La Comisión proponía un instrumento de flexibilidad para hacer frente a este tipo de gasto «variable».

En el Consejo Europeo de febrero de 2024 los líderes llegaron a un acuerdo sobre la revisión del MFP 2021-27 en el que aceptaban la cantidad propuesta de la Comisión para el establecimiento del Mecanismo para Ucrania y dotaban de €2 mil millones y €7,6 mil millones a las partidas de migración y acción exterior, respectivamente.²¹⁹ No hubo acuerdo en el Consejo Europeo en lo relativo a la movilización de nuevos recursos para la financiación de STEP. Los Estados miembros se decantaron por instar a la Comisión a flexibilizar los instrumentos existentes, aunque sí destinaron €1.500 millones extras al Fondo Europeo de Defensa.

²¹⁵ Alix Delasnerie, «El Marco Financiero Plurianual», *Fichas técnicas sobre la Unión Europea 2024*. Parlamento Europeo. (01/04/2024). https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/es/FTU_1.4.3.pdf

²¹⁶ European Commission, *Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027*. (20/06/2023). COM/2023/337 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0337>

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ *Ibid.*, 1.2.4 «A sustainable solution for NextGenerationEU funding costs»

²¹⁹ European Council, *European Council conclusions, 1 February 2024*. (2024). Paragraph 25. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/01/european-council-final-conclusions-1-february-2024/>

B. Recomendaciones, propuestas y comentarios finales

Las presiones sobre el Marco Financiero Plurianual se acumulan a medida que se expanden los objetivos de éste en relación con el Pacto verde, la política industrial, la ampliación o el apoyo financiero a Ucrania. La expansión de los objetivos de gasto del presupuesto comunitario no se ha visto correspondida con una reforma del sistema de financiación del instrumento. A falta de reforma antes de 2030, la UE se verá abocada a un «acantilado fiscal».²²⁰

La decisión sobre recursos propios de 2020 permitiendo financiar un instrumento común a través de la emisión de bonos fue histórica, por el tamaño del mismo y porque por primera vez la Unión se hace responsable del reembolso de los préstamos. En la actualidad existen propuestas en torno a alargar los NGEU más allá de 2026 para facilitar su absorción, o sobre otros posibles programas de emisión de bonos para financiar prioridades europeas. Por ejemplo, el presidente francés Emmanuel Macron defiende que la Unión continúe emitiendo bonos más allá de 2026 para financiar inversiones estratégicas en tecnología y defensa.²²¹ El gobierno de Estonia circuló una propuesta para crear un fondo de €100.000 millones, financiado por Eurobonos, para apoyar a Ucrania durante la guerra.²²² Incluso el ministro de exteriores de Dinamarca, Lars Løkke Rasmussen, país tradicionalmente reacio a la expansión del MFP y a la creación de una capacidad fiscal centralizada, se mostró abierto a discutir la posibilidad de «préstamos comunes» para asistir a Ucrania.²²³

No obstante, los servicios legales del Consejo y de la Comisión se han mostrado cautelosos en cuanto a la posibilidad de introducir préstamos como mecanismo permanente de financiación y han expresado dudas sobre la compatibilidad de éstos con el principio de equilibrio presupuestario establecido en el artículo 310 del TFUE.²²⁴ El Tribunal Constitucional Federal alemán razonó que el acta de ratificación de la Decisión sobre Recursos propios de 2020 de Alemania es compatible con la Constitución alemana porque limita la adquisición de préstamos

²²⁰ Olivier Costa y Daniela Schwarzer, *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*. (18/09/2023). p. 29. Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform. <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/sailing-on-high-seas-reforming-and-enlarging-the-eu-for-the-21st-century>

²²¹ William Horobin, *Macron Calls for Joint European Bonds to Fund Defense, Tech*. (17/01/2024). Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-01-17/macron-pledges-more-labor-reforms-and-pro-business-measures>

²²² Aurélie Pugnet, *Estonia puts forward €100 billion funding plan for Ukraine*. (13/03/2024). EURACTIV. <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/estonia-puts-forward-e100-billion-funding-plan-for-ukraine/>

²²³ Jacopo Barigazzi, «Dire» *Ukraine situation has Denmark mulling mega shift on EU defense bonds*. (27/05/2024). Politico Europe. <https://www.politico.eu/article/dire-situation-ukraine-prompts-denmark-mull-eu-defense-bonds/>

²²⁴ Consejo de la Unión Europea, *Opinion of the Legal Service on Proposals on Next Generation EU*. (24/06/2020). 9062/20. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9062-2020-INIT/en/pdf> Comisión Europea, *Q&A: Next Generation EU - Legal Construction*, (09/06/2020). Directorate-General for Communication. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1024

tanto en el tiempo como en su tamaño, que no excede al conjunto de los recursos propios; generando dudas sobre la posible creación de otro instrumento similar en el futuro de carácter permanente.²²⁵ Es importante notar que no hay una prohibición expresa en los Tratados de la UE que impida establecer una capacidad de financiación permanente a través de préstamos. El principio de equilibrio, que establece que el presupuesto anual de la UE no puede ser deficitario, es compatible con la financiación a través de préstamos siempre y cuando el presupuesto anual de la UE cuente con suficientes ingresos para hacer frente a sus obligaciones con respecto al pago de intereses y reembolso.

No puede hablarse, por tanto, de una expansión de los objetivos de gasto, de la repetición de los NGEU o del progreso hacia una capacidad fiscal centralizada sin avanzar hacia una reforma del sistema de recursos que garantice —en primera lugar— la devolución de los préstamos ya contraídos.

El principal obstáculo a la reforma es que los nuevos recursos propios propuestos por la Comisión en 2023 inciden de forma distinta sobre los Estados miembros, lo que genera rechazo por los desequilibrios territoriales que supondrían. A este respecto, en el informe del Grupo Monti de 2016 se proponía que una «cesta» de varios nuevos recursos propios podría contribuir a neutralizar los efectos asimétricos sobre los Estados miembros, junto con mecanismos de compensación para evitar tendencias regresivas.²²⁶

El informe Monti presenta varias propuestas de ingresos que podrían constituir esta «cesta», incluyendo contribuciones basadas en: impuestos a combustibles fósiles, electricidad, beneficios corporativos, impuestos sobre transacciones o actividades financieras, o el señoreaje. Este último hace referencia a los beneficios que genera el Banco Central Europeo al emitir moneda (la diferencia entre el valor nominal de un billete en circulación y su coste de producción), así como los beneficios que generan los depósitos del BCE.²²⁷ Actualmente estas ganancias ya se recaudan a nivel central por parte del BCE, que luego las redistribuye a los Bancos Centrales de los países de la Eurozona.

