

**CUADERNOS
DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA
NÚMERO 79**

**Selección de Memorias
del Máster en Diplomacia
y Relaciones Internacionales
2024-2025**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

SELECCIÓN DE MEMORIAS
DEL MÁSTER EN DIPLOMACIA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
2024-2025

CUADERNOS
DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA

**SELECCIÓN DE MEMORIAS
DEL MÁSTER EN DIPLOMACIA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
2024-2025**



Nota Legal

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

© de los textos sus autores



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES,
UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN

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

NIPO ESTABLE: (en línea) 108-19-002-1

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

ISSN: 0464-3755

Depósito Legal: M-16081-2023

DISEÑO E IMPRESIÓN:

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

DISEÑO PORTADA:

JAVIER HERNÁNDEZ: (www.nolson.com)

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

Catálogo General de Publicaciones Oficiales de la Administración del Estado.

<https://publicacionesoficiales.boe.es>

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

Índice

PRESENTACIÓN	21
--------------------	----

PRIMERA MEMORIA POR
ALBA AHARONI GIMÉNEZ

De jedis a mercenarios: la era de la seguridad privada en el espacio	23
RESUMEN	25
ABSTRACT	27
INTRODUCCIÓN	29
Capítulo I	
CONTEXTO HISTÓRICO	33
Capítulo II	
MARCO JURÍDICO	39
Capítulo III	
VACÍOS LEGALES Y NUEVOS DESAFÍOS	43
Capítulo IV	
LA RESPONSABILIDAD ESTATAL	47
Capítulo V	
PRIVATIZACIÓN DE LA SEGURIDAD ESPACIAL	51
Capítulo VI	
LÓGICA ECONÓMICA DE LA PRIVATIZACIÓN	55
Capítulo VII	
ESTUDIO DE CASO: STARLINK EN UCRANIA	59

Capítulo VIII

IMPLICACIONES ÉTICAS DE LA PRIVATIZACIÓN ESPACIAL	65
CONCLUSIONES	69
BIBLIOGRAFÍA	71

De la Torá al Corán: Influencias Religiosas en el Conflicto Palestino-Israelí y la Diplomacia Española como Puente de Reconciliación	77
DEDICATORIA	79
AGRADECIMIENTOS	81
RESUMEN	83
ABSTRACT	85
ABREVIATURAS	86
Capítulo I	
INTRODUCCIÓN	87
1. Estado del arte	88
2. Planteamiento y enfoque metodológico	92
3. Preguntas de investigación	93
4. Objetivos	93
5. Metodología	93
6. Motivación personal	93
7. Organización del trabajo.....	94
Capítulo II	
LA ÚLTIMA PARTE DEL PERÍODO OTOMANO: DEL CÓDIGO DE TIERRAS A LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL (1858-1917)	95
1. El Código de Tierras Otomano de 1858: transformación de la propiedad y relevancia actual	96
2. Las colonias agrícolas judías en Palestina (finales del siglo XIX-1917)	98
3. La estructura comunal árabe y el waqf en la Palestina otomana	99
4. Narrativas religiosas	100
5. La diplomacia española en los territorios santos bajo dominio otomano	102
Capítulo III	
PRIMERAS ALIYÁS Y MANDATO BRITÁNICO (1882-1948)	105
1. Declaración Balfour (1917): legitimación internacional, diversidad sionista y génesis del conflicto	106
2. Revuelta Árabe (1936-1939): resistencia, temor y transformación en una Palestina dividida	107
3. Consolidación del Yishuv y construcción institucional	108

4.	Narrativas religiosas en el Yishuv y el Mandato Británico: tensiones internas y construcción del «Otro»	110
5.	Diplomacia española durante el Mandato Británico (1882–1948): presencia, límites y observación	111
Capítulo IV		
	GUERRA DE 1948 Y FUNDACIÓN DEL ESTADO DE ISRAEL	113
1.	Hechos Clave	113
2.	Narrativas Religiosas	114
3.	Diplomacia Española	115
Capítulo V		
	GUERRA DE LOS SEIS DIAS (1967), JERUSALÉN Y GUERRA DEL YOM KIPPUR (1973)	117
1.	Hechos Clave	117
2.	Narrativas Religiosas	118
3.	Diplomacia Española	119
Capítulo VI		
	CONFERENCIA DE MADRID (1991) Y PROCESO DE PAZ	121
1.	Hechos Clave	121
2.	Narrativas Religiosas	122
3.	Diplomacia Española	122
Capítulo VII		
	DESDE EL PROCESO DE OSLO HASTA LA ÉPOCA DE KERRY (1993-2014) .	125
1.	Acuerdos de Oslo (1993-95)	125
2.	Segunda Intifada	126
3.	Retirada de Gaza (2005)	126
4.	Proceso de Annapolis (2007)	127
5.	Época Kerry (2013-2014)	127
6.	Narrativas Religiosas	128
7.	Diplomacia Española	129
Capítulo VIII		
	DE 2014 A LA ACTUALIDAD: FRAGMENTACIÓN, ACUERDOS DE ABRAHAM Y NUEVAS MEDIACIONES (2014-2025)	131
1.	Fracaso del proceso de paz tras época Kerry	131
2.	Guerra de Gaza (2014)	131
3.	Reconocimiento de Jerusalén como capital de Israel por EE.UU. (2017)	132
4.	Acuerdos de Abraham (2020)	132

5.	Propuesta de Confederación de la Tierra Santa (2022)	133
6.	Narrativas Religiosas	133
7.	Diplomacia blanda e interconfesional	134
8.	Diplomacia Española	134
9.	Escenarios de resolución tras Gaza (2024-2025)	135
Capítulo IX		
	CONCLUSIONES	137
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	139

La inteligencia artificial como campo de poder: Competencia tecnológica entre China y EE. UU.	153
DEDICATORIA	155
AGRADECIMIENTOS	157
RESUMEN	159
ABSTRACT	161
Capítulo I	
INTRODUCCIÓN	163
Capítulo II	
MARCO TEÓRICO	165
Capítulo III	
MARCO CONCEPTUAL	167
Capítulo IV	
CUERPO DE LA OBRA	173
1. La IA como herramienta de poder global y fuente de rivalidad geopolítica .	173
1.1 Recursos Estratégicos: Datos, Chips y Talento	175
2. Evolución histórica y trayectorias nacionales	179
3. Modelos de desarrollo de IA	180
4. Regulación	182
4.1 Enfoques regulatorios en Estados Unidos: de Biden a Trump	184
4.2 Enfoques regulatorios en China.....	188
5. Papel del sector público vs. privado	192
6. La gobernanza de la IA	196
6.1 Cooperación internacional vs. supremacía normativa	196
6.2 Promoción de modelos.....	198
7. Escenarios prospectivos	200
7.1 Fragmentación digital irreconciliable	201
7.2 Convergencia normativa parcial	203

Capítulo V

CONCLUSIONES	205
BIBLIOGRAFÍA	207

Estrategias de la Unión Europea en la gestión migratoria y el papel de España como frontera sur	215
AGRADECIMIENTOS	217
RESUMEN	219
ABSTRACT	221
ABREVIATURAS	222
Capítulo I	
INTRODUCCIÓN	223
Capítulo II	
MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	227
A. Seguridad fronteriza y protección de derechos humanos	231
B. Evolución de la Gestión Migratoria en la UE: SECA y el Nuevo Pacto	238
Capítulo III	
HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA	245
Capítulo IV	
RESULTADOS Y DISCUSIÓN	249
A. Estrategias de la UE en la gestión de la inmigración	249
B. El papel de España como frontera sur: desafíos y oportunidades	257
C. Estudio de caso: Implementación de Frontex en el Mediterráneo occidental ...	264
Capítulo V	
CONCLUSIONES	271
BIBLIOGRAFÍA	275
ANEXOS	283

Desarrollo de una Estrategia de Diplomacia Comercial y Económica para Bolivia: Impulso a las Exportaciones, la Inversión Extranjera y la Inserción Competitiva Internacional 289

DEDICATORIA	291
AGRADECIMIENTOS	293
RESUMEN	295
ABSTRACT	297

Capítulo I

MARCO INTRODUCTORIO.....299

1.1	Introducción	299
1.2	Estructura del Comercio Exterior en Bolivia y los desafíos estructurales del Desarrollo.....	301
1.3	Integración de Bolivia al sistema multilateral y regional.	303
1.3.1	Relaciones bilaterales y esquemas preferenciales.	305
1.3.2	Dependencia de materias primas y potencial estratégico.....	306
1.3.3	Relación con instituciones financieras internacionales.	307
1.4	Escenarios macroeconómicos y recomendaciones de política para Bolivia en 2025 según el FMI.	308
1.4.1	Recomendaciones del FMI y prioridades de política para 2025.	309
1.5	Planteamiento del Problema.....	310
1.6	Objetivo General.....	310
1.7	Objetivos Específicos.	311
1.8	Justificación de Investigación.	312
1.9	Metodología.	312
1.10	Hipótesis.....	313
1.11	Motivación Personal.	314
1.12	Organización del trabajo.....	314

Capítulo II

MARCO TEÓRICO.....317

2.1	Definición y Evolución del Concepto de Diplomacia Económica.....	317
-----	--	-----

2.2	La Diplomacia Comercial como Componente Central de la Diplomacia Económica.....	319
2.3	Actores Clave en la Diplomacia Económica y Comercial.....	319
2.4	Instrumentos de la Diplomacia Económica y Comercial.....	320
2.5	Modelos Latinoamericanos exitosos de Diplomacia Comercial y Económica: Brasil, Chile, Perú y Colombia.	321

Capítulo III

CONTEXTO DEL COMERCIO EXTERIOR Y LA POLÍTICA ECONÓMICA EN BOLIVIA 323

3.1	Marco institucional del comercio exterior en Bolivia y evaluación del Viceministerio de Comercio Exterior e Integración	323
3.2	Antecedentes Históricos de la Política de Comercio Exterior Boliviana	324
3.3	El Modelo Económico Boliviano Actual (MESCP) y el Rol del Estado en la Economía.....	325
3.4	Desempeño histórico y estructura de las exportaciones bolivianas	326
3.5	Estructura y desafíos del modelo exportador de Bolivia.....	327
3.6	Perfil Comercial y Macroeconómico de Bolivia (2024).	328

Capítulo IV

EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y ESFUERZOS ACTUALES DE DIPLOMACIA COMERCIAL Y ECONÓMICA EN BOLIVIA 331

4.1	Políticas de Comercio Exterior para Impulsar la Exportación.....	331
4.2	Instituciones y actores bolivianos involucrados.....	332
4.3	Evaluación de la coherencia y efectividad de las políticas de comercio	333
4.4	Brechas estratégicas y oportunidades de mejora en la diplomacia económica boliviana	334

Capítulo V

ANÁLISIS COMPARADO DE ESTRATEGIAS DE DIPLOMACIA COMERCIAL Y ECONÓMICA EN OTROS PAÍSES 335

5.1	Modelos y Enfoques Estratégicos Seleccionados.....	335
5.2	Institucionalidad y Coordinación.....	336
5.3	Instrumentos de Promoción de Exportaciones y Atracción de IED	337
5.4	Lecciones Aprendidas y Mejores Prácticas Relevantes para Bolivia	338

Capítulo VI

PROPUESTA DE ESTRATEGIA DE DIPLOMACIA COMERCIAL Y ECONÓMICA PARA BOLIVIA.....341

6.1	Introducción	341
6.2	Definición de Objetivos Estratégicos para Bolivia	341

6.3	Diseño de la estructura Institucional y actores clave para la implementación de la Estrategia en Bolivia	342
6.4	Instrumentos y acciones específicas de la estrategia	343
6.5	Herramientas de promoción internacional	344
6.6	Mercados estratégicos.....	345
Capítulo VII		
	CONCLUSIONES	347
7.1	Síntesis de los principales hallazgos de la investigación	347
7.2	Presentación de la estrategia propuesta	347
7.3	Reflexiones Finales sobre el impacto potencial de la Estrategia para el Desarrollo Económico de Bolivia y su Inserción Internacional	348
	BIBLIOGRAFÍA	351
	ANEXOS	355

La Aplicación Selectiva de la Directiva 2001/55/CE: Análisis Comparativo de las Crisis Migratorias de la Antigua Yugoslavia, Siria y Ucrania	359
RESUMEN	361
ABSTRACT	363
Capítulo I	
INTRODUCCIÓN.....	365
Capítulo II	
DERECHO EUROPEO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO.....	367
II.1 Contexto histórico	367
II.2 Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001	370
Capítulo III	
ANÁLISIS DE CRISIS MIGRATORIAS Y LA RESPUESTA DE LA UE	373
III.1 Crisis de la antigua Yugoslavia.....	373
III.1.1 Contexto histórico y político	373
III.1.2 Consecuencias y crisis migratoria.....	378
III.1.3 Respuesta de la Unión Europea	380
III.2 Crisis de Siria.....	382
III.2.1 Contexto histórico y político	382
III.2.2 Consecuencias y crisis migratoria.....	385
III.2.3 Respuesta de la Unión Europea	388
III.3 Crisis de Ucrania	391
III.3.1 Contexto histórico y político	391
Capítulo IV	
CRISIS MIGRATORIA DERIVADA DE LA INVASIÓN RUSA A UCRANIA Y LA RESPUESTA DE LA UE	399
IV.1 Consecuencias y crisis migratoria	399
IV.2. Respuesta de la Unión Europea.....	401

Capítulo V	
CONCLUSIONES	407
Capítulo VI	
BIBLIOGRAFÍA	411

PRESENTACIÓN

Cecilia Robles Cartes

Embajadora-Directora de la Escuela Diplomática

Tengo la satisfacción de presentar este nuevo volumen, el número 79, de Cuadernos de la Escuela Diplomática. Esta edición recoge una selección de memorias del Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales del curso 2024-25, 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 de la Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación se ha consolidado como un referente en la formación diplomática en español gracias a la combinación de un profesorado integrado por académicos de prestigio, investigadores y diplomáticos con amplia experiencia, así como a un alumnado seleccionado mediante un exigente proceso de admisión que incluye participantes de diversas nacionalidades.

El programa fomenta el intercambio entre estudiantes y profesionales de las relaciones internacionales y culmina con la elaboración de un Trabajo Fin de Máster, consistente en una investigación original desarrollada con criterios metodológicos rigurosos y bajo la orientación de un mentor del claustro o de la Escuela Diplomática.