Ninguna de las propuestas hechas por el Grupo Monti en 2016 o por la Comisión en 2021 o 2023 ha conseguido generar acuerdo. El único nuevo recurso propio desde 1988 es la casi negligible contribución basada en plástico no reciclable, cuya aprobación se realizó en el «paquete» de la Decisión sobre Recursos Propios por la que se aprobaron los NGEU. Como se ha mencionado con anterioridad, las discusiones técnicas sobre la reforma de los recursos propios se entrelazan con diferencias más profundas sobre el nivel de autonomía financiera del que debe-

²²⁵ Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional Federal), *Headnotes to the Judgement of the Second Senate of 6 December 2022*, Judgement of 6 December 2022, 2 BvR 547/21. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2022/12/rs20221206_2bvr054721en.html

²²⁶ Mario Monti, *Future Financing of the EU: Final Report and Recommendations of the High Level Group on Own Resources*. (2016). p. 42 https://commission.europa.eu/document/download/ba8e3b88-4928-47f9-9d3c-b0a63665d607_en?filename=future-financing-hlgor-final-report_2016_en.pdf

²²⁷ *Ibid.* p. 56.

ría gozar la Unión; cuál debería ser el propósito del instrumento europeo como vehículo financiero común, y si la UE debería ampliar sus responsabilidades en materia tributaria.

Inevitablemente, como siempre que existen diferentes visiones entre Estados miembros sobre si avanzar en la integración de un área política en cuestión, hay quienes defienden el recurso a la diferenciación, es decir, la geometría variable (à la carte) o la integración a distintas velocidades. En este último sentido se expresaba el Ministro de economía español, Carlos Cuerpo, en un artículo de opinión en el que defendía que «deberían activarse entornos de prueba en los que poder poner en práctica iniciativas novedosas, proyectos piloto, entre países que quieran participar».²²⁸

Los mecanismos de cooperación reforzada en los Tratados, que se recogen en los artículos 20 (TUE) y 326-334 (TFUE), establecen condiciones para su aprobación, entre otras: se requiere un mínimo de nueve Estados miembros que deseen participar; no puede establecerse la cooperación reforzada en áreas de competencia exclusiva; la política a desarrollar a través del mecanismo de cooperación no puede socavar el mercado único.²²⁹ Los Estados miembros raramente hacen uso de este recurso, prefiriendo evitar una Europa a dos velocidades que no se recibe bien en los países que no desean participar; con frecuencia las referencias a la posibilidad de recurrir a la cooperación reforzada son de naturaleza casi táctica y tienen por objetivo avanzar las negociaciones sobre una determinada propuesta legislativa. La Unión Monetaria y Económica es no obstante una de las áreas donde la integración diferenciada está más avanzada. Dinamarca, Suecia y anteriormente el Reino Unido optaron por «opt-outs» para no participar de la moneda común.

Tras la propuesta de la Comisión de 2013 sobre el impuesto a las transacciones financieras y la ausencia de progreso en las negociaciones en el Consejo sobre ésta, un grupo de 10 países decidió seguir negociando a través del procedimiento de cooperación reforzada.²³⁰ Los países participantes siguen en principio reuniéndose a día de hoy para mantener discusiones sobre la propuesta, que involucraría un impuesto de un mínimo del 0,1% para transacciones financieras.²³¹ Durante la presidencia portuguesa de 2021 se mantuvieron discusiones sobre la propuesta, aunque según un informe de la Comisión de junio de 2023, hay «pocas

²²⁸ Carlos Cuerpo, *Relanzar la competitividad de la Unión: la propuesta de España*. (26/04/2024). Piezas de doctrina, LeGrandContinent. <https://legrandcontinent.eu/es/2024/04/26/relanzar-la-competitividad-de-la-union-la-propuesta-de-espana/>

²²⁹ Diario Oficial de la Unión Europea, *Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (2016/C 202/01). (07/06/2016). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

²³⁰ Alemania, Austria, Bélgica, Estonia, Francia, Grecia, Italia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España. Estonia se retiró en 2016. Comisión Europea, *Financial Transaction Tax under Enhanced Cooperation: Commission sets out the details*. (14/02/2013) Directorate-General for Communications. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_115

²³¹ *Ibid.*

expectativas» de que se llegue a un acuerdo en el «corto plazo».²³² Ante la falta de consenso, algunos Estados miembros como Irlanda, España, Francia o Italia ya han aprobado versiones de este tributo, si bien la acción descoordinada corre el riesgo de fragmentar el mercado único en servicios financieros. En cualquier caso, no está claro que de prosperar la iniciativa de cooperación reforzada se usase lo recaudado para financiar un instrumento colectivo a nivel europeo.

Aunque sería legal y políticamente complicado usar lo recaudado a través del impuesto a las transacciones financieras para financiar el MFP, los 10 países que conforman la iniciativa de cooperación reforzada son todos miembros de la eurozona, por lo que quizás sí podría usarse junto con otros recursos propios para financiar un futuro instrumento fiscal de la zona euro. Algunos académicos y políticos han defendido la necesidad de avanzar hacia un presupuesto a dos niveles: un presupuesto central de carácter federal, presumiblemente ligado a los países de la eurozona y financiado con recursos genuinamente propios; y un presupuesto periférico, confederal, financiado principalmente con contribuciones de los Estados miembros.²³³

²³² Comisión Europea, *Commission Staff Working Document: Accompanying the document Amended Proposal for a Council Decision amending Decision (EU, Euratom) 2020/2053 on the system of own resources of the European Union*. (20/06/2023). SWD(2023) 331. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023SC0331> p.21

²³³ Olivier Costa y Daniela Schwarzer, *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*. (18/09/2023). p. 29. Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform. <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/sailing-on-high-seas-reforming-and-enlarging-the-eu-for-the-21st-century>
Andrew Duff y Luis Garicano, *A two-tier federal budget for the European Union*, (27/02/2024). European Policy Centre. Discussion Paper. <https://www.epc.eu/en/publications/A-two-tier-federal-budget-for-the-European-Union~588a04>

CONCLUSIÓN:

El presupuesto es la política en cifras

Este ensayo ha venido motivado por las decisiones históricas que se sucedieron en el plano de la política presupuestaria en 2020 con la creación de los NGEU. La aportación y relevancia actual de la memoria de investigación se deriva de la inminente reforma del modelo de financiación del presupuesto comunitario que tendrá lugar como tarde en verano de 2025. El inicio del nuevo ciclo legislativo en junio de 2024 es el momento idóneo para avanzar en esta reflexión.

El ensayo ha identificado en qué medida la *policrisis* a la que se enfrenta la Unión y la aparición de nuevas prioridades han transformado los objetivos, estructura y financiación de la política presupuestaria de la UE.

Frente a desafíos como la crisis sanitaria, económica, climática o la invasión rusa de Ucrania, la UE ha desplegado un nuevo conjunto de instrumentos financieros para hacerles frente. Algunos de estos instrumentos, como los NGEU, suponen un avance significativo en el proceso de integración. Estas iniciativas han ido acompañadas de una reflexión más profunda sobre cuáles deben ser los objetivos de la política presupuestaria europea y en qué medida debe la Unión involucrarse en la provisión de bienes públicos, dando lugar al concepto de «Bienes Públicos Europeos» y también —pese a no estar aún tan expandido y aceptado— las referencias cada vez más comunes a la necesidad de desarrollar una política industrial europea.

En la evolución histórica del presupuesto hasta la actualidad se han identificado elementos de continuidad y de cambio. El presupuesto está sujeto a inercias (*path-dependencies*) que son políticamente difíciles de reformar: sus partidas de gasto o fuentes de ingreso, una vez establecidas en un marco plurianual, resisten a su modificación. De la misma manera, el tamaño del MFP se ha mantenido alrededor del 1% de la RNB. La rigidez de las partidas presupuestarias en el MFP y la ausencia de suficientes mecanismos de flexibilidad fuerzan a la UE a crear instrumentos financieros ad hoc para responder a «shocks» inesperados.

Durante el siglo XXI la política presupuestaria de la UE se ha fragmentado en multitud de instrumentos, complicando su gobernanza y rendición de cuentas.

Asimismo, con los NGEU, la política presupuestaria europea cuenta por primera vez con un instrumento contracíclico de estabilización macroeconómica. Finalmente, una de las conclusiones principales de este ensayo es que los «shocks» externos, la aparición de nuevas prioridades en lo más alto de la agenda política de la Unión, e incluso la creación de nuevos instrumentos, no han sido suficientes para motivar, por el momento, una reforma del sistema de recursos propios. Como se demuestra en el último capítulo, cualquier intento de sostener un instrumento presupuestario europeo capaz de implementar la ambiciosa agenda de la Unión requiere del establecimiento de nuevas categorías de recursos propios. Los Estados miembros tienen hasta 2026 para acordar una reforma.

BIBLIOGRAFÍA

ACEDO MONTOYA, LOURDES., *Rethinking the EU Financial Architecture*, *Intereconomics*, 2023, 58(6), 289-294. DOI: 10.2478/ie-2023-0060. <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2023/number/6/article/rethinking-the-eu-financial-architecture.html>

ALESINA, ALBERTO; ANGELONI, IGNAZIO; ETRO, FEDERICO., *Institutional Rules for Federations*. (2001). National Bureau of Economic Research. Working Paper 8646. <https://www.nber.org/papers/w8646>

BANCO EUROPEO DE INVERSIONES., *Our funding*, (2024). <https://www.eib.org/en/investor-relations/products/index.htm>

BARIGAZZI, JACOPO., «Dire» Ukraine situation has Denmark mulling mega shift on EU defense bonds. (27/05/2024). Politico Europe. <https://www.politico.eu/article/dire-situation-ukraine-prompts-denmark-mull-eu-defense-bonds/>

BAUER, MICHAEL; D. GRAHAM, JOHN; BECKER, STEFAN., «The EU Budget System after Lisbon: How the European Parliament Lost Power and How It May Compensate (Somewhat) for It.» *Zeitschrift Für Staats- Und Europawissenschaften (ZSE) / Journal for Comparative Government and European Policy* 13, no. 4 (2015): 479–96. <http://www.jstor.org/stable/26165510>.

BAYER, LILI., *EU budget fight heats up*, (2019). Politico Europe. <https://www.politico.eu/article/eu-budget-fight-heats-up-council-of-the-eu-finnish-presidency-european-commission/>

BAYER, LILI., *The EU budget tribes explained*. (2019). Politico Europe. <https://www.politico.eu/article/the-eus-budget-tribes-explained/>

BEGG, IAN., *EU Finances in Search of a New Approach*, (2023). *Intereconomics*, 2023, 58(6), 295-299. DOI: 10.2478/ie-2023-0061. <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2023/number/6/article/eu-finances-in-search-of-a-new-approach.html>

BENEDETTO, GIACOMO., *The History of the EU Budget*. (01/05/2019). In-depth analysis requested by the BUDG Committee. Directorate-General for Internal Policies of the Union. European Parliament. PE 636. 475. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/636475/IPOL_IDA\(2019\)636475_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/636475/IPOL_IDA(2019)636475_EN.pdf) p.6

BIJSMAN, PATRICK & ADRIAENSEN, JOHAN., *Mapping a discipline: interdisciplinarity and the core of European Studies*. (09/01/2024). Chapter 3 (ed) Viviane Gravey and Christopher Huggins., *Teaching European Union Politics*. <https://doi.org/10.4337/9781839103711>., <https://www.elgaronline.com/edcollchap/book/9781839103711/book-part-9781839103711-12.xml>

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT., (Tribunal Constitucional Federal), *Headnotes to the Judgement of the Second Senate of 6 December 2022*, Judgement of 6 December 2022, 2 BvR 547/21. https://www.bundesverfassungsgericht.de/Shared-Docs/Entscheidungen/EN/2022/12/rs20221206_2bvr054721en.html

BUTI, MARCO & PAPACOSTANTINOU, GEORGE, *European Public Goods: How we can supply more*. (2022). Center for European Policy Research. <https://cepr.org/voxeu/columns/european-public-goods-how-we-can-supply-more>

BUTI, MARCO & FABBRINI, SERGIO., *The Political Determinants of Fiscal Governance in the EU: Towards a New Equilibrium*. (2023). Politics and Governance (ISSN: 2183–2463) 2023, Volume 11, Issue 4, Pages 112–121 <https://doi.org/10.17645/pag.v11i4.7248>

BUTI, MARCO., *When will the European Union finally get the budget it needs?* (07/12/2023). Bruegel. <https://www.bruegel.org/analysis/when-will-european-union-finally-get-budget-it-needs>

CALMFORS, LARS ET AL., *EEAG Report on the European Economy 2004*. (2004). EEAG European Economic Advisory Group. IFO Institute for Economic Research. Chapter 5: enlargement, p. 102. https://www.ifo.de/DocDL/eeag_report_chap5_2004.pdf