Alba Aharoni Giménez analiza la creciente participación de empresas privadas en actividades espaciales tradicionalmente vinculadas a los Estados. Cristián Fabián Cárdenas Cárdenas examina la influencia de los factores religiosos en el conflicto palestino-israelí y explora el potencial papel de la diplomacia española como instrumento de diálogo y reconciliación. Anaïs Lan Cuenca Oliveras estudia la inteligencia artificial como un nuevo ámbito de competencia estratégica entre China y Estados Unidos y sus consecuencias para el equilibrio global de poder. María Herrero Izquierdo aborda las políticas migratorias de la Unión Europea y el papel de España como frontera sur en la gestión de los flujos migra-

torios hacia Europa. Geraldine Gabriela Portanda Jordan propone una estrategia de diplomacia comercial y económica para reforzar la capacidad exportadora de Bolivia, atraer inversión extranjera y mejorar su inserción internacional. Sara Regidor García compara la aplicación de la Directiva europea de protección temporal en las crisis migratorias de la antigua Yugoslavia, Siria y Ucrania, poniendo de relieve las diferencias en la respuesta europea

Esta selección de memorias ofrece una panorámica de los grandes desafíos geopolíticos actuales: la irrupción de nuevas tecnologías y espacios de competencia, los conflictos identitarios y religiosos, las dinámicas migratorias, la rivalidad entre grandes potencias y la importancia creciente de la diplomacia económica. El denominador común de los seis trabajos es la búsqueda de respuestas diplomáticas y de gobernanza a problemas cada vez más complejos e interdependientes.

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

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**De jedis a mercenarios:
la era de la seguridad privada en el espacio**

Alba Aharoni Giménez

Madrid, junio 2025

RESUMEN

La exploración y uso del espacio exterior ha experimentado una transformación profunda en las últimas décadas, originada en un contexto histórico marcado por la rivalidad geopolítica entre potencias durante la Guerra Fría. Desde la firma en 1967 del Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre, el enfoque dominante consideraba el espacio como un ámbito regido por principios de cooperación internacional y uso pacífico. Sin embargo, los avances tecnológicos, la participación creciente de actores privados y la evolución del orden internacional han erosionado este paradigma, configurando al espacio como un nuevo escenario de competencia estratégica y económica.

En las últimas dos décadas, el auge de empresas privadas como SpaceX o Blue Origin, ha reconfigurado el espacio exterior, que ha dejado de ser un dominio exclusivo de agencias estatales para convertirse en un mercado dinámico caracterizado por la innovación tecnológica y la competencia comercial. Esta privatización, impulsada por la reducción de costes de lanzamiento y operación, ha democratizado el acceso a la órbita, pero ha generado tensiones sobre soberanía, regulación y el uso dual de tecnologías civiles y militares. La dualidad civil-militar en capacidades espaciales ha difuminado las fronteras tradicionales, dificultando la supervisión y control en un entorno donde satélites cumplen roles tanto estratégicos como comerciales. Esto ha evidenciado la creciente dependencia estatal de infraestructuras privadas y ha desatado debates sobre la responsabilidad legal y ética de las corporaciones, y las implicaciones de la autonomía empresarial para la soberanía y estabilidad internacional.

El objetivo de este trabajo es analizar la transformación del espacio exterior desde un dominio estatal y pacífico hacia un escenario complejo de competencia estratégica, donde la creciente participación del sector privado plantea desafíos jurídicos, éticos y geopolíticos inéditos. Se examina especialmente el impacto de las megaconstelaciones satelitales y la mercantilización del espacio en el marco del derecho internacional, así como sus implicaciones para la seguridad y soberanía nacional.

La investigación se basa en un análisis documental crítico de fuentes primarias y secundarias, incluyendo tratados internacionales, legislación nacional, publicaciones académicas y reportes empresariales. Se emplea un enfoque interdisciplinario que integra derecho internacional, seguridad, economía y estudios de ciencia, tecnología y sociedad para comprender las múltiples dimensiones y consecuencias de este fenómeno.

Los resultados del análisis evidencian que el paradigma inicial de cooperación y uso pacífico del espacio se ha visto erosionado por la dualización tecnológica y la influencia creciente de actores privados en actividades antes exclusivas de los Estados. Esta transformación genera una zona gris jurídica que dificulta la asignación de responsabilidades, planteando dilemas sobre la legitimidad de atacar infraestructuras espaciales de uso dual. La privatización y mercantilización espacial requieren una urgente actualización y coordinación del marco normativo internacional para garantizar la seguridad, equidad y sostenibilidad, así como para abordar la creciente interdependencia público-privada en este nuevo escenario.

Palabras clave: Defensa, Espacio, Derecho internacional espacial, Privatización del espacio, Seguridad espacial, Astropolítica.

ABSTRACT

The exploration and utilization of outer space have undergone a profound transformation in recent decades, rooted in a historical context marked by geopolitical rivalry among powers during the Cold War. Since the signing of the Outer Space Treaty in 1967, the dominant approach viewed space as a domain governed by principles of international cooperation and peaceful use. However, technological advancements, the increasing involvement of private actors, and the evolving international order have gradually eroded this paradigm, framing space as a new arena of strategic and economic competition.

Over the past two decades, the rise of private companies such as SpaceX and Blue Origin has redefined outer space, which has ceased to be an exclusive domain of state agencies and has become a dynamic market characterized by technological innovation and commercial competition. This privatization, driven by reduced launch and operational costs, has democratized access to orbit but has also generated tensions concerning sovereignty, regulation, and the dual-use nature of civilian and military technologies. The civil-military duality in space capabilities has blurred traditional boundaries, complicating oversight and control in an environment where satellites serve both strategic and commercial functions. This has highlighted the growing dependence of states on private infrastructure and sparked debates regarding the legal and ethical responsibilities of corporations, as well as the implications of corporate autonomy for state sovereignty and international stability.

This study aims to analyze the transformation of outer space from a peaceful state-controlled domain into a complex arena of strategic competition, where the increasing participation of the private sector poses unprecedented legal, ethical, and geopolitical challenges. Particular attention is given to the impact of satellite megaconstellations and the commercialization of space within the framework of international law, as well as their implications for national security and sovereignty.

The research is based on a critical documentary analysis of primary and secondary sources, including international treaties, national legislation, academic

publications, and corporate reports. An interdisciplinary approach is employed, integrating international law, security studies, economics, science, technology and society studies to comprehensively understand the multiple dimensions and consequences of the phenomenon.

The findings reveal that the initial paradigm of cooperation and peaceful use of space has been undermined by technological dualization and the growing influence of private actors in activities previously exclusive to states. This transformation has created a legal gray area that complicates the assignment of responsibilities and raises dilemmas regarding the legitimacy of targeting dual-use space infrastructure. The privatization and commercialization of space necessitate urgent updates and coordinated reforms to the international normative framework to ensure security, equity, and sustainability, while addressing the increasing public-private interdependence in this emerging context.

Keywords: Defense, Space, International Space Law, Space privatization, Space security, Astropolitics.

INTRODUCCIÓN

Desde sus orígenes mitológicos hasta su instrumentalización tecnológica contemporánea, el espacio exterior ha reflejado las transformaciones más profundas del pensamiento y la acción política humana. En la actualidad, asistimos a una nueva carrera espacial que, lejos de replicar el esquema bipolar de la Guerra Fría, se configura como un entramado multipolar, transnacional y marcadamente híbrido entre lo público y lo privado. En este contexto, los Estados ya no actúan en solitario: han delegado funciones estratégicas clave en empresas tecnológicas privadas, externalizando capacidades críticas en un entorno cada vez más disputado. Esta evolución ha dado lugar a un nuevo paradigma de análisis: la astropolítica.

El término astropolítica fue acuñado por George Stine en 1981 y desde entonces ha servido para conceptualizar la extensión de las lógicas geopolíticas al entorno extraterrestre¹. En palabras del pensador Everett Dolman, «quien domine la órbita próxima terrestre domina su espacio, quien domine su espacio domina la Tierra y quien domine esta, domina el destino de la humanidad», lo que resume con claridad el carácter estratégico del dominio orbital en el siglo XXI². Esta perspectiva, heredera de la visión geoestratégica de Halford MacKinder quien ya anticipaba que el control de puntos clave como la Luna o los puntos Lagrange determinaría la hegemonía futura, estructura la base conceptual de este trabajo.

A lo largo de las últimas décadas, el espacio ha dejado de ser un entorno exclusivamente científico para convertirse en un nuevo teatro de operaciones económicas, militares y diplomáticas. En esta evolución ha tenido un papel decisivo el sector privado, cuya irrupción ha redefinido no solo los modelos de negocio, sino también las propias estrategias de seguridad nacional. Empresas como SpaceX, Palantir o Northrop Grumman ya no se limitan a prestar servicios: diseñan,

¹ Alejandro Fernández, *La batalla por la computación cuántica como llave para la victoria en la carrera espacial del siglo XXI*, IEEE, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2024, https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEEO13_2024_ALEFER_Batalla.pdf.

² Everett C. Dolman, *Astropolitik: Classical Geopolitics in the Space Age* (London: Routledge, 2001).

ejecutan y controlan capacidades clave de observación, conectividad e incluso disuasión en conflictos armados, como ha evidenciado el caso de la constelación Starlink en Ucrania. Esta simbiosis entre capital privado y estrategia estatal plantea preguntas cruciales sobre la soberanía, la responsabilidad internacional y el equilibrio del poder global.

En este marco, el presente trabajo tiene como objetivo general analizar el papel emergente de los actores privados en la arquitectura de seguridad del espacio ultraterrestre, y evaluar en qué medida esta privatización reconfigura las bases normativas, estratégicas y políticas del derecho espacial internacional. Como objetivos específicos, se plantean: examinar el contexto histórico y conceptual del dominio espacial desde una perspectiva astropolítica; estudiar los vacíos legales que afectan al control estatal de actividades privadas en el espacio; analizar casos empíricos que evidencian la participación directa de empresas privadas en operaciones con implicaciones estratégicas; y proponer mecanismos normativos para una gobernanza más equitativa y sostenible del espacio exterior.

La hipótesis de trabajo que guía esta investigación plantea que el protagonismo creciente de actores no estatales en el ámbito de la seguridad espacial, especialmente empresas tecnológicas con capacidades estratégicas, está impulsando una transformación estructural del modelo de gobernanza espacial, que deja atrás el esquema tradicionalmente estatocéntrico sobre el que se construyó el derecho internacional del espacio. Esta transición no solo reconfigura los equilibrios de poder en el entorno orbital, sino que pone de manifiesto profundas lagunas jurídicas en los tratados vigentes, los cuales fueron concebidos bajo presupuestos de control estatal exclusivo, cooperación pacífica y tecnología incipiente. En este nuevo escenario, caracterizado por la fragmentación de la autoridad, la asimetría regulatoria y la autonomía operativa de actores privados, se evidencia la urgencia de revisar y adaptar el marco normativo internacional para garantizar un uso seguro del espacio ultraterrestre.

Para verificar esta hipótesis, se ha seguido una metodología de análisis documental, normativa y comparada, que combina fuentes jurídicas internacionales, literatura académica en materia de astropolítica y seguridad internacional, así como informes técnicos y casos recientes. Este enfoque permite abordar el fenómeno desde una óptica transversal, combinando derecho, ciencia política, diplomacia y economía.

La elección de este tema responde a una profunda fascinación personal por el espacio exterior, un ámbito que considero aún poco explorado desde las ciencias sociales y jurídicas, a pesar de su trascendencia creciente. Creo firmemente que el espacio representa el próximo nivel en la evolución de la humanidad, no solo desde un punto de vista científico y tecnológico, sino también en términos sociales, políticos y económicos. Esta convicción nace de la percepción de que las decisiones y dinámicas que hoy se están configurando en el espacio ultraterrestre

tendrán un impacto decisivo en el futuro de nuestra especie y en la organización global. Por ello, me parece fundamental estudiar con rigor y desde una perspectiva multidisciplinaria las transformaciones que están ocurriendo, especialmente el papel emergente del sector privado y sus implicaciones en la gobernanza y la seguridad espacial, para aportar elementos de análisis que contribuyan a un debate informado y responsable sobre el futuro de la humanidad más allá de la Tierra.

Para ello, el presente trabajo se organiza en ocho capítulos que desarrollan progresivamente el análisis. La primera parte ofrece un contexto histórico, abordando la evolución del espacio ultraterrestre desde sus orígenes como elemento de veneración, pasando por su etapa como escenario de rivalidad bipolar hasta su configuración actual como espacio multipolar y mixto entre actores públicos y privados. A continuación, se examina el marco jurídico internacional, centrándose en el Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre y la evolución normativa que regula las actividades en el cosmos. La tercera sección identifica los vacíos legales que emergen ante la creciente participación privada y el uso dual de tecnologías civiles y militares, resaltando los desafíos regulatorios y continuando con una cuarta sección relativa a la responsabilidad estatal. La quinta parte se dedica a analizar la privatización de la seguridad espacial, poniendo énfasis en las diferentes empresas y sus proyectos más ambiciosos. Posteriormente, se explora la lógica económica que impulsa esta privatización y sus implicaciones para la competencia comercial y la soberanía. En una séptima parte, se presenta un estudio de caso concreto: el uso de la constelación Starlink en el conflicto de Ucrania, que ejemplifica la interacción entre tecnología privada y estrategias militares estatales. Finalmente, el trabajo concluye con una reflexión sobre las implicaciones éticas derivadas del auge de la privatización espacial, planteando un debate para un marco normativo más equitativo, sostenible y acorde a los retos contemporáneos.

Capítulo I

CONTEXTO HISTÓRICO

Desde tiempos inmemoriales, el espacio ha constituido un objeto de fascinación y estudio para la humanidad. Mucho antes de que se transformara en un escenario potencial de conflictos militares o en una arena de competencia geoestratégica entre Estados y corporaciones, el cielo nocturno fue percibido como un símbolo trascendental, un lienzo espiritual en el que las civilizaciones proyectaban sus cosmovisiones, sus temores y sus aspiraciones. Comprender la evolución del significado atribuido al espacio a lo largo de la historia no solo permite contextualizar su relevancia actual, sino que también ayuda a interpretar los procesos de instrumentalización que han conducido a su transformación en un dominio estratégico de creciente importancia en el ámbito de la seguridad internacional.

Las civilizaciones antiguas atribuyeron al cielo un carácter sagrado. En el Egipto faraónico, por ejemplo, el firmamento era concebido como el cuerpo de la diosa Nut, cuyas extremidades formaban la bóveda celeste, mientras que las estrellas eran sus descendientes. Esta concepción cosmológica no se limitaba al plano simbólico: la orientación astronómica de monumentos como las pirámides de Guiza refleja un profundo conocimiento de la posición y el movimiento de los astros, aplicado a la arquitectura funeraria con fines religiosos y de legitimación del poder³. En Mesopotamia, los sumerios y babilonios desarrollaron detallados catálogos de estrellas y planetas que se empleaban tanto en la elaboración de calendarios como en prácticas astrológicas y oraculares, revelando una estrecha relación entre el conocimiento astronómico y el control sociopolítico⁴. En la antigua China, los registros celestes cumplían funciones administrativas y dinásticas: el «Libro de los Cambios» (I Ching)⁵ y las observaciones sistemáticas de eclipses.