CHALMERS, JOHN., *Explainer - Frugal Four vs Friends of Cohesion: The EU's baffling budget battle*. (2020). Reuters. <https://www.reuters.com/article/business/explainer-frugal-four-vs-friends-of-cohesion-the-eu-s-baffling-budget-battle-idUSL4N2AI3MH/>

CHRISMER, ANDREW., *Spotlighting the European Regional Development Fund (ERDF): Yesterday and Today*. (2015). German Marshall Fund. <https://www.gmfus.org/news/spotlighting-european-regional-development-fund-erdf-yesterday-and-today#:~:text=The%20ERDF%20was%20originally%20enacted,continues%20to%20support%20its%20mission.>

CLAEYS, GRÉGORY., *The European Union's SURE plan to safeguard employment: a small step forward*. (20/06/2020). Bruegel. <https://www.bruegel.org/blog-post/european-unions-sure-plan-safeguard-employment-small-step-forward>

CLAEYS, GRÉGORY; MCCAFFREY, CONOR; WELSLAU, LENNARD., *An estimate of the European Union's long term borrowing cost bill*, (01/10/2023). Briefing requested by DG Budget. Policy Department for Budgetary Affairs, Directorate-General for Internal Policies, European Parliament. PE 754.286., p. 6. https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/276344/Briefing_EU%20borrowing%20costs.pdf

COMISIÓN EUROPEA., (1987a) *The Single Act: A new frontier for Europe Communication from the Commission to the Council*. (COM (87) 100), (15/02/1987). <http://aei.pitt.edu/8592/>

COMISIÓN EUROPEA., (1987b) *Report by the Commission to the Council and Parliament on the Financing of the Community Budget.* (COM (87) 101), (28/02/1987). <http://aei.pitt.edu/1370/>

COMISIÓN EUROPEA., (1992a) *From the Single Act to Maastricht and Beyond: The Means to Match our Ambitions.* COM (92) 2000. (11/02/1992). <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b63fb92d-cbcb-4bfc-b78a-e1a665b-74ff5/language-en>

COMISIÓN EUROPEA., (1992b) *Application of the Interinstitutional Agreement of 29 June 1988 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, proposals for renewal: Report presented by the Commission under Point 19 of the Agreement.* COM (92) 82 final. (10/03/1992). <http://aei.pitt.edu/2939/>

COMISIÓN EUROPEA., (1997) *Agenda 2000: for a stronger and wider Union,* COM(97) 2000; (15/07/1997) Bulletin EU, Supplement 5/97. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/agenda-2000-for-a-stronger-and-wider-union.html>

COMISIÓN EUROPEA., (2002) *The Enlargement Process and the three pre-accession instruments: Phare, ISPA, Sapard .* Enlargement Directorate General. (01/ 02/2002). https://www.esiweb.or.g/pdf/bulgaria_phare_ispa_sapard_en.pdf

COMISIÓN EUROPEA., (2004) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Building our common Future - Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013.* (26/02/2004). COM/2004/0101 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52004DC0101>

COMISIÓN EUROPEA., (2010) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the National Parliaments: The EU Budget Review.* (19/10/2010). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC0700>

COMISIÓN EUROPEA., (2011) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions — A Budget For Europe 2020,* (29/06/2011). COM(2011) 500 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A52011DC0500>

COMISIÓN EUROPEA., (2013) *Financial Transaction Tax under Enhanced Cooperation: Commission sets out the details.* (14/02/2013) Directorate-General for Communications. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_115

COMISIÓN EUROPEA., (2017a) Dirección General de Comunicación, *Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE*. (01/03/2017). Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/5f9c0e27-6519-11e7-b2f2-01aa75ed71a1>

COMISIÓN EUROPEA., (2017b) Dirección General de Comunicación, *El sistema de cuotas de azúcar de la UE llega a su fin*, (29/09/2017). Comunicado de prensa. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_3487

COMISIÓN EUROPEA., (2018a) Directorate-General for Budget, *Financial regulation applicable to the general budget of the Union* – (2018), Publications Office, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/985939>

COMISIÓN EUROPEA., (2018b) *Speech by President Jean-Claude Juncker at the opening plenary session of the Ideas Lab 2018 -Europe Back on Track- of the Centre for European Policy Studies*» (22/02/2018). Directorate-General for Communication. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_18_1121

COMISIÓN EUROPEA., (2018c) *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends, The Multiannual Financial Framework for 2021-2027*. (02/05/2018). COM/2018/321 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A321%3AFIN>

COMISIÓN EUROPEA., (2018d) *Presupuesto de la UE: la Comisión propone un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad*. Comunicado de Prensa. (02/06/2018). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_3570

COMISIÓN EUROPEA., (2020a) «*Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation*» *Communication from the Commission to European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. (27/05/2020). COM(2020) 456 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456>

COMISIÓN EUROPEA., (2020b) BUNDESVERFASSUNGSGERICHT., (Tribunal Constitucional Federal), *Headnotes to the Judgement of the Second Senate of 6 December 2022*, Judgement of 6 December 2022, 2 BvR 547/21. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2022/12/rs20221206_2bvr054721en.html *Q&A: Next Generation EU - Legal Construction*, (09/06/2020). Directorate-General for Communication. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1024

COMISIÓN EUROPEA., (2021a) Directorate-General for Communication, *Multianual Financial Framework 2021-2027 (in commitments) - Current prices*. (22/01/2021). https://commission.europa.eu/publications/multiannual-financial-framework-2021-2027-commitments_en

COMISIÓN EUROPEA., (2021b) Directorate-General for Communication, *The EU's 2021-2027 long-term budget & NextGenerationEU: Facts and figures*. (30/04/2021). <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en>

COMISIÓN EUROPEA., (2021c) *EU Budget Policy Brief: The Evolving Nature of the EU Budget*. (01-10-2021). Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi:10.2761/216223 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/news-events-and-publications/publications/policy-briefs_en

COMISIÓN EUROPEA., (2021d) *The next generation of own resources for the EU Budget: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. (22/12/2021). COM(2021) 566 final. https://commission.europa.eu/document/download/563392ba-ae18-4ff5-827c-6bc94435f03c_en?filename=com_2021_566_1_en_act_part1_v8.pdf

COMISIÓN EUROPEA., (2023a) *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Financial Committee and the Employment Committee: Report on the European instrument for Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak pursuant to Article 14 of Council Regulation (EU) 2020/672»SURE after its sunset: final bi-annual report»*. (02/06/2023). COM(2023) 291 final. https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/f6ac72fb-92cb-40a9-bde8-0895ed341257_en?filename=COM_2023_291_1_en.pdf

COMISIÓN EUROPEA., (2023b) *Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027*. (20/06/2023). COM/2023/337 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0337>

COMISIÓN EUROPEA., (2023c) *Commission Staff Working Document: Accompanying the document Amended Proposal for a Council Decision amending Decision (EU, Euratom) 2020/2053 on the system of own resources of the European Union*. (20/06/2023). SWD(2023) 331. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023SC0331_p.21

COMISIÓN EUROPEA., (2023d) *Amended proposal for a Council Decision amending Decision (EU, Euratom) 2020/2053 on the system of own resources of the European Union*. (23/06/2023). COM(2023) 331 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0331>

COMISIÓN EUROPEA., (2023e) Directorate-General for Communication, *Strategic Foresight Report 23 - «Sustainability and wellbeing at the heart of Europe's Open Strategic Autonomy»*. (06/07/2023). General publications. https://commission.europa.eu/document/f8f67d33-194c-4c89-a4a6-795980a1dabd_en

COMISIÓN EUROPEA., (2024a) Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Recovery and Resilience Scoreboard*, (21/06/2024). https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html

COMISIÓN EUROPEA., (2024b) Dirección General de Comunicación, *Recursos Propios: Impuesto sobre el valor añadido*, (2024). https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/value-added-tax_es

COMISIÓN EUROPEA., (2024c) Directorate-General for EU regional and urban policy, *New Cohesion Policy 2021-2027*, (01/01/2024). https://ec.europa.eu/regional_policy/2021-2027_en

COMISIÓN EUROPEA., (2024d) Directorate-General for Communication, *Factsheets on EU solidarity with Ukraine*. (11/06/2024) https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine_en

COMISIÓN EUROPEA., (2024e) *Report from the Commission prepared in accordance with article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union*. (19/06/2024). COM(2024) 598 final. https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/1d91e302-b9cc-4b54-988a-9e6787230152_en

COMISIÓN EUROPEA., (2024f) *European Semester Spring Package provides policy guidance to enhance the EU's competitiveness and resilience, and maintain sound public finances*. (19/06/2024). Press Release. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_3290

COMISIÓN EUROPEA., (2024g) Directorate-General for Communication, *EU Vaccines Strategy*. (2024). https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy_en

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA., *European Council Conclusions - Edinburgh 1992*. (12/12/1975). En *European council conclusions (1975-1992)*. <https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/1992-1975/>

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA., 94/729/EC: *Council Decision of 31 October 1994 on budgetary discipline*, OJL 293, (12/11/1994), p. 14-18 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31994D0729>

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA., *Conclusiones del Consejo Europeo, 17 a 21 de Julio de 2020*. (21/07/2020) EUCO 10/20. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/>

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA., *Council Regulation (EC) No 1164/94 of 16 May 1994 establishing a Cohesion Fund*. OJL 130, (25/05/1994), p. 1-13. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31994R1164>

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA., *Copenhagen European Council 12 and 13 December 2002 Presidency Conclusions*. (29/01/2003). 15917/02. <https://www.consilium.europa.eu/media/20906/73842.pdf>

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA., *2007/436/EC, Euratom: Council Decision of 7 June 2007 on the system of the European Communities» own resources*, OJ L 163, (23/06/2007), p. 17–21. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32007D0436>

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA., *Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-2027: Negotiating Box with figures*. (02/12/2019). 14518/19. <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/12/NegoBox-final.pdf>

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA., *Opinion of the Legal Service on Proposals on Next Generation EU*. (24/06/2020). 9062/20. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9062-2020-INIT/en/pdf>

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA., *Rule of law conditionality mechanism: Council decides to suspend €6.3 billion given only partial remedial action by Hungary*. Press Release (12/12/2022). <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/>

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA., *Council live: Economic and Financial Affairs Council Public session - Friday, 14 July 2023 11:14*. <https://video.consilium.europa.eu/event/en/26980>

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA., *European Council conclusions, 1 February 2024*. (2024). Paragraph 25. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/01/european-council-final-conclusions-1-february-2024/>

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA., *Economic governance review: Council adopts reform of fiscal rules*. (29/04/2024). Press Release. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/04/29/economic-governance-review-council-adopts-reform-of-fiscal-rules/>

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA., *Path to the Strategic Agenda 2024-2029*, (2024). <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/strategic-agenda-2024-2029/>

CONSEJO EUROPEO, *European Council conclusions, 1 February 2024*. (2024). Paragraph 25. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/01/european-council-final-conclusions-1-february-2024/>

COSTA, OLIVIER & SCHWARZER, DANIELA., *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century.* (18/09/2023). p. 29. Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform. <https://www.delors-centre.eu/en/publications/detail/publication/sailing-on-high-seas-reforming-and-enlarging-the-eu-for-the-21st-century>

CUERPO, CARLOS., *Relanzar la competitividad de la Unión: la propuesta de España.* (26/04/2024). Piezas de doctrina, LeGrandContinent. <https://legrand-continent.eu/es/2024/04/26/relanzar-la-competitividad-de-la-union-la-propuesta-de-espana/>

D'ALFONSO, ALESSANDRO., *2014-2020 Multiannual Financial Framework (MFF),* (14/11/2013). European Parliamentary Research Service 130627REV1. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130627/LDM_BRI\(2013\)130627_REV1_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130627/LDM_BRI(2013)130627_REV1_EN.pdf)

DELASNERIE, ALIX., «El Marco Financiero Plurianual», *Fichas técnicas sobre la Unión Europea - 2024.* Parlamento Europeo. (01/04/2024). https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/es/FTU_1.4.3.pdf

DEMERTZIS, MARIA; PINKUS, DAVID; RUER, NINA., *Accelerating strategic investment in the European Union beyond 2026.* (2024). Bruegel Report Issue N 01/24. <https://www.bruegel.org/report/accelerating-strategic-investment-european-union-beyond-2026>

U.S. DEPARTMENT OF TREASURY., *Updated Joint Statement from the United States, Austria, France, Italy, Spain and the United Kingdom regarding a compromise on a transitional approach to existing unilateral measures during the interim period before Pillar 1 is in effect.*(2024) <https://home.treasury.gov/system/files/136/JointStatementonUnilateralMeasures-6Participants-2024.pdf>

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA., *Council Decision of 21 April 1970 on the replacement of financial contributions from Member States by the Communities» own resources,* OJL 94, (28/04/1970), p. 19-22. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31970D0243>