³ José Lull, *Seminario: Desvelando a los astrónomos del Egipto Antiguo*, video, Instituto de Astrofísica de Canarias, 2019, <https://www.youtube.com/watch?v=gyp4a7EgA0Q>.

⁴ María Pérez, «La sofisticada astronomía de los antiguos babilonios,» *El Mundo*, enero 28, 2016, <https://www.elmundo.es/ciencia/2016/01/28/56aa618fe2704e62358b45fe.html>.

⁵ Geoffrey Redmond y Tze-Ki Hon, *Teaching the I Ching (Book of Changes)* (Oxford: Oxford University Press, 2014), cap. 7.

ses, cometas y conjunciones astrales formaban parte de un cuerpo epistemológico que vinculaba el orden cósmico con la legitimidad del mandato imperial⁶. Las culturas mesoamericanas y andinas, como la maya y la inca, también incorporaron sofisticadas observaciones celestes en su estructura sociopolítica. Los mayas, en particular, elaboraron calendarios extremadamente precisos basados en los ciclos de Venus y la Luna, y construyeron observatorios astronómicos en grandes ciudades, donde el conocimiento celeste estaba reservado a una élite sacerdotal con funciones tanto religiosas como administrativas⁷.

La cosmología en estas sociedades no solo explicaba el universo: organizaba el poder, estructuraba el tiempo y legitimaba jerarquías. El saber astronómico era un capital simbólico y estratégico, al que solo accedían ciertos grupos, y que funcionaba como un dispositivo de control social. En este sentido, aunque no existiera una militarización explícita del espacio, sí puede hablarse de una función securitaria y política del conocimiento astronómico, en la medida en que servía para mantener el orden interno y la cohesión ideológica del Estado o del imperio.

La civilización griega heredó y sistematizó muchos de estos conocimientos astronómicos. Filósofos como Pitágoras, Aristóteles y más tarde Ptolomeo, propusieron modelos cosmológicos que integrarían la astronomía en un sistema racional, aunque todavía teleológico. El modelo geocéntrico ptolemaico, sería adoptado durante siglos por el mundo cristiano, no solo como explicación científica del cosmos, sino también como reflejo del orden divino, estableciendo una relación íntima entre conocimiento astronómico y la autoridad teológica⁸. En el ámbito islámico medieval, pensadores como Alhacén, Avicena o Averroes tradujeron, corrigieron y ampliaron el corpus helenístico, desarrollando observatorios como el de Maragha e innovadoras tablas astronómicas que serían fundamentales para el posterior renacimiento científico europeo⁹.

El Renacimiento y la Revolución Científica supusieron una ruptura radical con esta tradición cosmovisional. Con figuras como Copérnico, Kepler, Galileo y Newton, la astronomía se transformó en una ciencia empírica basada en la observación sistemática y la formulación de leyes matemáticas. El cielo dejó de ser un dominio inmutable y sacralizado para convertirse en un campo físico sometido a leyes universales. La invención del telescopio y el auge del método científico marcaron un punto de inflexión en la relación entre humanidad y cosmos: por

⁶ Jamie Carter, «Chinese Astronomy: A Guide to Ancient Stargazing in China,» *BBC Sky at Night Magazine*, 2021, <https://www.skyatnightmagazine.com/space-science/chinese-astronomy>.

⁷ Jesús Galindo, «Arqueoastronomía. La observación de los cielos en las culturas prehispánicas mesoamericanas,» *Universidad Nacional Autónoma de México*, 2025, <https://revista.unaminternacional.unam.mx/nota/9/arqueoastronomia-la-observacion-de-los-cielos-en-las-culturas-prehispanicas-mesoamericanas>.

⁸ Paloma Ortiz, «La astrología en la Grecia clásica, más allá del horóscopo,» *National Geographic Historia*, 2023, https://historia.nationalgeographic.com.es/a/astrologia-grecia-clasica_20135.

⁹ José María Torroja, *Historia de la ciencia árabe: Los sistemas astronómicos* (Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1981), 83-89, https://digital.csic.es/bitstream/10261/27783/1/N122_1981.pdf.

primera vez, el espacio comenzó a ser concebido no solo como objeto de estudio, sino como un entorno potencialmente accesible, mensurable e, incluso, manipulable¹⁰.

En el contexto de la Ilustración y la Revolución Industrial, esta transformación epistemológica se tradujo en un cambio en la imaginación colectiva: el cielo ya no era el límite, sino el siguiente territorio por explorar. La consolidación de la astronomía como disciplina científica en el siglo XIX, junto con los avances tecnológicos y mecánicos de la época, alimentó la posibilidad de que la humanidad pudiera algún día trascender la gravedad terrestre. Autores como Jules Verne y H.G. Wells, aunque desde la ficción, anticiparon una era en la que el espacio se convertiría en el nuevo «teatro de operaciones» de la humanidad, una idea que siglos más tarde se haría tangible con la carrera espacial del siglo XX¹¹.

La Segunda Guerra Mundial marcó un punto de inflexión en la historia de la tecnología espacial al acelerar el desarrollo de sistemas de propulsión avanzados con fines militares. Uno de los hitos más significativos fue el diseño del misil balístico V-2 por parte del ingeniero Wernher von Braun bajo el régimen nazi. Este artefacto, considerado el primer misil de largo alcance y el primer objeto humano en alcanzar el espacio suborbital, fue utilizado por Alemania como arma de represalia contra objetivos civiles en Londres y otras ciudades europeas¹². El V-2 no solo representó una nueva forma de guerra a distancia, sino que sentó las bases tecnológicas de los futuros cohetes espaciales¹³. Tras el conflicto, tanto Estados Unidos como la Unión Soviética se embarcaron en una intensa carrera por capturar y reclutar a los científicos alemanes involucrados en estos desarrollos, en lo que se conoció como la «Operación Paperclip» en el caso estadounidense. Von Braun y su equipo se integraron rápidamente en el desarrollo del programa espacial estadounidense, mientras la URSS aprovechó también el talento científico capturado para impulsar su propio programa balístico¹⁴.

Durante la Guerra Fría, el espacio se transformó en una extensión de la rivalidad ideológica, tecnológica y estratégica entre las superpotencias. El lanzamiento del *Sputnik I* por la Unión Soviética en 1957 marcó el inicio oficial de la era espacial, pero también desató una profunda preocupación en Estados Unidos sobre la

¹⁰ José M. López, Carmen Refolio, y Esteban Moreno, *La revolución científica. La revolución copernicana* (Madrid: CSIC, 2006), <https://museovirtual.csic.es/salas/universo/universo7.htm>.

¹¹ Enrique Pérez, «La astronomía, ¿una ciencia visual?», *Instituto de Astrofísica de Canarias*, 2014, <https://www.iac.es/es/blog/vialactea/2014/08/la-astronomia-una-ciencia-visual>.

¹² Bryan Hunt, «Lost in Space: The Defeat of the V-2 and Post-War British Exploitation of German Long Range Rocket Technology», *Royal Air Force, Center for Air and Space Power Studies*, 2023, 111-112, <https://raf.mod.uk/what-we-do/centre-for-air-and-space-power-studies/aspr/aspr-vol22-iss2-8-pdf/>.

¹³ Jason Dawsey, «Wernher von Braun and the Nazi Rocket Program: An Interview with Michael Neufeld, PhD, of the National Air and Space Museum», *The National WWII Museum*, 2019, <https://www.nationalww2museum.org/war/articles/wernher-von-braun-and-nazi-rocket-program-interview-michael-neufeld-phd-national-air>.

¹⁴ Annie Jacobsen, «Operation Paperclip: The Secret Intelligence Program to Bring Nazi Scientists to America», *CIA*, 2014, <https://www.cia.gov/resources/csi/static/Review-Operation-Paperclip.pdf>.

posibilidad de una supremacía soviética en el dominio orbital. Esta hazaña tuvo un impacto psicológico y político global al demostrar que la URSS poseía la capacidad de lanzar cargas útiles al espacio y, por extensión, de alcanzar blancos en la Tierra con misiles intercontinentales¹⁵. La creación de la NASA en 1958 fue una respuesta directa al desafío soviético, articulada no solo como un proyecto científico, sino como una política pública de contención estratégica y liderazgo tecnológico¹⁶. El programa Apolo, culminando con el alunizaje del Apolo 11 en 1969, fue un logro sin precedentes de la ingeniería moderna, pero también un instrumento de soft power: su éxito fue percibido como una reafirmación del poderío estadounidense y del modelo democrático-capitalista frente al comunismo soviético¹⁷.

Durante las décadas siguientes, la exploración espacial se integró aún más en la lógica de la defensa. Ambas potencias desarrollaron sistemas de inteligencia orbital mediante satélites espía capaces de captar imágenes de alta resolución, interceptar comunicaciones y vigilar actividades militares del adversario¹⁸. Las estaciones espaciales, como la soviética *Mir* y el *Skylab* estadounidense, sirvieron no solo para la experimentación científica, sino también como plataformas de ensayo para tecnología dual, de uso tanto civil como militar¹⁹.

En este contexto, la comunidad internacional promovió esfuerzos diplomáticos para limitar la expansión bélica más allá de la atmósfera. El Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre, firmado en 1967 bajo los auspicios de las Naciones Unidas, estableció principios fundamentales como la prohibición de armas nucleares en órbita, la no apropiación nacional del espacio exterior y su utilización exclusivamente con fines pacíficos²⁰. Sin embargo, el tratado dejaba importantes ambigüedades sobre la militarización pasiva del espacio, permitiendo el uso de satélites con funciones de observación, navegación y comunicación que, aunque técnicamente civiles, resultan esenciales para las operaciones militares contemporáneas²¹.

¹⁵ Steve Garber, «Sputnik and The Dawn of the Space Age,» NASA, 2007, <https://www.nasa.gov/history/sputnik/index.html>.

¹⁶ John Uri, «65 Years Ago: The National Aeronautics and Space Act of 1958 Creates NASA,» NASA, 2023, <https://www.nasa.gov/history/65-years-ago-the-national-aeronautics-and-space-act-of-1958-creates-nasa/>.

¹⁷ John Logsdon, «50th Anniversary of Apollo 11: A Triumph ‘for All Mankind’ in the Midst of the Cold War,» BBVA Foundation, 2019, <https://www.fbbva.es/en/noticias/a-triumph-for-all-mankind-in-the-midst-of-the-cold-war/>.

¹⁸ Chamika Hiruni, «Eyes in the Sky: Evolution and Impact of Spy Satellites on Global Security,» Sri Lanka Institute of Information Technology, 2024, 1-2, https://www.researchgate.net/publication/385254170_Eyes_in_the_Sky_The_Evolution_and_Impact_of_Spy_Satellites_on_Global_Security.

¹⁹ Alice Gorman, «The Sky Is Falling: How Skylab Became an Australian Icon,» *Journal of Australian Studies*, Flinders University, 2011, 529-535, https://www.researchgate.net/publication/241728431_The_sky_is_falling_How_Skylab_became_an_Australian_icon.

²⁰ United Nations Office for Outer Space Affairs (UNOOSA), *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies*, 1967, <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/outerspacetreaty.html>.

²¹ Clayton Koppes, «The Militarization of the American Space Program: An Historical Perspective,» *The Virginia Quarterly Review*, 1984.

Tras el colapso de la Unión Soviética, el impulso competitivo entre superpotencias se redujo temporalmente, abriendo paso a nuevas formas de cooperación, como la creación de la Estación Espacial Internacional (ISS), que reunió a Estados Unidos, Rusia, Europa, Japón y Canadá en un esfuerzo científico conjunto²². Sin embargo, este aparente deshielo no eliminó la dimensión estratégica del espacio. Nuevos actores estatales, como China e India, comenzaron a desarrollar capacidades espaciales autónomas con aplicaciones tanto civiles como militares. La prueba antisatélite llevada a cabo por China en 2007, en la que destruyó uno de sus propios satélites obsoletos mediante un misil, fue una clara señal de que el espacio había vuelto a constituirse como un campo de proyección de poder y capacidad disuasoria²³.

El cambio más radical en las últimas décadas, no obstante, ha sido la entrada masiva del sector privado en la ecuación espacial. A partir de los años 2000, empresas como SpaceX, Blue Origin o Virgin Galactic introdujeron modelos de negocio orientados a la reducción de costes, el transporte orbital, el turismo espacial y las constelaciones de satélites de comunicaciones²⁴. Este proceso marcó un cambio de paradigma: el espacio, tradicionalmente monopolizado por Estados, comenzó a regirse también por dinámicas comerciales, impulsadas por lógicas de mercado, innovación tecnológica disruptiva y capital riesgo. La aparición de empresas privadas capaces de colocar cargas útiles en órbita ha desdibujado las fronteras entre lo civil, lo comercial y lo militar, abriendo interrogantes cruciales sobre la regulación, el control y la seguridad de los activos espaciales.

En la actualidad, numerosas actividades con implicaciones directas para la defensa, como la provisión de imágenes satelitales, el mantenimiento de infraestructuras críticas en órbita o la protección de rutas de comunicación espacial, son llevadas a cabo por contratistas privados. Esta progresiva «privatización de la defensa espacial» plantea desafíos significativos en materia de gobernanza, soberanía y responsabilidad internacional, especialmente en un contexto donde las capacidades de defensa ya no dependen exclusivamente de agencias gubernamentales, sino también de empresas que responden a intereses particulares y lógicas de rentabilidad²⁵.

Desde la veneración mitológica hasta la exploración científica y la proyección estratégica, el espacio ha acompañado y reflejado las transformaciones funda-

²² ISS National Laboratory, «ISS History Timeline,» *Center for the Advancement of Science in Space*, <https://issnationallab.org/about/iss-national-lab-overview/iss-history-timeline/>.

²³ Gregory Kulacki y Jeffrey Lewis, «Understanding China's Antisatellite Test,» *The Nonproliferation Review*, 2008, 335-HH47, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/107367.00802117346>.

²⁴ Julien Vincent, «New Space: Le Rêve, ou le Mirage, d'un Futur Spatial pour l'Humanité,» *Le Monde*, 16 de octubre de 2024, https://www.lemonde.fr/idees/article/2024/10/16/new-space-le-reve-ou-le-mirage-d-un-futur-spatial-pour-l-humanite_6353141_3232.html.