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA., *Council Decision of 24 June 1988 on the system of the Communities» own resources (88/376/EEC, Euratom)* (15/07/1988). No L 185/24, OJL 185, p. 24-28. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1988/376/oj>

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA., *Comunicación de la Comisión - Marco temporal aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera.* (2009/C 83/01). (07/04/2009). OJL 83, p. 1-15. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52009XC0407%2801%29>

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA., *Reglamento (UE) 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010, por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera*, (15/02/2010). OJL 118, p. 1-4. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32010R0407>

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA., *Interinstitutional Agreement of 2 December 2013 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management*. (20-12-2013). OJC 373, p. 1-11. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013Q1220%2801%29>

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA., *Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (2016/C 202/01). (07/06/2016). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA., *Comunicación de la Comisión - Marco temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19*. (2020/C91 I/01). (20/03/2020). OJC91I, p. 1-9. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOC_2020_091_I_0001

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA., *Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo de 19 de mayo de 2020 relativo a la creación de un instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE) a raíz del brote de COVID-19*. (20/05/2020). OJL 159, p. 1-7. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A32020R0672>

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA., *Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom*. (15/12/2020). DO L 424/1, p. 1-10. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32020D2053>

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA., *Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios del 16 de diciembre de 2020*. (22/12/2020). L 433 I/28. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q1222\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q1222(01)&from=ES)

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA., *Anexo II del Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular*

una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios del 16 de diciembre de 2020. (22/12/2020). L 433 I/28. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q1222\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q1222(01)&from=ES)

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA., *Council Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 of 17 December 2020 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027.* (22/12/2020). OJL 433 I/11, p. 11-12. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32020R2093>

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA., *Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis.* (22/12/2020). LI 433/23, p. 23-27. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32020R2094>

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA., *Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget.* (22/12/2020). L 433 I/1. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj>

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA., *Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility.* (18/02/2021). L 57/17, p. 17-75. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0241>

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA., *Commission Implementing Decision (EU) 2021/1130 of 5 July 2021 setting out the list of regions eligible for funding from the European Regional Development Fund and the European Social Fund Plus and of Member States eligible funding from the Cohesion Fund for the period 2021-2027.* (09/07/2021). C(2021) 4894. L 244/10. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021D1130>

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA., *Reglamento (UE) 2022/2576 del Consejo de 19 de diciembre de 2022 por el que se refuerza la solidaridad mediante una mejor coordinación de las compras de gas, referencias de precios fiables e intercambios de gas transfronterizos.* (29/12/2022). OJL 335, p. 1-35. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2576>

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA., *Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono.* (16/05/2023). L 130/52. OJL 130, p. 52-104. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/956/oj>

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA., *Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 que modifica la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de de-*

rechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión. (16/05/2023). L 130/134. OJL 130, p. 134-202. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/959/oj>

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA., *Council Regulation (EU, Euratom) 2024/765 of 29 February 2024 amending Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027.* (29/02/2024). ST/5818/2024/INIT. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/765/oj>

DIRECTORATE-GENERAL FOR BUDGET., *Financial regulation applicable to the general budget of the Union - July 2018.* (01/07/2018). European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi: 10.2761/816722. <https://data.europa.eu/doi/10.2761/816722>

DE FEO, ALFREDO., *A History of Budgetary Powers and Politics in the EU: The Role of the European Parliament (Part I: European Coal and Steel Community 1952-2002).* (01/03/2015). Historical Archives of the European Parliament. European Parliamentary Research Service. PE 538.883. Doi: 10.2861/795565. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/538883/EPRS_STU\(2015\)538883_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/538883/EPRS_STU(2015)538883_EN.pdf)

DOBREVA, ALINA., *System of own resources of the European Union,* (01/09/2023). European Parliamentary Research Service. PE 751.480. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751480/EPRS_BRI\(2023\)751480_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751480/EPRS_BRI(2023)751480_EN.pdf)

DRAGHI, MARIO., *Mario Draghi: Una estrategia industrial para Europa,* (14/06/2024). Le Grand Continent. <https://legrandcontinent.eu/es/2024/06/14/mario-draghi-una-estrategia-industrial-para-europa/>

DRAGHI, MARIO., *Mario Draghi: Radical Change-Is what is Needed.* (16/04/2024). Group d'études géopolitiques. <https://geopolitique.eu/en/2024/04/16/radical-change-is-what-is-needed/>

DUFF, ANDREW & GARICANO, LUIS., *A two-tier federal budget for the European Union,* (27/02/2024). European Policy Centre. Discussion Paper. <https://www.epc.eu/en/publications/A-two-tier-federal-budget-for-the-European-Union~588a04>

ELORZA, JAVIER., *Una Pica en Flandes: La huella de España en la Unión Europea.* Madrid: DEBATE, 2023.

FASONE, CRISTINA & LUPO, NICOLA., *The Union Budget and the Budgetary Procedure.* En Robert Schütze y Takis Tridimas (eds) *Oxford Principles of European Union Law: The European Union Legal Order: Volume I.* (2018). p. 809-843. Oxford Scholarship Online. <https://doi.org/10.1093/oso/9780199533770.003.0029>

FUEST, CLEMENS & PISANI-FERRY, JEAN., *A Primer on Developing European Public Goods*, (2019). <https://www.ifo.de/en/publications/2019/working-paper/primer-developing-european-public-goods>

GENTILONI, PAOLO., *Eurogroup meeting - 20 June 2024*, (2024), Press Conference Part 2. Council of the European Union. Newsroom. <https://newsroom.consilium.europa.eu/events/20240620-eurogroup-meeting-june-2024>

AUSTRALIAN GOVERNMENT., Department of Foreign Affairs and Trade, *OECD global tax deal still hangs in balance (includes digital services tax)*. (2024). DFAT Declassified - Copy released under FOI Act 1982. LEX 10475. <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/dfat-foi-lex10475.pdf>

GOVERNMENT OF THE NETHERLANDS., *Letter from the Minister of Foreign Affairs, Stef Blok, and the Minister of Finance, Wopke Hoekstra, to the House of Representatives concerning the government's assessment of the Commission's proposals for the Multiannual Financial Framework 2021-2027 and the COVID-19 outbreak recovery strategy*, (12/06/2020). Parliamentary document. <https://www.government.nl/documents/parliamentary-documents/2020/06/12/letter-to-parliament-on-the-multiannual-financial-framework-and-covid>

GOVERNO DA REPÚBLICA PORTUGUESA., *Friends of Cohesion Joint Declaration on the Multiannual Financial Framework 2021-2027*. (01/02/2020). <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAA-B%2BLCAAAAAAABAAzNDA2NwcAeMDfpAUAAAA%3D>

GRUND, SEBASTIAN & STEINBACH, ARMIN., *European Union Debt Financing: Leeway and Barriers from a Legal Perspective*. (2023). Working Paper 15/2023. Bruegel. <https://www.bruegel.org/working-paper/european-union-debt-financing-leeway-and-barriers-legal-perspective>

HAHN, JOHANNES., *Presentation by the Commissioner Hahn of the NextGenerationEU - Funding Strategy to finance the Recovery Plan for Europe*. (14/04/2021). Discurso. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_21_1743

HOROBIN, WILLIAM., *Macron Calls for Joint European Bonds to Fund Defense, Tech*. (17/01/2024). Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-01-17/macron-pledges-more-labor-reforms-and-pro-business-measures>

HOUSE OF COMMONS., *EU Annual Budgets 2007-2013*, SNEP 6463 (14/12/2012). Economic Policy and Statistics Section. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06463/SN06463.pdf>

HUNTER, ALISON., *Addressing Cohesion Policy's identity crisis in a changing European Union*. (15/02/2023). European Policy Center. Discussion paper: Europe's Political Economy Programme. https://www.epc.eu/content/PDF/2023/Cohesion_Policy_DP.pdf

KOWALD, KAROLINE & PARI, MARIANNA., *Long-term EU budget for 2021-2027: State of play*. (01/06/2023). European Parliamentary Research Service. PE 749.709. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749790/EPRS_BRI\(2023\)749790_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749790/EPRS_BRI(2023)749790_EN.pdf)

KOLLING, MARIO & SERRANO LEAL, CRISTINA., *An analysis of the agreement on the Multiannual Financial Framework 2014-2020*. (12/02/2014). Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/en/work-document/an-analysis-of-the-agreement-on-the-multiannual-financial-framework-2014-2020/>

KOLLING, MARIO., *El impacto de NGEU y del MFP 2021-2027 en el sistema de gobernanza multinivel de la UE*, (2022) *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 11-22. <https://doi.org/10.24965/gapp.11046>

KRIBBE, HANS & VAN MIDDELAAR, LUUK., *Preparing for the next EU enlargement: Tough choices ahead*. (01/09/2023). Brussels Institute for Geopolitics. <https://big-europe.eu/publications/big002-preparing-for-the-next-eu-enlargement#2-the-eu-budget-agriculture-and-cohesion-policy>

KRISHNAMURTHY, ARVIND; NAGEL, STEFAN; VISSING-JORGENSEN, ANNETTE., *Quantifying the Impact of ECB Policies during the Debt Crisis*. (2018). Working Paper 23985. National Bureau of Economic Research. <https://www.nber.org/digest/feb18/quantifying-impact-ecb-policies-during-debt-crisis>

LAMY, PASCAL & VON WEIZSACKER, JAKOB., *Il faut développer les biens publics européens*, (26/11/2018). Le Monde. https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/11/26/il-faut-developper-les-biens-publics-europeens_5388527_3232.html

LUHRMANN, ANNA; BOONE, LAURENCE; ANTUNES, TIAGO., *A European Union fit for the future*, EURACTIV. (31/08/2023). <https://www.euractiv.com/section/future-eu/opinion/a-european-union-fit-for-the-future/>

MACRON, EMMANUEL., *Bâtir un nouveau paradigme: Le discours intégral d'Emmanuel Macron à la Sorbonne*, (25/04/2024). LeGrandContinent. <https://legrandcontinent.eu/fr/2024/04/25/batir-un-nouveau-paradigme-le-discours-integral-demmanuel-macron-a-la-sorbonne/>

MACRON, EMMANUEL; SCHOLZ, OLAF., *Macron and Scholz: We must strengthen European sovereignty*. (27/05/2024). Financial Times. <https://www.ft.com/content/853f0ba0-c6f8-4dd4-a599-6fc5a142e879>

MATTHEWS, ALAN., *The CAP in the 2021-2027 MFF Negotiations*, (2018). *Intereconomics*. Volume 53, number 6. Pp. 306-311. <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2018/number/6/article/the-cap-in-the-2021-2027-mff-negotiations.html>

GARCÍA CRESO, MILAGROS., *La política presupuestaria como instrumento de política económica y de gestión en la Unión Europea*. (2004). Revista española de control externo. ISSN 1575-1333, Vol. 6, Nº 17, págs. 31-52. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=981653>

MINISTERIO DE HACIENDA., *Fondo Europeo Agrícola de Garantía Agraria (FEAGA)*, (10/12/2021) <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/paginas/feaga.aspx>

MINISTERIO DE HACIENDA., *Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER)*, (10/12/2021) <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/paginas/feader.aspx>

MINISTERIO DE HACIENDA., *NextGenerationEU: Composición del Fondo de Recuperación NextGenerationEU, Conjunto de países miembros*, (2024) <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/FondosEuropeos/Fondos-relacionados-COVID/Next-Generation.aspx>

MONTI, MARIO., *Future Financing of the EU: Final Report and Recommendations of the High Level Group on Own Resources*. (2016). https://commission.europa.eu/document/download/ba8e3b88-4928-47f9-9d3c-b0a63665d607_en?filename=future-financing-hlgor-final-report_2016_en.pdf

PARLAMENTO EUROPEO; CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA; COMISIÓN EUROPEA., *Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission on various measures to improve the budgetary procedure*, OJC 194 (28/07/1982), p. 1-38. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31982Y0728%2801%29>

PARLAMENTO EUROPEO., *Berlin European Council 24 and 25 March 1999 Presidency Conclusions*. p. 75. https://www.europarl.europa.eu/summits/ber2_en.htm

PARLAMENTO EUROPEO., *European Parliament resolution of 14 November 2018 on the Multiannual Financial Framework 2021-2027 - Parliament's position with a view to an agreement*. (COM(2018)0322) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0449_EN.html

PARLAMENTO EUROPEO., *European Parliament resolution of 10 May 2023 on own resources: a new start for EU finances, a new start for Europe*. P9_TA(2023)0195. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0195_EN.html

PARLAMENTO EUROPEO., *European Parliament resolution of 13 March on general guidelines for the preparation of the 2025 budget, Section III Commission* (13/03/2024), paragraph 9. Strasbourg. P9_TA(2024)0157. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0157_EN.html