²⁵ Nestor Delgado, «The Policy Evolution and Privatization of Commercial Space Systems,» University of Mississippi, 2018, 35-40, https://egrove.olemiss.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1734&context=hon_thesis.

mentales de la humanidad. En la era actual, caracterizada por la emergencia de la seguridad privada en el espacio, se hace más necesario que nunca analizar el cosmos no solo como un entorno técnico o científico, sino como un espejo de nuestras tensiones geopolíticas, nuestras aspiraciones tecnológicas y nuestras contradicciones como civilización global. Esta historia evolutiva es clave para comprender por qué el espacio exterior se ha convertido en uno de los terrenos más disputados del siglo XXI, tanto en términos simbólicos como materiales.

Capítulo II

MARCO JURÍDICO

El derecho internacional del espacio ultraterrestre constituye un pilar fundamental en la regulación de las actividades espaciales. Desde mediados del siglo XX, los Estados han intentado establecer normas para evitar que el espacio se convierta en un nuevo campo de conflicto armado, fomentar la cooperación internacional y asegurar el uso pacífico del cosmos. Sin embargo, los rápidos avances tecnológicos, la participación creciente de actores privados y la ambigüedad de ciertos principios legales han puesto a prueba la solidez y vigencia de estos.

El desarrollo del corpus jurídico que regula las actividades humanas en el espacio ultraterrestre constituye uno de los esfuerzos más notables del derecho internacional contemporáneo. Desde la segunda mitad del siglo XX, y en particular durante la Guerra Fría, la comunidad internacional comprendió la necesidad urgente de establecer un conjunto de normas multilaterales que garantizaran el uso pacífico del espacio y previniesen su instrumentalización como escenario de confrontación militar o apropiación soberana²⁶.

El Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre (OST por sus siglas en inglés), firmado en 1967, es el pilar central del derecho espacial internacional. Considerado como la «Constitución del espacio», establece los principios fundamentales que rigen la actividad estatal y privada más allá de la atmósfera terrestre. Su adopción reflejó un delicado equilibrio geopolítico durante la Guerra Fría, en un momento en que tanto la Unión Soviética como los Estados Unidos habían desarrollado capacidades tecnológicas capaces de proyectarse en el entorno espacial²⁷. Lejos de ser una simple declaración de intenciones, el OST constituye un marco jurídicamente vinculante que ha sido ratificado por más de 110 Estados, incluidos todos los actores espaciales mayores²⁸.

²⁶ Patrick Butchard, *International Regulation of Space* (House of Commons Library, 2022), 7-8, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9432/CBP-9432.pdf>.

²⁷ Butchard, *International Regulation of Space*, nota 26.

²⁸ United Nations Office for Outer Space Affairs (UNOOSA), *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies*, nota 20.

Entre sus principios rectores, destaca el uso exclusivamente pacífico del espacio exterior, que prohíbe la colocación de armas nucleares o cualquier otro tipo de arma de destrucción masiva en órbita terrestre o sobre cuerpos celestes. Esta disposición no solo intenta desmilitarizar el espacio, sino que también se inscribe dentro del marco más amplio de la no proliferación nuclear. No obstante, el tratado no impide la presencia de satélites militares ni el desarrollo de tecnologías de uso dual, lo que ha generado ambigüedades interpretativas respecto a la «militarización» frente a la «armamentización» del espacio²⁹.

El principio de no apropiación nacional es otro de los pilares del OST. Según su artículo II, ningún Estado podrá reclamar soberanía sobre el espacio ultraterrestre, la Luna o cualquier otro cuerpo celeste, ni por medio de ocupación ni por cualquier otro medio³⁰. Esta cláusula consagra el carácter común del espacio como patrimonio de toda la humanidad, equiparándolo en parte al régimen jurídico de la alta mar o de la Antártida. Sin embargo, el auge de la actividad privada y las intenciones de empresas por explotar recursos naturales en la Luna o asteroides (como se contempla en legislaciones nacionales como la estadounidense *Space Resource Exploration and Utilization Act* de 2015) han reavivado debates sobre los límites prácticos de este principio³¹.

En relación con la libertad de exploración y utilización, el tratado reconoce el derecho de todos los Estados, independientemente de su nivel de desarrollo tecnológico, a acceder, explorar y utilizar el espacio sin discriminación alguna. Este principio busca evitar la monopolización del entorno espacial por parte de las grandes potencias, aunque en la práctica la disparidad de capacidades entre países desarrollados y en desarrollo sigue generando tensiones sobre el acceso equitativo³².

Otro eje central del tratado es el principio de responsabilidad internacional. De acuerdo con el artículo VI del OST, los Estados son internacionalmente responsables por todas las actividades espaciales realizadas bajo su jurisdicción, ya sean ejecutadas por entidades gubernamentales o por actores privados³³. Esta disposición implica que los Estados deben autorizar y supervisar los proyectos espaciales de sus empresas, garantizando su conformidad con el derecho internacional. Este principio se ha vuelto particularmente relevante en la actualidad,

²⁹ Butchard, *International Regulation of Space*, nota 26, 15-16.

³⁰ United Nations Office for Outer Space Affairs (UNOOSA), *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies*, nota 20.

³¹ *Space Resource Exploration and Utilization Act of 2015*, H.R. 1508, 114th Cong. (2015), <https://www.congress.gov/bills/114th-congress/house-bill/1508>.

³² United Nations Office for Outer Space Affairs (UNOOSA), *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies*, nota 20.

³³ United Nations Office for Outer Space Affairs (UNOOSA), *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies*, nota 20.

dada la creciente implicación de actores privados en actividades de lanzamiento, exploración y operación de satélites, muchas veces con fines comerciales o de defensa.

Asimismo, el tratado establece la obligación de evitar la contaminación del espacio y de los cuerpos celestes, tanto por desechos físicos como por agentes biológicos³⁴. Este principio, que anticipa preocupaciones ambientales extraplanetarias, cobra mayor importancia en el contexto actual, donde la proliferación de satélites y la fragmentación de objetos en órbita baja han generado una crisis emergente conocida como «basura espacial», con riesgos tangibles para la seguridad de infraestructuras orbitales estratégicas.

El marco normativo inicialmente establecido por el OST fue posteriormente complementado y enriquecido mediante la adopción de diversos instrumentos jurídicos especializados, diseñados para regular aspectos concretos y específicos relacionados con las actividades espaciales. En este sentido, cabe destacar en primer lugar el Convenio sobre el Rescate y Retorno de Astronautas y la Devolución de Objetos Lanzados al Espacio Exterior, promulgado en 1968, el cual impone a los Estados la obligación de brindar asistencia inmediata y efectiva a los astronautas que se encuentren en situación de peligro durante el desarrollo de sus misiones. Asimismo, establece la responsabilidad de devolver a sus respectivos Estados de origen a dichos astronautas, así como la restitución de cualquier objeto espacial que haya caído accidentalmente en territorio extranjero³⁵. Si bien este convenio fue concebido originariamente desde una perspectiva humanitaria, su alcance y relevancia trascienden este ámbito, adquiriendo también una dimensión estratégica significativa, particularmente en el contexto de la recuperación de tecnologías sensibles o críticas, cuyo control puede tener implicaciones geopolíticas y de seguridad internacional.

En un segundo plano, el Convenio sobre la Responsabilidad Internacional por Daños Causados por Objetos Espaciales, adoptado en 1972, profundiza en la articulación jurídica del principio de responsabilidad estatal, al introducir un régimen de responsabilidad objetiva para los daños ocasionados en el territorio terrestre o a aeronaves en vuelo, mientras que en el espacio exterior se establece una responsabilidad basada en la culpa³⁶. Este instrumento legal representa un avance crucial en la regulación del régimen de responsabilidad, al facilitar mecanismos claros para la indemnización y reparación de daños derivados de las actividades espaciales. La importancia práctica de este convenio se evidenció en

³⁴ United Nations Office for Outer Space Affairs (UNOOSA), *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies*, nota 20.

³⁵ Butchard, *International Regulation of Space*, nota 26, 13.

³⁶ Butchard, *International Regulation of Space*, nota 26, 13.

un caso paradigmático como el del satélite soviético *Cosmos 954*, que en 1978 se precipitó en territorio canadiense, liberando material radiactivo y desencadenando un complejo proceso de reclamación internacional³⁷.

Por otra parte, el Convenio sobre el Registro de Objetos Lanzados al Espacio Ultraterrestre, promulgado en 1976, impone a los Estados la obligación de mantener un registro oficial y público de los objetos espaciales lanzados, con la obligación adicional de notificar periódicamente esta información al Secretario General de las Naciones Unidas³⁸. Esta medida normativa, aunque aparentemente técnica, tiene una trascendencia capital en la promoción de la transparencia y la trazabilidad en las operaciones espaciales, aspectos que adquieren especial relevancia en un contexto marcado por la creciente congestión orbital y el consecuente aumento del riesgo de colisiones entre satélites y otros desechos espaciales. Así, este convenio contribuye significativamente a la gobernanza responsable del espacio ultraterrestre.

Finalmente, el Acuerdo sobre las Actividades de los Estados en la Luna y Otros Cuerpos Celestes, conocido comúnmente como el «Acuerdo sobre la Luna» y adoptado en 1979, intenta extender y complementar los principios fundamentales del OST en lo relativo a la exploración, uso y explotación de los recursos presentes en cuerpos celestes³⁹. No obstante, la escasa aceptación internacional de este acuerdo, reflejada en la adhesión de apenas dieciocho Estados y la notable ausencia de actores espaciales preeminentes como Estados Unidos, Rusia y China, ha limitado considerablemente su eficacia jurídica y política. A pesar de estas restricciones, el Acuerdo sobre la Luna plantea cuestiones jurídicas y éticas de primer orden, en particular en lo que concierne a la gobernanza futura de los recursos extraterrestres y la distribución equitativa de los beneficios derivados de su explotación. Estas consideraciones resultan especialmente relevantes a la luz del creciente interés comercial y científico por la minería lunar y la extracción de materiales en asteroides, un ámbito que plantea retos inéditos para el derecho internacional espacial y que requerirá respuestas normativas innovadoras y consensuadas en el futuro próximo.

³⁷ Gus Weiss, *The Life and Death of Cosmos 954* (1978), The George Washington University, <https://nsarchive2.gwu.edu/nukevault/ebb267/10.pdf>.

³⁸ Butchard, *International Regulation of Space*, nota 26, 14.

³⁹ Butchard, *International Regulation of Space*, nota 26, 14.

Capítulo III

VACÍOS LEGALES Y NUEVOS DESAFÍOS

A pesar de la solidez inicial del marco jurídico establecido por el OST y los instrumentos complementarios auspiciados por las Naciones Unidas, el derecho espacial internacional enfrenta hoy múltiples desafíos que revelan tanto su fragilidad como su obsolescencia. El ecosistema espacial del siglo XXI ha evolucionado a gran velocidad, impulsado por la irrupción de actores privados, la creciente competencia geopolítica, la sofisticación tecnológica y la multiplicación de usos estratégicos del espacio. Frente a esta transformación, los tratados existentes, redactados en un contexto bipolar y estatocéntrico, muestran claros vacíos jurídicos, ambigüedades interpretativas y lagunas regulatorias que amenazan la sostenibilidad y la paz en el espacio ultraterrestre.

Uno de los vacíos más problemáticos es la falta de una definición clara y operativa del concepto de «uso pacífico» del espacio. Aunque el OST prohíbe expresamente la colocación de armas nucleares y otras armas de destrucción masiva en órbita terrestre, no se ofrece una delimitación precisa sobre qué constituye un «uso militar» legítimo o ilegítimo. La ambigüedad se agrava con el desarrollo de tecnologías de uso dual, como los satélites de observación o los sistemas de posicionamiento global, que pueden tener aplicaciones tanto civiles como militares. La instalación de capacidades defensivas en satélites, los ensayos de guerra electrónica espacial y los experimentos con vehículos de inspección orbital abren un debate sobre si dichas actividades son compatibles con la obligación de mantener el uso pacífico del espacio o si constituyen una forma de militarización encubierta.

En esta línea, la ausencia de una regulación específica sobre los sistemas antisatélite (ASAT) representa una de las lagunas más graves del derecho espacial contemporáneo. A pesar de que diversas potencias, incluidas Estados Unidos, China, Rusia e India, han realizado pruebas de armas ASAT en las últimas dos décadas, estas acciones no están expresamente reguladas por ningún tratado internacional. Las pruebas cinéticas, que destruyen satélites en órbita y generan

miles de fragmentos, ponen en riesgo a otros operadores espaciales y contradicen los principios de prevención de daños y contaminación espacial. Sin embargo, la inexistencia de normas prohibitorias claras dificulta su condena jurídica y abre la puerta a una escalada armamentista en el entorno orbital⁴⁰.

Otro vacío estructural es la regulación insuficiente de los actores no estatales, particularmente de las empresas privadas. Si bien el OST establece la responsabilidad internacional de los Estados por todas las actividades espaciales realizadas por entidades bajo su jurisdicción, en la práctica la implementación de este principio es muy dispar entre países. Algunas potencias, como Estados Unidos, han creado marcos regulatorios nacionales que permiten a sus empresas operar en el espacio con relativo margen de maniobra, incluso en actividades de extracción de recursos o despliegue masivo de satélites. Otras jurisdicciones carecen de legislación específica o de mecanismos eficaces de supervisión⁴¹. Esta disparidad genera un entorno legal fragmentado, donde se insinúa una forma de *lex mercatoria* espacial, es decir, un conjunto de prácticas y normas privadas, impulsadas por intereses comerciales y validadas por el uso repetido, que en ocasiones escapa al control público y pone en cuestión la soberanía normativa de los Estados⁴².

Asimismo, el corpus jurídico espacial padece una obsolescencia tecnológica significativa. Los principales tratados fueron redactados en un contexto en el que las misiones espaciales eran escasas, extremadamente costosas y monopolizadas por agencias gubernamentales. Hoy, la proliferación de nanosatélites, cubesats, megaconstelaciones y proyectos de turismo orbital ha modificado radicalmente la dinámica espacial. Empresas como SpaceX, Amazon (con su proyecto Kuiper) o OneWeb están desplegando miles de satélites en órbita baja para ofrecer servicios de internet global, lo que plantea serios desafíos en términos de congestión orbital, interferencia de frecuencias y gestión del tráfico espacial. Sin un marco jurídico internacional actualizado que regule estos fenómenos, el riesgo de colisiones, desechos espaciales y conflictos por espectro radioeléctrico se multiplican⁴³.

A ello se suma la tensión creciente entre el derecho espacial y el derecho internacional humanitario (DIH). Aunque el espacio exterior ha sido concebido como un entorno pacífico, existe la posibilidad de que, en futuros conflictos interestatales, e incluso entre actores estatales y privados, el espacio se convierta en un teatro operativo, donde se interrumpan satélites estratégicos o se bloqueen sistemas de comunicación militar. El DIH no ofrece por ahora una respuesta específica

⁴⁰ Mark Smith, «Anti-Satellite Weapons: History, Types and Purpose,» *Space.com*, 2022, <https://www.space.com/anti-satellite-weapons-asats>.

⁴¹ Butchard, *International Regulation of Space*, nota 26, 27-33.

⁴² Pedro Alfonso Labariega, «La moderna *lex mercatoria* y el comercio internacional», Instituto de Investigaciones Jurídicas de la *Universidad Nacional Autónoma de México*, s.f., <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revdpriv/cont/26/dtr/dtr3.pdf>.

⁴³ Riccardo Piccolo, «El Proyecto Kuiper de Amazon lanza sus primeros satélites para desafiar el dominio de SpaceX,» *WIRED*, 2025, <https://es.wired.com/articulos/el-proyecto-kuiper-de-amazon-lanza-sus-primeros-satelites-para-desafiar-el-dominio-de-spacex>.

a estas nuevas formas de hostilidades espaciales, lo que genera un vacío normativo crítico. ¿Cómo se aplican los principios de distinción, proporcionalidad y necesidad militar en un entorno donde los objetivos son tecnológicos, no humanos? ¿Puede un ataque contra un satélite comercial utilizado por una potencia militar considerarse un acto de guerra? Estas preguntas permanecen abiertas, y la doctrina jurídica aún no ha alcanzado consenso.

En este contexto de vacíos normativos, diversos expertos han comenzado a proponer mecanismos complementarios al derecho convencional, como códigos de conducta voluntarios, mecanismos de transparencia y fomento de la confianza, guías técnicas (como las Directrices de Mitigación de Desechos Espaciales de la ONU) y propuestas para la creación de un tribunal internacional del espacio o de una agencia de supervisión independiente⁴⁴. Sin embargo, estas iniciativas se enfrentan a resistencias políticas, intereses estratégicos y la dificultad de alcanzar consensos multilaterales en un entorno global crecientemente polarizado.

La aparición de mercenarios espaciales, entendidos como actores privados con capacidades técnicas para intervenir en tareas de seguridad, vigilancia o defensa desde el espacio, introduce una dimensión adicional al debate. La privatización de la seguridad espacial, como ya ocurrió en la Tierra con las empresas militares y de seguridad privada, podría trasladar al espacio nuevas lógicas de lucro, opacidad y ausencia de rendición de cuentas, socavando los principios básicos del derecho internacional público. La ausencia de una legislación clara sobre el papel de estos actores en conflictos o misiones de defensa preventiva abre la puerta a escenarios jurídicamente ambiguos y políticamente peligrosos.

El derecho espacial internacional se encuentra hoy en un punto de inflexión. Si bien ha cumplido un papel esencial en la estabilización del orden espacial durante el último medio siglo, su capacidad para responder a los desafíos actuales (desde la militarización encubierta hasta la expansión del capital privado), se ha visto seriamente erosionada. La necesidad de una reforma estructural, anclada en principios jurídicos sólidos pero adaptada a las nuevas realidades tecnológicas y estratégicas, se presenta como una urgencia normativa si se quiere evitar que el espacio se convierta en un territorio sin ley, dominado por intereses corporativos y rivalidades geopolíticas.

⁴⁴ United Nations Office for Outer Space Affairs (UNOOSA), *Directrices para la reducción de desechos espaciales de la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos*, 2024, <https://www.unoosa.org/documents/pdf/spacelaw/sd/COPUOS-GuidelinesS.pdf>.

Capítulo IV

LA RESPONSABILIDAD ESTATAL

La creciente implicación de actores no estatales (empresas privadas, consorcios tecnológicos, universidades e incluso individuos) en actividades espaciales plantea importantes desafíos para el derecho internacional como se ha mencionado anteriormente. A diferencia de otros dominios como el aéreo o el marítimo, el espacio exterior es un ámbito sin soberanía nacional, pero no exento de normas jurídicas. En este contexto, la responsabilidad internacional del Estado por hechos de privados cobra una importancia estratégica y jurídica fundamental, especialmente cuando se trata de posibles daños a bienes, personas o infraestructuras de otros Estados o cuando se compromete la estabilidad del entorno espacial.

El artículo VI del OST constituye el principal punto de anclaje normativo en este ámbito. Establece que: «Los Estados parte en el tratado asumirán la responsabilidad internacional por las actividades nacionales en el espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, tanto si dichas actividades son realizadas por organismos gubernamentales como por entidades no gubernamentales [...]»⁴⁵.

Este artículo introduce un régimen de responsabilidad objetiva y amplía el alcance del término «actividades nacionales» para incluir tanto a actores públicos como privados, exigiendo a los Estados autorizar y supervisar continuamente dichas actividades. El principio general que subyace es que el espacio no puede convertirse en una zona de impunidad regulatoria ni en un refugio para la externalización de riesgos por parte de las potencias espaciales.

Sin embargo, la disposición presenta una notable ambigüedad. No define qué significa «supervisión continua» ni establece mecanismos específicos de cumplimiento o sanción. En la práctica, los marcos nacionales varían considerablemente entre países, lo que da lugar a una asimetría regulatoria que puede ser explotada por empresas para establecerse en jurisdicciones más permisivas.

⁴⁵ United Nations Office for Outer Space Affairs (UNOOSA), *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies*, nota 20.

Además, la falta de un mecanismo internacional de verificación o de un tribunal especializado en disputas espaciales limita la eficacia práctica del artículo VI. En caso de conflicto o daño, el procedimiento habitual sigue siendo la vía diplomática o el recurso a la Comisión de las Naciones Unidas para el Uso Pacífico del Espacio Ultraterrestre (COPUOS), sin garantía de reparación efectiva o imparcialidad⁴⁶.

Más allá del OST, la responsabilidad internacional de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos ha sido codificada por la Comisión de Derecho Internacional en sus Artículos sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos de 2001. Estos artículos, aunque no son vinculantes en sí mismos, constituyen una referencia normativa ampliamente aceptada y convertida en costumbre en la práctica internacional⁴⁷.

Conforme al artículo 1 de ese instrumento, «todo hecho internacionalmente ilícito de un Estado genera su responsabilidad internacional». Esta responsabilidad se activa si se cumplen dos condiciones: que haya una conducta atribuible al Estado y que dicha conducta constituya una violación de una norma internacional⁴⁸.

Cuando se trata de actividades espaciales privadas, la atribución puede derivarse por: aprobación expresa del Estado a través de licencias o contratos públicos-privados (Art. 11); Falta de supervisión adecuada, lo que podría configurar una omisión de culpa que contraviene el deber positivo de vigilancia (Art. 16 y 17); Nacionalidad del operador o establecimiento en el territorio del Estado, lo cual activa la competencia reguladora y la responsabilidad subsidiaria⁴⁹.

Por tanto, aunque una empresa como SpaceX, OneWeb o Blue Origin actúe como entidad privada, el Estado bajo cuya jurisdicción opera será responsable internacionalmente por los efectos de sus acciones, incluyendo: colisiones de satélites, generación intencional o negligente de desechos espaciales, interferencias en sistemas de otro Estado, incumplimientos de principios medioambientales del OST...

Este marco refuerza el principio de que los beneficios de la privatización espacial no pueden desvincularse de una obligación pública de gobernanza, regulación y rendición de cuentas.

⁴⁶ United Nations Office for Outer Space Affairs (UNOOSA), *Committee on the Peaceful Uses of Outer Space*, s.f., <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/copuos/index.html>.

⁴⁷ Comisión de Derecho Internacional (CDI), *Proyecto de Artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, adoptado en el 53.º período de sesiones (A/56/10), anexoado por la Asamblea General en Resolución 56/83, 12 de diciembre de 2001, Naciones Unidas, https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/responsabilidad/Proyecto%20de%20Art%EDculos%20sobre%20RESPONSABILIDAD%20DEL%20ESTADO%20POR%20HECHOS%20INTERNACIONALMENTE%20IL%20CDCITOS.pdf.

⁴⁸ Comisión de Derecho Internacional (CDI), *Proyecto de Artículos*, 2001, nota 45.

⁴⁹ Comisión de Derecho Internacional (CDI), *Proyecto de Artículos*, 2001, nota 45.

El modelo actual genera tensiones entre los intereses económicos de los Estados en atraer inversiones espaciales privadas y su deber de responsabilidad frente a la comunidad internacional. En ausencia de una homologación normativa mínima, existe el riesgo de una «carrera hacia el mínimo regulatorio» que comprometa la seguridad y sostenibilidad del entorno orbital. De ahí, la importancia de promover reformas orientadas a establecer estándares internacionales mínimos de autorización y control para actividades privadas (por ejemplo, a través de directrices vinculantes de la COPUOS o de una futura convención multilateral), crear mecanismos de arbitraje y reparación internacional en caso de disputas transnacionales entre Estados por actos de empresas o fortalecer los marcos de seguros obligatorios y fondos de compensación ante daños causados por objetos espaciales, con la participación proporcional de actores privados.

Capítulo V

PRIVATIZACIÓN DE LA SEGURIDAD ESPACIAL

A partir de las primeras décadas del siglo XXI, el espacio exterior ha dejado de ser un dominio exclusivo de los Estados para transformarse en un escenario compartido, cada vez más definido por la lógica del mercado. Esta transformación ha sido posible gracias al auge de una serie de empresas privadas que, lejos de limitarse al transporte o la investigación científica, han comenzado a desempeñar un papel determinante en la infraestructura espacial, en la prestación de servicios de conectividad global, y, de forma cada vez más explícita, en la provisión de capacidades estratégicas vinculadas a la seguridad y la defensa⁵⁰. Firmas como SpaceX, Blue Origin, Palantir Technologies o Northrop Grumman, han articulado un nuevo modelo de presencia privada en el espacio que no solo compete con los programas espaciales estatales tradicionales, sino que se integra en ellos, reconfigurando los vínculos entre el poder público y el capital tecnológico en la órbita terrestre.

La empresa SpaceX, fundada en 2002 por Elon Musk, ha sido quizás el emblema más visible de esta nueva era. Su éxito se basa no solo en la innovación técnica de sus sistemas de cohetes reutilizables, que han abaratado drásticamente los costes de acceso al espacio, sino también en su modelo de negocio basado en contratos públicos de alto valor estratégico⁵¹. SpaceX ha conseguido posicionarse como uno de los principales contratistas de la NASA, del Pentágono y de la Agencia de Desarrollo Espacial de los Estados Unidos, consolidando así una simbiosis entre eficiencia empresarial y misión estatal. El caso de la constelación Starlink es especialmente revelador en este sentido. Aunque concebida inicialmente como un servicio comercial de internet satelital global, Starlink adquirió desde 2022 una relevancia militar y geopolítica decisiva al ser empleada por las fuerzas ucranianas como infraestructura de comunicación resiliente en medio del

⁵⁰ European Space Policy Institute (ESPI), *The Rise of Private Actors in the Space Sector* (Vienna: ESPI, 2017), <https://www.espi.or.at/wp-content/uploads/2022/06/ESPI-report-The-rise-of-private-actors-Executive-Summary-1.pdf>.

⁵¹ SpaceX, *SpaceX Making History*, SpaceX, s.f., <https://www.spacex.com/mission/>.

conflicto con Rusia. Esta situación ha puesto de manifiesto no solo la capacidad del sector privado para intervenir en conflictos interestatales, sino también los dilemas que emergen cuando una empresa controla nodos críticos de comunicación en escenarios bélicos, sin estar sujeta directamente al derecho internacional humanitario ni al control parlamentario de sus acciones⁵².

Otro caso paradigmático es el de Blue Origin, fundada por Jeff Bezos. Aunque su irrupción en el mercado espacial fue inicialmente interpretada como una apuesta por el turismo suborbital y el desarrollo de tecnologías de largo plazo, la empresa ha establecido alianzas estratégicas con actores clave del complejo industrial-militar estadounidense⁵³. La adjudicación de contratos para el desarrollo del sistema de alunizaje del programa Artemis y su participación en proyectos de infraestructura orbital para la US Space Force, evidencian cómo incluso las compañías que nacen con una vocación exploratoria o comercial acaban desempeñando funciones críticas dentro de los esquemas de seguridad nacional y proyección de poder⁵⁴.

A estas figuras se suma el rol fundamental de empresas con una trayectoria más estrechamente vinculada a la defensa, como Northrop Grumman. Esta corporación ha sido una de las grandes beneficiarias del proceso de securitización del espacio, al ofrecer servicios y productos que van desde satélites de observación estratégica hasta sistemas de alerta temprana frente a amenazas balísticas. Northrop Grumman ha estado presente en el desarrollo de sensores hiperespectrales, plataformas de vigilancia orbital y soluciones para la guerra espacial electrónica, así como en programas orientados al mantenimiento logístico y la defensa de activos en órbita. Su papel es un claro ejemplo de cómo la infraestructura espacial contemporánea no solo sirve fines civiles, sino que es parte constitutiva de la arquitectura militar contemporánea, en tanto que permite la proyección global de fuerza, el control de dominios cibernéticos y la ejecución de operaciones de inteligencia táctica desde el espacio⁵⁵.

En esta constelación de actores emergentes destaca también Palantir Technologies, cuyo modelo de negocio gira en torno al análisis masivo de datos e inteligencia artificial aplicada a contextos de seguridad. A través de contratos con la US Space Force, la NRO y otros organismos federales, Palantir ha crea-

⁵² Giulia Consonni, «The Outer Space Business: The Impact of Private Actors on Space Governance,» *Mondo Internazionale*, 2023, <https://mondointernazionale.org/focus-allegati/the-outer-space-business-the-impact-of-private-actors-on-space-governance>.

⁵³ Blue Origin, *About Blue Origin*, Blue Origin for the Benefit of Earth, n.d., <https://www.blueorigin.com/es-MX/about-blue>.

⁵⁴ Giulia Consonni, «The Outer Space Business: The Impact of Private Actors on Space Governance», nota 50.

⁵⁵ Northrop Grumman, *Missile Warning and Defense*, Northrop Grumman, n.d., <https://cdn.northropgrumman.com/-/media/wp-content/uploads/Missile-Warning-and-Defense-datasheet.pdf?v=1.0.0>.

do sistemas que permiten procesar datos de origen satelital para el seguimiento de movimientos militares, la detección temprana de amenazas y la predicción de patrones hostiles⁵⁶.