SVERIGES RIKSDAG., [Parlamento de Suecia] *Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till ändrat beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel*, (Opinión sobre la compatibilidad de la propuesta de la Comisión con el principio de subsidiariedad) (2021). Utlåtande 2021/22:FiU31 Finansutskottet (Comité de finanzas del Parlamento sueco). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/_H901FiU31/. Traducción de cortesía: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2021-570/serik>

PUBLICATIONS OFFICE OF THE EUROPEAN UNION., *European datasets: «European expenditure and revenue 1988-2027»*. <https://data.europa.eu/data/datasets?locale=en>

PUGNET, AURÉLIE., *Estonia puts forward €100 billion funding plan for Ukraine*. (13/03/2024). EURACTIV. <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/estonia-puts-forward-e100-billion-funding-plan-for-ukraine/>

REMO JAMES, ELEANOR., *The budgetary procedure*. (01/04/2024) Fact Sheets on the European Union: The European Union's legal system and decision-making procedures. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/10/the-budgetary-procedure>

RUBIO BARCELÓ, EULALIA., *Macro-economic impact of the EU Recovery Funds*. (09/03/2023). Documento de trabajo. Instituto de Estudios Financieros. https://www.iefweb.org/publicacio_odf/macro-economic-impact-of-the-eu-recovery-funds/

SAINT-AMANS, PASCAL., *Broader border taxes: a new option for European Union budget resources*. (21/03/2024). Bruegel Policy Brief. <https://www.bruegel.org/policy-brief/broader-border-taxes-new-option-european-union-budget-resources>

SAMUELSON, PAUL A., «The Pure Theory of Public Expenditure.» *The Review of Economics and Statistics* 36, no. 4 (1954): 387–89. <https://doi.org/10.2307/1925895>.

SAPALA, MAGDALENA., *Cohesion funds, values and economic and monetary union in the 2021-2027 MFF: European Parliament Position on Heading 2 - Cohesion and Values*. (2019) European Parliamentary Research Service. PE 633.148. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633148/EPRS_BRI\(2019\)633148_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633148/EPRS_BRI(2019)633148_EN.pdf)

SAPALA, MAGDALENA., *How flexible is the EU Budget?: Flexibility instruments and mechanisms in the multiannual financial framework (MFF)*. (10/01/2020). In-Depth Analysis European Parliamentary Research Service. PE 646.138. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/646138/EPRS_IDA\(2020\)646138_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/646138/EPRS_IDA(2020)646138_EN.pdf)

SCHWARCZ, ANDRAS., *Los Ingresos de la Unión Europea*, p. 6. (2024). Fichas técnicas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/27/los-ingresos-de-la-union-europea>

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS., *Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y Plan de Recuperación para Europa pos-Covid-19*. (01/08/2020). Secretaría de Estado para la Unión Europea. Ministerio de Asuntos Exteriores, de la UE y Cooperación. Boletín Oficial Económico de ICE 3127. DOI: <http://doi.org/10.32796/bice.2020.3127.7086>

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT., *The OECD global tax deal still hangs in the balance*, (01/03/2024). <https://www.eiu.com/n/the-oecd-global-tax-deal-still-hangs-in-the-balance/>

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA., *Judgement of 12.9.2017 - Case C-589/15 P - Anagnostakis v Commission.*, paragraph 75. ECLI:EU:C:2017:663. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=ecli:ECLI%3AEU-%3AC%3A2017%3A663>

TOOZE, ADAM., *Welcome to the world of the polycrisis*, (28/10/2022), Financial Times. <https://www.ft.com/content/498398e7-11b1-494b-9cd3-6d669dc3de33>

UNIÓN EUROPEA., *Public Finance*, (2014) Luxembourg: Publications Office of the European Union. ISBN 978-92-79-35004-7 doi: 10.2761/17724. https://commission.europa.eu/system/files/2018-10/eu-public-finance-edition-5_2014_en_0.pdf

UNIÓN EUROPEA., *Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*. (06/05/1999). <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/new-interinstitutional-agreement-and-financial-perspective-2000-2006.html>

U.S. DEPARTMENT OF TREASURY., *Updated Joint Statement from the United States, Austria, France, Italy, Spain and the United Kingdom regarding a compromise on a transitional approach to existing unilateral measures during the interim period before Pillar 1 is in effect*.(2024) <https://home.treasury.gov/system/files/136/JointStatementonUnilateralMeasures-6Participants-2024.pdf>

VON DER LEYEN, URSULA., *2023 State of the Union Address by President von der Leyen*. (13/09/2023). Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, European Commission. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/2023-state-union-address-president-von-der-leyen-2023-09-13_en

WORLD ECONOMIC FORUM., *Global Risks Report 2023*, (11/01/2023). p. 57. Reports. <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2023/digest/>

ZEITLIN, JONATHAN; NICOLI, FRANCESCO; LAFFAN, BRIGID., *Introduction: The European Union beyond the Polycrisis? Integration and Politicization in an Age of Shifting Cleavages.* (2019). *Journal of European Public Policy* 26 (7): 963-76. doi:10.1080/13501763.2019.1619803. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2019.1619803>



DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD

IAGO RODRÍGUEZ CLEMENTE con DNI 479.904.80-Z alumno del Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales de la Escuela Diplomática en el curso 2023-2024, como autor de la Memoria de Investigación del Máster titulada «**La evolución de la política presupuestaria de la Unión Europea**» y presentada para la obtención del título correspondiente,

DECLARO QUE:

La Memoria de Investigación que presento está elaborada por mí y es original. No copio, ni utilizo ideas, formulaciones, citas integrales e ilustraciones de cualquier obra, artículo, memoria, o documento (en versión impresa o electrónica), sin mencionar de forma clara y estricta su origen, tanto en el cuerpo del texto como en la bibliografía.

Así mismo declaro que los datos son veraces y que no he hecho uso de información no autorizada de cualquier fuente escrita de otra persona o de cualquier otra fuente.

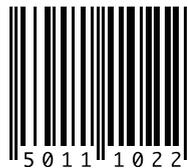
De igual manera, soy plenamente consciente de que el hecho de no respetar estos extremos es objeto de sanciones universitarias y/o de otro orden.

En Madrid, a 28 de junio de 2024

Fdo.: Iago Rodríguez Clemente

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Iago Rodríguez Clemente', enclosed within a blue circular scribble.

ISSN: 0464-3755



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

SUBSECRETARÍA

SECRETARÍA
GENERAL TÉCNICA

ESCUELA
DIPLOMÁTICA
ESPAÑA

A large, stylized red letter 'D' with a white outline. Inside the curve of the 'D', there is a white silhouette of a person's head and shoulders, facing right.