En conjunto, estas empresas representan una nueva generación de actores espaciales cuya relevancia no deriva exclusivamente de su capacidad técnica, sino de su papel estructural en la configuración de las políticas espaciales estatales. La relación contractual entre gobiernos y corporaciones ha evolucionado desde una lógica de compra de servicios hacia una dependencia sistémica: los Estados ya no solo contratan a estas empresas, sino que diseñan parte de sus estrategias de defensa en función de sus capacidades. Este fenómeno introduce riesgos complejos: por un lado, el debilitamiento de la soberanía estatal frente a proveedores que pueden tener intereses divergentes o agendas propias; por otro, la opacidad inherente a las operaciones privadas en entornos de alta sensibilidad estratégica, donde la *accountability* democrática es limitada.

A este panorama se suma un mercado internacional cada vez más competitivo, en el que potencias emergentes como China o India comienzan a desarrollar sus propios ecosistemas de empresas espaciales privadas o semiestatales, replicando el modelo estadounidense, pero bajo marcos regulatorios aún más difusos. La gobernanza global del espacio se ve así tensionada por una carrera comercial y tecnológica cuyo desenlace afectará directamente a la seguridad colectiva y a la estabilidad estratégica del orden internacional⁵⁷.

La emergencia del sector privado no puede, por tanto, entenderse como una simple liberalización del acceso al espacio, sino como un reordenamiento profundo de los actores, las funciones y las reglas que rigen el dominio extraterrestre. En este nuevo contexto, el espacio ya no es solamente una frontera de exploración científica, sino un campo cada vez más denso de intereses económicos, políticos y militares, donde las empresas se convierten en actores geoestratégicos de primer orden. Lo que se observa, es una mutación del equilibrio de poder hacia una lógica multipolar en la que los Estados ya no son los únicos sujetos relevantes como se ha mencionado previamente. Las potencias tradicionales continúan ejerciendo su influencia, pero lo hacen en un entorno crecientemente interdependiente con grandes corporaciones aeroespaciales, que actúan como extensiones de poder estatal o, en algunos casos, como polos de poder autónomos. En este nuevo tablero, los intereses nacionales y corporativos se entrelazan, conformando alianzas híbridas y competencias cruzadas que reconfiguran las lógicas clásicas del conflicto y la disuasión.

El espacio exterior, antaño considerado un «patrimonio común de la humanidad», se transforma progresivamente en un escenario de rivalidad estratégica,

⁵⁶ Palantir, *About Palantir*, Palantir, n.d., <https://www.palantir.com/>.

⁵⁷ Wanyuan Song and Jana Tauschinski, «El ambicioso plan de China para convertirse en la superpotencia espacial», *BBC News*, 2022, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-61709355>.

donde la supremacía tecnológica y la capacidad de control orbital representan ventajas decisivas. Este desplazamiento en la arquitectura del poder espacial no puede entenderse únicamente desde una perspectiva tecnológica o institucional: exige también una lectura económica profunda. La privatización no responde solo a una necesidad de eficiencia o innovación, sino a una lógica más amplia de acumulación y competencia, en la que el capital privado encuentra en el espacio un nuevo territorio para la expansión.

Capítulo VI

LÓGICA ECONÓMICA DE LA PRIVATIZACIÓN

La privatización del espacio no es un fenómeno aislado ni meramente coyuntural, sino la manifestación de una lógica económica profundamente arraigada en la transformación del capitalismo contemporáneo. En las últimas dos décadas, el espacio ha dejado de ser un dominio reservado a las grandes agencias nacionales, como la NASA, Roscosmos o la ESA, para convertirse en un terreno de competencia empresarial, inversión financiera y especulación tecnológica. Este giro ha sido impulsado, en parte, por la percepción de que los mecanismos públicos tradicionales eran demasiado costosos, lentos e ineficientes para sostener una expansión sostenida de las actividades espaciales. En contraste, el dinamismo del sector privado, con su capacidad para asumir riesgos, optimizar procesos y atraer capital, ofrecía una vía alternativa, y potencialmente más eficaz, para democratizar el acceso a la órbita y acelerar la explotación de sus recursos⁵⁸.

Uno de los principales motores de esta transformación ha sido la reducción drástica de los costes de lanzamiento y operación. Empresas como SpaceX, con su familia de cohetes Falcon y su estrategia de reutilización parcial, han logrado disminuir el precio del kilogramo en órbita de varias decenas de miles de dólares en los años noventa a cifras cercanas a los 2.500 dólares por kilo en la actualidad⁵⁹. Este abaratamiento no solo ha ampliado la base de actores con capacidad de acceder al espacio, sino que ha desatado una dinámica de competencia que incentiva la eficiencia tecnológica y el desarrollo de soluciones innovadoras, desde vehículos orbitales automatizados hasta satélites de bajo coste y alta capacidad. La aparición de empresas especializadas en diseño, lanzamiento y mantenimiento de microsátélites, como Planet Labs, OneWeb o Rocket Lab, ha diversificado enormemente la oferta tecnológica y ha hecho del espacio un entorno cada vez

⁵⁸ Luisa Corrado, Maureen Cropper, y Akhil Rao, «Space Exploration and Economic Growth: New Issues and Horizons,» *PNAS*, 2023, <https://www.pnas.org/doi/epub/10.1073/pnas.222.134.1120>.

⁵⁹ SpaceX, *SpaceX Making History*, nota 49.

más accesible para universidades, start-ups, organismos públicos menores e incluso individuos con capacidad inversora.

Este ecosistema comercial ha estimulado una innovación centrífuga, marcada por la llamada «dualidad civil-militar» que caracteriza muchas de las tecnologías espaciales actuales. Aplicaciones inicialmente concebidas para usos civiles, como la observación terrestre para la agricultura de precisión, la conectividad remota o la meteorología avanzada, han demostrado tener un potencial estratégico inmediato cuando son empleadas por agencias de defensa o actores en conflicto. A la inversa, tecnologías desarrolladas con fondos militares, como los sistemas de navegación GPS o los sensores de vigilancia orbital, han encontrado aplicaciones masivas en sectores civiles, desde la logística global hasta el transporte autónomo. Esta dualidad no solo plantea desafíos normativos y éticos, sino que borra las fronteras tradicionales entre lo comercial y lo estratégico, lo civil y lo militar, dificultando una supervisión clara de las actividades espaciales y generando tensiones con los principios de uso pacífico y no armamentización establecidos por el derecho internacional⁶⁰.

La creciente participación del capital privado en la economía espacial ha dado lugar, además, a una progresiva financiación del sector. Fondos de inversión de riesgo, plataformas de crowdfunding tecnológico, empresas cotizadas en bolsa y alianzas público-privadas conforman un entramado en el que las decisiones sobre el desarrollo de infraestructuras orbitales responden cada vez más a lógicas de rentabilidad inmediata, posicionamiento bursátil y ciclos de retorno económico, más que a criterios científicos o de utilidad pública⁶¹. Este fenómeno ha generado una especie de «burbuja orbital», con expectativas de crecimiento exponencial que, en muchos casos, anticipan mercados aún inexistentes, como la minería de asteroides, el turismo lunar o la impresión 3D en microgravedad. La especulación sobre estos futuros posibles ha alimentado un discurso fuertemente tecnoutópico, que a menudo eclipsa las dificultades materiales, jurídicas y ambientales que implica la explotación sostenible del espacio exterior⁶².

A nivel macroeconómico, el mercado espacial comercial ha pasado de representar un nicho altamente especializado a convertirse en un sector de relevancia estratégica para las economías nacionales. Según datos del Space Foundation, la economía espacial global superó los 500.000 millones de dólares en 2023, de los cuales más del 75% provienen ya de actividades comerciales⁶³. Este crecimiento ha convertido a la industria espacial en un vector clave de competitividad internacional, generador de empleo de alta cualificación, fuente de innovación transversal y pilar para sectores tan dispares como las telecomunicaciones, la lo-

⁶⁰ Corrado, Cropper, y Rao, «Space Exploration and Economic Growth», nota 56.

⁶¹ European Space Policy Institute (ESPI), *The Rise of Private Actors in the Space Sector*, nota 48.

⁶² Corrado, Cropper, y Rao, «Space Exploration and Economic Growth», nota 56.

⁶³ Space Foundation, *State of Space*, Space Foundation, 2024, <https://www.spacefoundation.org/events/the-state-of-space/>.

gística, la inteligencia artificial o la agricultura de precisión. Al mismo tiempo, ha dado lugar a una dependencia estructural de los Estados respecto a proveedores privados, que controlan nodos críticos de conectividad, datos e infraestructura, lo que introduce vulnerabilidades sistémicas en caso de fallos técnicos, ataques cibernéticos o conflictos regulatorios⁶⁴.

⁶⁴ Corrado, Cropper, y Rao, «Space Exploration and Economic Growth», nota 56.

Capítulo VII

ESTUDIO DE CASO: STARLINK EN UCRANIA

La guerra en Ucrania, iniciada con la invasión rusa en febrero de 2022, ha sido no solo un conflicto convencional de alta intensidad, sino también un laboratorio geopolítico para formas emergentes de guerra híbrida⁶⁵. Entre los elementos más singulares, destaca el rol desempeñado por Starlink, la constelación satelital de SpaceX, cuya intervención no solo ha redefinido el campo de batalla en términos técnicos, sino que ha suscitado intensos debates sobre la autonomía del sector privado, la soberanía estatal y el estatuto legal de los activos orbitales en situaciones de conflicto armado.

Starlink es una megaconstelación de satélites de órbita baja desarrollada por la empresa estadounidense SpaceX con el objetivo de ofrecer conexión a internet de alta velocidad en zonas remotas o sin infraestructura terrestre adecuada⁶⁶. Desde su fase beta en 2020, el proyecto ha crecido exponencialmente, superando los 5.000 satélites en órbita en 2024, lo que convierte a Starlink en el principal proveedor de internet satelital por volumen orbital y cobertura planetaria⁶⁷.

Tras el estallido de la guerra, el Gobierno ucraniano solicitó ayuda para restablecer sus comunicaciones, seriamente afectadas por ataques cinéticos y cibernéticos. En respuesta, Elon Musk anunció el 26 de febrero de 2022 que el servicio Starlink había sido activado en el país, y que se estaban enviando terminales para garantizar la conectividad. Desde entonces, más de 40.000 terminales han sido distribuidos en Ucrania, financiados por donaciones

⁶⁵ Laviniu Bojor, Tudorică Petrache, Cristian Cristescu, «Emerging Technologies in Conflict: The Impact of Starlink in the Russia-Ukraine War,» *Land Forces Academy Review* 29, no. 2(114), 2024, 186-190.

⁶⁶ «Satellite Technology,» *Starlink*, 2025, <https://www.starlink.com/technology>.

⁶⁷ Javier Ventura-Traveset Bosch, «El sector espacial: una extraordinaria oportunidad para Europa,» en *Los retos del espacio exterior: ciencia, industria, seguridad y aspectos legales, Cuadernos de Estrategia* 208 (Madrid: Ministerio de Defensa, 2023), 79-80, Cuaderno de Estrategia 208. Los retos del espacio exterior: ciencia, industria, seguridad y aspectos legales.

internacionales, contratos con el Pentágono y acuerdos con la Agencia de EE. UU. para el Desarrollo Internacional⁶⁸.

A pesar de haber sido concebido originalmente como un proyecto de carácter eminentemente civil, destinado a proporcionar acceso a internet de alta velocidad en zonas remotas y con infraestructuras limitadas, el sistema de satélites Starlink, ha adquirido un rol central en el teatro de operaciones militares del conflicto en Ucrania. Desde el inicio de la invasión, las Fuerzas Armadas ucranianas han integrado de forma intensiva esta tecnología en múltiples dimensiones de su estrategia y táctica militar, transformando de facto una infraestructura comercial en un componente clave del esfuerzo bélico.

Uno de los usos más destacados de Starlink ha sido en el ámbito de las comunicaciones tácticas en tiempo real. La capacidad de enlazar unidades dispersas en el terreno con centros de mando y control ha sido fundamental para la coordinación de movimientos, el intercambio de inteligencia y la emisión de órdenes operacionales sin depender de las redes convencionales, muchas de las cuales han sido objeto de sabotaje o interferencia por parte de Rusia. Esta resiliencia comunicativa, facilitada por Starlink, ha contribuido a mejorar la cohesión táctica de las fuerzas ucranianas en un entorno altamente volátil⁶⁹.

Starlink ha sido instrumental en la integración efectiva de sistemas de armas y plataformas de vigilancia, particularmente en la coordinación de ataques de artillería con el apoyo de drones. La transmisión en tiempo real de imágenes y datos obtenidos por vehículos aéreos no tripulados ha permitido una mayor precisión en la designación de objetivos, reduciendo el tiempo entre la detección y la acción y minimizando los daños colaterales⁷⁰. En este sentido, el uso de Starlink ha optimizado el llamado *kill chain* (cadena de destrucción), lo cual ha tenido implicancias directas en la eficacia operativa del ejército ucraniano.

La capacidad del sistema para transmitir video en directo ha sido aprovechada también en misiones de reconocimiento táctico, ofreciendo a los mandos información visual actualizada sobre el terreno, las posiciones enemigas y las condiciones del combate. Este flujo continuo de datos ha fortalecido la capacidad de adaptación de las tropas ucranianas, facilitando decisiones rápidas y bien informadas en escenarios cambiantes⁷¹.

⁶⁸ Theodora Ogden, Anna Knack, Mélusine Lebet, James Black y Vasilios Mavroudis, «The Role of the Space Domain in the Russia-Ukraine War: The Impact of Converging Space and AI Technologies,» *CETAS Expert Analysis*, 2024, https://cetas.turing.ac.uk/sites/default/files/2024-02/cetas_expert_analysis_space_and_ai_convergence.pdf.

⁶⁹ Elise Vincent, Alexandre Piquard y Cédric Pietralunga, «How Starlink's Satellite Constellations Are Changing War», *Le Monde*, 2022, https://www.lemonde.fr/en/economy/article/2022/12/28/how-starlink-s-satellite-constellations-are-changing-war_6009472_19.html.

⁷⁰ Elise Vincent, Alexandre Piquard y Cédric Pietralunga, «How Starlink's Satellite Constellations Are Changing War», nota 69.

⁷¹ Andrew Radin, Khrystyna Holynska, Cheyenne Tretter, y Thomas Van Bibber, *Lessons from the War in Ukraine for Space: Challenges and Opportunities for Future Conflicts*, RAND, 2025, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RRA2900/RRA2950-1/RAND_RRA2950-1.pdf.

Otro aspecto crucial ha sido la capacidad de Starlink para ofrecer comunicaciones relativamente seguras y resistentes frente a los esfuerzos rusos de interferencia y guerra electrónica. A pesar de intentos documentados de sabotaje digital y ciberataques, las terminales de Starlink han mantenido un nivel significativo de operatividad, según informes del Pentágono y de diversas fuentes de inteligencia occidentales⁷².

A la luz de estos usos, diversos analistas militares y expertos en seguridad han comenzado a conceptualizar a Starlink no meramente como una plataforma civil empleada incidentalmente en un contexto bélico, sino como un «activo cuasi-militar» en sentido estricto. La dependencia operativa que Ucrania ha desarrollado respecto a esta infraestructura, así como su influencia directa en el desempeño de las operaciones, sitúan a Starlink en una zona gris entre lo civil y lo militar, reconfigurando las fronteras tradicionales de participación en conflictos armados⁷³. Esta situación ha suscitado debates sobre la responsabilidad y la neutralidad de las empresas tecnológicas en escenarios bélicos contemporáneos, y sobre los riesgos estratégicos que conlleva la privatización de capacidades críticas en tiempos de guerra.

No obstante, el caso ha estado rodeado de controversias. En octubre de 2022, trascendió que SpaceX había pedido al Pentágono que financiara el servicio en Ucrania, argumentando que la compañía no podía seguir asumiendo los costes indefinidamente⁷⁴. Posteriormente, surgieron informaciones, confirmadas parcialmente por el propio Elon Musk, de que Starlink había limitado el uso del sistema en ciertas zonas del frente, incluyendo Crimea, por temor a ser percibido como parte beligerante. Esta decisión, unilateral y tomada por una empresa privada, tuvo consecuencias operativas significativas para las fuerzas ucranianas y desató un debate sobre la rendición de cuentas en el uso de capacidades críticas por parte de actores no estatales⁷⁵.

El papel de Starlink en Ucrania plantea interrogantes fundamentales desde el punto de vista del derecho internacional. El artículo VI del Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre establece la responsabilidad del Estado por las actividades espaciales privadas bajo su jurisdicción. Sin embargo, la autonomía operativa de

⁷² Elise Vincent, Alexandre Piquard y Cédric Pietralunga, «How Starlink's Satellite Constellations Are Changing War», nota 69.

⁷³ Theodora Ogden, Anna Knack, Mélusine Lebre, James Black y Vasilios Mavroudis, «The Role of the Space Domain in the Russia-Ukraine War: The Impact of Converging Space and AI Technologies», nota 68.

⁷⁴ Alex Marquardt, «Exclusiva: SpaceX de Musk dice que ya no puede pagar los servicios satelitales críticos en Ucrania; le pide al Pentágono que asuma el costo,» *CNN en Español*, 13 de octubre de 2022, <https://cnnespanol.cnn.com/2022/10/13/exclusiva-spacex-de-musk-dice-que-ya-no-puede-pagar-los-servicios-satelitales-criticos-en-ucrania-le-pide-al-pentagono-que-asuma-el-costo>.

⁷⁵ Dearbail Jordan, «Elon Musk dice que bloqueó el acceso de Ucrania a su sistema de satélites Starlink para evitar una escalada de la guerra y Kyiv lo acusa de maldad,» *BBC*, 2023, <https://www.bbc.com/mundo/articles/cg38zxp9l4o>.

SpaceX y su capacidad de definir unilateralmente el uso de su red complican la aplicación práctica de este principio.

Desde la óptica del DIH, cabe preguntarse si el uso militar de Starlink convierte a la constelación en un objetivo legítimo de ataque. Aunque el DIH reconoce la protección de bienes de doble uso, esta puede perderse si dichos bienes contribuyen efectivamente al esfuerzo militar. Algunos juristas, como Wolff Heintschel von Heinegg, han sugerido que los satélites de Starlink utilizados para dirigir ataques podrían ser considerados objetivos militares, siempre que se respete el principio de proporcionalidad⁷⁶. Asimismo, la posibilidad de que una empresa privada limite el uso de un sistema esencial para un aliado en guerra abre un dilema político: ¿puede una corporación global condicionar la soberanía operacional de un Estado en conflicto? Esta cuestión afecta no solo a la autonomía de los gobiernos, sino también a la estabilidad de las alianzas y a la credibilidad de los compromisos internacionales.

El caso Starlink ha acelerado la reflexión de muchos Estados sobre su dependencia tecnológica de proveedores privados extranjeros. En los últimos meses, el propio gobierno de los EEUU ha mantenido al mundo en vilo con la posible desconexión de Starlink en Ucrania⁷⁷. Este dilema de dependencia tecnológica de actores terceros ha movilizado a los distintos países de la OTAN y resto de potencias militares. La Unión Europea ha intensificado su proyecto IRIS2 para desarrollar una constelación propia de comunicaciones seguras⁷⁸, mientras que China y Rusia continúan avanzando en programas soberanos de redes satelitales. Incluso países con recursos limitados han comenzado a considerar alianzas regionales o mecanismos de cooperación público-privada para reducir su vulnerabilidad.

Desde el sector privado, el caso ha mostrado tanto el poder creciente de las grandes tecnológicas como sus dilemas de gobernanza. La capacidad de una sola empresa para influir en la dinámica de una guerra moderna ilustra una mutación del poder estratégico, donde el capital tecnológico puede adquirir un protagonismo similar al del poder militar clásico. Este desplazamiento está redefiniendo las fronteras entre lo civil y lo militar, lo estatal y lo corporativo, lo público y lo privado.

Aunque el caso Starlink es el ejemplo más visible y paradigmático hasta la fecha, no es el único en el que actores privados han intervenido en contextos de tensión o conflicto mediante capacidades espaciales. En realidad, el involucra-

⁷⁶ Tara Brown, «Ukraine Symposium-The Risk of Commercial Actors in Outer Space Drawing States into Armed Conflict,» *Articles of War* (Lieber Institute, West Point), 2022, <https://lieber.westpoint.edu/commercial-actors-outer-space-armed-conflict/>.

⁷⁷ Paul Millar, «Musk Says He Won't Turn Off Ukraine's Access to Starlink Communications System,» *France 24*, 2025, <https://www.france24.com/en/europe/20250309-live-australia-says-would-consider-sending-troops-to-join-peacekeeping-mission-in-ukraine>.

⁷⁸ Comisión Europea, «IRIS2: The New EU Secure Satellite Constellation-Infrastructure for Resilience, Interconnectivity and Security by Satellite,» *European Commission*, 2024, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-space/iris2-secure-connectivity_en.

miento del sector comercial en el dominio espacial con fines relacionados directa o indirectamente con la seguridad y la defensa tiene antecedentes importantes que se remontan a varias décadas, marcando una tendencia creciente hacia la «dualización» de las tecnologías espaciales.

Uno de los precedentes más relevantes lo constituye el uso de imágenes satelitales comerciales en conflictos internacionales. Desde los años 1990, empresas como DigitalGlobe, hoy integrada en Maxar Technologies⁷⁹, han ofrecido productos de observación terrestre de alta resolución a una diversidad de actores, entre los que se encuentran gobiernos, organizaciones internacionales, ONG y medios de comunicación. En algunos casos, han permitido documentar crímenes de guerra, destrucción de infraestructuras civiles y desplazamientos masivos de población; en otros, han servido como herramientas para la planificación de operaciones militares. La disponibilidad comercial de estas imágenes ha reducido el monopolio estatal sobre la vigilancia satelital y ha contribuido a erosionar la distinción clara entre vigilancia civil y reconocimiento estratégico, una evolución que diversos estudiosos en derecho espacial y seguridad internacional consideran problemática en términos de responsabilidad y rendición de cuentas.

En una línea similar, la empresa Palantir Technologies ha ilustrado otro modo en que compañías privadas han penetrado el ecosistema militar, particularmente en el ámbito de la lucha contra el terrorismo global⁸⁰. Palantir, especializada en el análisis de grandes volúmenes de datos y en sistemas de inteligencia geoespacial, ha mantenido contratos sostenidos con el Departamento de Defensa de Estados Unidos desde principios de los años 2000. A través del procesamiento de datos provenientes de múltiples fuentes, incluidos sistemas satelitales, Palantir ha contribuido a rastrear patrones de movimiento insurgente, identificar células terroristas y anticipar amenazas inminentes en regiones como Afganistán, Irak o el Sahel⁸¹. Aunque la empresa no opera constelaciones satelitales propias, su papel como intermediario tecnológico y como vector de integración de datos espaciales la sitúa claramente dentro del ecosistema estratégico de la guerra contemporánea.

Otro caso representativo se observa en el ámbito de las empresas israelíes dedicadas a la observación satelital. ImageSat International, por ejemplo, opera el satélite EROS-B y ha provisto imágenes de alta resolución al Gobierno de Israel,

⁷⁹ Gary Dunow, «The Game-Changing Role of Commercial Satellite Imagery and Analytics in Ukraine,» *Maxar Technologies*, 2023, <https://blog.maxar.com/earth-intelligence/2023/the-game-changing-role-of-commercial-satellite-imagery-and-analytics-in-ukraine>.

⁸⁰ Agencias, «La OTAN compra un sistema militar basado en IA de Palantir, la empresa de Peter Thiel,» *La Vanguardia*, 15 de abril de 2025, <https://www.lavanguardia.com/internacional/20250605/10755302/eliot-weinberger-estados-unidos-mas-rica-republicas-bananeras.html>.

⁸¹ Tejas Dessai, «Four Defense Technology Companies Transforming National Security,» *Global X Insights*, 2024, <https://globalxetfs.co/content/files/Four-Defense-Technology-Companies-Transforming-National-Security-Final-1.pdf>.

así como a otros clientes gubernamentales y militares⁸². Estas capacidades han sido utilizadas en contextos de alta tensión geopolítica, como las confrontaciones con Irán, Siria o el grupo libanés Hezbolá. Los datos proporcionados han sido empleados tanto para vigilancia rutinaria como para misiones de alerta temprana y verificación de inteligencia, demostrando una vez más cómo el sector privado se ha convertido en proveedor clave de capacidades críticas para la seguridad nacional.

⁸² Israel Wullman, «El cielo no tiene límites: el liderazgo de Israel en las imágenes satelitales,» *Ynet*, 2023, <https://www.ynetspanol.com/tendencias/ciencia-y-tecnologia/article/bywmjf86h>.

Capítulo VIII

IMPPLICACIONES ÉTICAS DE LA PRIVATIZACIÓN ESPACIAL

El interés creciente y los avances tecnológicos en el ámbito de la exploración y colonización espacial por parte de la industria privada, particularmente liderada por empresas como SpaceX, han provocado un debate multidimensional que abarca cuestiones éticas, legales, económicas y ambientales. La misión declarada de convertir a la humanidad en una «especie multiplanetaria» encarna no solo un gran logro tecnológico sino un complejo desafío que requiere una revisión crítica desde múltiples perspectivas.

Desde una perspectiva teórica, el impulso capitalista que subyace en la colonización espacial privada puede ser analizado a la luz de las teorías clásicas y contemporáneas del capitalismo. Karl Marx describió el fenómeno de la acumulación primitiva como un proceso mediante el cual los capitalistas se apropian de recursos naturales para privatizarlos y lucrar con ellos. En el contexto del espacio exterior, aunque nadie ostenta actualmente propiedad sobre cuerpos celestes, la privatización de estos territorios podría traducirse en una forma de despojo indirecto, en la que recursos considerados bienes comunes se convierten en mercancías exclusivas. Esta lógica se extiende en la noción de «spatial fix» formulada por David Harvey, que conceptualiza la expansión territorial hacia nuevos espacios como una solución temporal a la sobreacumulación capitalista terrestre. La exploración y colonización de Marte y otros cuerpos celestes constituyen, por tanto, un nuevo «fix» espacial, una maniobra para perpetuar el ciclo expansivo del capitalismo, pese a la finitud de los recursos⁸³.

En el plano jurídico, la regulación internacional presenta una evidente laguna. El OST estableció el espacio como un patrimonio común de la humanidad, prohibiendo la apropiación nacional de cuerpos celestes. Sin embargo, este marco no contempla explícitamente a la industria privada ni los proyectos de colonización,

⁸³ Benjamin Segobaetso, *Ethical Implications of the Colonization, Privatization and Commercialization of Outer Space* (Major research paper, Faculty of Human Sciences and Philosophy, School of Public Ethics, Saint Paul University, Ottawa, Canada), 2018, 34-37.

generando incertidumbre y espacio para interpretaciones permisivas. La Ley de Competitividad de Lanzamientos Espaciales Comerciales de Estados Unidos permite la propiedad privada sobre recursos extraídos en el espacio, lo cual ha sido criticado como una contradicción al espíritu del Tratado y una forma de apropiación encubierta⁸⁴. Estas circunstancias evidencian la necesidad urgente de actualizar y armonizar la normativa internacional para regular la nueva era espacial, donde actores privados ejercen un protagonismo sin precedentes, como ya se ha mencionado previamente.

El impacto ambiental emerge como una preocupación central en el debate ético. Por un lado, los lanzamientos espaciales contribuyen a la contaminación atmosférica terrestre a través de gases de efecto invernadero y generan una creciente cantidad de desechos orbitales que dificultan la sostenibilidad de futuras operaciones espaciales. Por otro, la llamada astroecología o astroambientalismo advierte sobre los riesgos de contaminar cuerpos celestes con vida microbiana terrestre, un problema acentuado por la dificultad de descontaminar completamente las naves espaciales y la ausencia de protocolos internacionales vinculantes. La terraformación, es decir, la modificación de otros planetas o astros para que sea habitable por el ser humano, propuesta por líderes como Elon Musk representa un extremo de esta problemática, ya que alterar intencionalmente otras atmósferas podría destruir ecosistemas potencialmente existentes, lo que plantea dilemas éticos sobre el valor intrínseco de la vida extraterrestre y el derecho humano a intervenir en otros mundos⁸⁵.

El desarrollo de la ética espacial como disciplina emergente es crucial para responder a estas interrogantes, ya que propone un marco multidisciplinario para evaluar la interacción humana con el cosmos desde valores éticos que trascienden el mero interés utilitario o mercantil. El debate filosófico incluye diversas corrientes, desde el kantianismo⁸⁶, que enfatiza el respeto por otros posibles seres racionales, hasta la ecología profunda, que reivindica el valor intrínseco de todos los elementos del cosmos, pasando por teorías contractualistas que amplían la consideración moral a entidades no humanas. Este pluralismo filosófico pone en evidencia la complejidad de regular la conducta humana en un espacio que, hasta ahora, ha sido concebido principalmente como un dominio de conquista y explotación⁸⁷.

⁸⁴ Natalie Pierson, «A Multi-Planet Species: Ethical and Environmental Impacts of Privatized Space Travel», *Research Association for Interdisciplinary Studies*, 2021, 72.

⁸⁵ Natalie Pierson, «A Multi-Planet Species: Ethical and Environmental Impacts of Privatized Space Travel», nota 84, 73-75.

⁸⁶ Benjamin Segobaetso, *Ethical Implications of the Colonization, Privatization and Commercialization of Outer Space*, nota 83, 15-17.

⁸⁷ Anisha Palaparthi, «Lost in Space: The Ethics of the Private Space Race», *VCE*, 2024, <https://vce.usc.edu/volume-7-issue-2/lost-in-space-the-ethics-of-the-private-space-race/>.

Las implicaciones prácticas de la privatización y mercantilización del espacio demandan una acción inmediata para evitar escenarios de desastre ecológico y social. La contaminación astrobiológica y la sobreacumulación de satélites y desechos son problemas que, de no abordarse con regulaciones claras y éticas, podrían replicarse y amplificarse en otros planetas o lunas. La llamada «nueva carrera espacial», dominada por intereses corporativos y multimillonarios, cuestiona la capacidad de los actuales marcos internacionales para garantizar una gestión equitativa y sostenible del espacio, planteando la urgente necesidad de establecer políticas globales que reconozcan la pluralidad de mundos y la complejidad ética que implica su exploración y posible colonización.

La expansión espacial privatizada representa un reto sin precedentes para la humanidad, en el que convergen la innovación tecnológica y las tensiones entre desarrollo económico, justicia social y protección ambiental. La incorporación de perspectivas éticas multidisciplinarias y la actualización de las normativas internacionales son imprescindibles para orientar este nuevo mundo hacia un futuro que no repita los errores del pasado, sino que respete la diversidad y valor intrínseco del espacio ultraterrestre.

CONCLUSIONES

El análisis desarrollado en el trabajo ha permitido constatar una transformación estructural en la configuración del espacio ultraterrestre como dominio estratégico, en el que convergen intereses estatales, corporativos, tecnológicos y jurídicos. Frente al paradigma originario del derecho espacial internacional, centrado en la cooperación pacífica entre Estados y la no apropiación nacional del espacio, se impone en la actualidad un nuevo escenario caracterizado por la creciente participación de actores privados.

A partir de una revisión crítica del contexto histórico, normativo y estratégico, se ha evidenciado cómo la gobernanza del espacio exterior, tal como fue concebida durante la segunda mitad del siglo XX, resulta insuficiente para responder a los desafíos emergentes derivados de la privatización de funciones críticas, la ambigüedad jurídica de los activos de uso dual y la falta de mecanismos efectivos de supervisión y control internacional. El fenómeno de la dualización tecnológica, materializado en plataformas satelitales que operan simultáneamente con fines civiles y militares, ha desdibujado las fronteras tradicionales de la seguridad y ha erosionado la distinción entre actor estatal y actor no estatal en el plano espacial.

Uno de los hallazgos centrales del estudio radica en el reconocimiento de una dependencia cada vez más pronunciada de los Estados hacia empresas privadas en materia de conectividad, observación e inteligencia. Esta interdependencia se traduce en una reorganización del poder geoestratégico, donde corporaciones con capacidad tecnológica avanzada ejercen funciones que históricamente correspondían al monopolio estatal. La implicación directa de estas entidades en conflictos armados, como ha quedado ilustrado en el caso de la constelación Starlink durante la guerra en Ucrania, plantea interrogantes fundamentales sobre la atribución de responsabilidades, la legitimidad del uso de la fuerza y el estatuto jurídico de estas infraestructuras en contextos de confrontación.

El marco jurídico actual, centrado en el OST y sus instrumentos complementarios, revela importantes limitaciones tanto en su alcance como en su capaci-

dad de adaptación a las nuevas realidades. En particular, la ausencia de normas específicas sobre actividades comerciales en cuerpos celestes, el uso de armas antisatélite, la gestión de residuos orbitales y la regulación de actores privados genera una zona gris de incertidumbre normativa que pone en riesgo la estabilidad del entorno espacial. Asimismo, la falta de un organismo internacional con competencia vinculante en materia de disputas espaciales impide una resolución eficaz de conflictos derivados de la actividad privada transnacional en el espacio.

La investigación pone de manifiesto la necesidad de una actualización profunda del régimen jurídico espacial, orientada no solo a fortalecer los principios de responsabilidad y supervisión estatal, sino también a incorporar estándares comunes para la participación del sector privado. Igualmente, resulta imperativo considerar el desarrollo de instrumentos jurídicos internacionales que aborden de forma específica el uso dual de infraestructuras satelitales y su implicación en conflictos armados, a fin de evitar lagunas legales que puedan ser instrumentalizadas para evadir el cumplimiento del derecho internacional.

La irrupción del sector privado en el espacio exterior, por tanto, representa una transformación profunda del orden internacional. En este nuevo escenario, las nociones clásicas de soberanía, autoridad y seguridad se ven tensionadas por la aparición de actores que operan más allá de las estructuras estatales tradicionales, pero con un poder material y estratégico comparable e incluso, en ciertos contextos, superior al de muchos Estados.

El futuro del espacio exterior dependerá de las decisiones que se adopten en el presente. ¿Será el cosmos una réplica de las asimetrías terrestres, un territorio capturado por intereses particulares, o podrá articularse como un bien común global, gestionado con criterios de equidad, sostenibilidad y responsabilidad colectiva? ¿Hasta qué punto el derecho internacional, concebido en un mundo estatocéntrico, puede adaptarse a la velocidad de un orden tecnológico transnacional? ¿Y qué lugar ocupa la humanidad, como proyecto político y como comunidad ética, en la conquista del espacio?

Más que un punto de llegada, el escenario actual debe entenderse como una encrucijada. La gobernanza del espacio no solo constituye un problema técnico o normativo, es, ante todo, un desafío civilizatorio. Responder a él requerirá voluntad política, imaginación jurídica y una nueva cultura de corresponsabilidad global que reconozca que el destino de la humanidad no se juega únicamente sobre la Tierra. Se juega también en el espacio que nos rodea y en las decisiones que se tomen hoy respecto a quién, cómo y para qué se accede al él. La pregunta ya no es si llegaremos más lejos. La cuestión crucial es: ¿bajo qué principios decidiremos avanzar?

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIAS. «La OTAN compra un sistema militar basado en IA de Palantir, la empresa de Peter Thiel.» *La Vanguardia*, 2025. <https://www.lavanguardia.com/internacional/20250605/10755302/eliot-weinberger-estados-unidos-mas-rica-republicas-bananeras.html>.

BLUE ORIGIN. *About Blue Origin*. Blue Origin for the Benefit of Earth, s.f. <https://www.blueorigin.com/es-MX/about-blue>.

BOJOR, LAVINIU, TUDORICĂ PETRACHE, Y CRISTIAN CRISTESCU. «Emerging Technologies in Conflict: The Impact of Starlink in the Russia–Ukraine War.» *Land Forces Academy Review* 29, no. 2(114) (2024).

BROWN, TARA. «Ukraine Symposium – The Risk of Commercial Actors in Outer Space Drawing States into Armed Conflict.» *Articles of War* (Lieber Institute, West Point), July 8, 2022. <https://lieber.westpoint.edu/commercial-actors-outer-space-armed-conflict/>.

BUTCHARD, PATRICK. *International Regulation of Space*. House of Commons Library, 2022. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9432/CBP-9432.pdf>.

CARTER, JAMIE. «Chinese Astronomy: A Guide to Ancient Stargazing in China.» *BBC*, 2021. <https://www.skyatnightmagazine.com/space-science/chinese-astronomy>.

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL (CDI). *Proyecto de Artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, adoptado en el 53º período de sesiones (A/56/10), anexo por la Asamblea General en Resolución 56/83, 12 de diciembre de 2001. Naciones Unidas. https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/responsabilidad/Proyecto%20de%20Art%EDculos%20sobre%20RESPONSABILIDAD%20DEL%20ESTADO%20POR%20HECHOS%20INTERNACIONALMENTE%20IL%CDICITOS.pdf.

COMISIÓN EUROPEA. «IRIS²: The New EU Secure Satellite Constellation – Infrastructure for Resilience, Interconnectivity and Security by Satellite.» *European Commission*, 2024. https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-space/iris2-secure-connectivity_en.

CONSONNI, GIULIA. «The Outer Space Business: The Impact of Private Actors on Space Governance.» *Mondo Internazionale*, 2023. <https://mondointernazionale.org/focus-allegati/the-outer-space-business-the-impact-of-private-actors-on-space-governance>.

CORRADO, LUISA, MAUREEN CROPPER, Y AKHIL RAO. «Space Exploration and Economic Growth: New Issues and Horizons.» *PNAS*, 2023. <https://www.pnas.org/doi/epub/10.1073/pnas.222.134.1120>.

DAWSEY, JASON. «Wernher von Braun and the Nazi Rocket Program: An Interview with Michael Neufeld, PhD, of the National Air and Space Museum.» *The National WWII Museum*, 2019. <https://www.nationalww2museum.org/war/articles/wernher-von-braun-and-nazi-rocket-program-interview-michael-neufeld-phd-national-air>.

DELGADO, NATALIE. *The Policy Evolution and Privatization of Commercial Space Systems*. University of Mississippi, 2018. https://egrove.olemiss.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1734&context=hon_thesis.

DESSAI, TEJAS. «Four Defense Technology Companies Transforming National Security.» *Global X Insights*, 2024. <https://globalxetfs.co/content/files/Four-Defense-Technology-Companies-Transforming-National-Security-Final-1.pdf>.

DOLMAN, EVERETT C. *Astropolitik: Classical Geopolitics in the Space Age*. Routledge, 2001.

DUNOW, GARY. «The Game-Changing Role of Commercial Satellite Imagery and Analytics in Ukraine.» *Maxar Technologies*, 2023. <https://blog.maxar.com/earth-intelligence/2023/the-game-changing-role-of-commercial-satellite-imagery-and-analytics-in-ukraine>.

EUROPEAN SPACE POLICY INSTITUTE (ESPI). *The Rise of Private Actors in the Space Sector*. ESPI, 2017. <https://www.espi.or.at/wp-content/uploads/2022/06/ESPI-report-The-rise-of-private-actors-Executive-Summary-1.pdf>.

FERNÁNDEZ, ALEJANDRO. «La Batalla por la computación cuántica como llave para la victoria en la carrera espacial del siglo XXI.» *IEEE, Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2024. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEE013_2024_ALEFER_Batalla.pdf.

GALINDO, JESÚS. «Arqueoastronomía. La observación de los cielos en las culturas prehispánicas mesoamericanas.» *Universidad Nacional Autónoma de México*, 2025. <https://revista.unaminternacional.unam.mx/nota/9/arqueoastronomia-la-observacion-de-los-cielos-en-las-culturas-prehispanicas-mesoamericanas>.

GARBER, STEVE. «Sputnik and the Dawn of the Space Age.» *NASA*, 2007. <https://www.nasa.gov/history/sputnik/index.html>.

GORMAN, ALICE. «The Sky Is Falling: How Skylab Became an Australian Icon.» *Journal of Australian Studies*, Flinders University, 2011. https://www.researchgate.net/publication/241728431_The_sky_is_falling_How_Skylab_became_an_Australian_icon.

HIRUNI, CHAMIKA. «Eyes in the Sky: Evolution and Impact of Spy Satellites on Global Security.» *Sri Lanka Institute of Information Technology*, 2024. https://www.researchgate.net/publication/385254170_Eyes_in_the_Sky_The_Evolution_and_Impact_of_Spy_Satellites_on_Global_Security.

HUNT, BRYAN. «Lost in Space: The Defeat of the V-2 and Post-war British Exploitation of German Long Range Rocket Technology.» *Royal Air Force, Center for Air and Space Power Studies*, 2023. <https://raf.mod.uk/what-we-do/centre-for-air-and-space-power-studies/aspr/aspr-vol22-iss2-8-pdf/>.

INTERNATIONAL SPACE STATION (ISS). *ISS History Timeline*. ISS National Laboratory: Center for the Advancement of Science in Space, s.f. <https://issnationallab.org/about/iss-national-lab-overview/iss-history-timeline/>.

JACOBSEN, ANNIE. *Operation Paperclip: The Secret Intelligence Program to Bring Nazi Scientists to America*. CIA, 2014. <https://www.cia.gov/resources/csi/static/Review-Operation-Paperclip.pdf>.

JORDAN, DEARBAIL. «Elon Musk dice que bloqueó el acceso de Ucrania a su sistema de satélites Starlink para evitar una escalada de la guerra y Kyiv lo acusa de maldad.» *BBC*, 2023. <https://www.bbc.com/mundo/articles/cg38zxnp9l4o>.

KOPPES, CLAYTON R. «The Militarization of the American Space Program: An Historical Perspective.» *The Virginia Quarterly Review*, 1984.

KULACKI, GREGORY, Y JEFFREY LEWIS. «Understanding China's Antisatellite Test.» *The Nonproliferation Review*, pp. 335-347, 2008. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/107.367.00802117346>.

LABARIEGA, PEDRO ALFONSO. «La moderna lex mercatoria y el comercio internacional». Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma Nacional Autónoma de México, s.f. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revdpriv/cont/26/dtr/dtr3.pdf>.

LOGSDON, JOHN. «50th Anniversary of Apollo 11: A Triumph 'for All Mankind' in the Midst of the Cold War.» *BBVA Foundation*, 2019. <https://www.fbbva.es/en/noticias/a-triumph-for-all-mankind-in-the-midst-of-the-cold-war>.

LÓPEZ, JOSÉ MARÍA, CARMEN REFOLIO, Y ENRIQUE MORENO. «La revolución científica. La revolución copernicana.» *CSIC*, 2006. <https://museovirtual.csic.es/salas/universo/universo7.htm>.

LULL, JOSÉ. *Seminario: Desvelando a los astrónomos del Egipto Antiguo*. Canal de Youtube del Instituto de Astrofísica de Canarias, 2019. <https://www.youtube.com/watch?v=gyp4a7EgA0Q>.

MARQUARDT, ALEX. «Exclusiva: SpaceX de Musk dice que ya no puede pagar los servicios satelitales críticos en Ucrania; le pide al Pentágono que asuma el costo.» *CNN*, 2022. <https://cnnespanol.cnn.com/2022/10/13/exclusiva-spacex-de-musk-dice-que-ya-no-puede-pagar-los-servicios-satelitales-criticos-en-ucrania-le-pide-al-pentagono-que-asuma-el-costo>.

MILLAR, PAUL. «Musk Says He Won't Turn Off Ukraine's Access to Starlink Communications System.» *France 24*, March 9, 2025. <https://www.france24.com/en/europe/20250309-live-australia-says-would-consider-sending-troops-to-join-peacekeeping-mission-in-ukraine>.

NORTHROP GRUMMAN. *Missile Warning and Defense*. Northrop Grumman, s.f. <https://cdn.northropgrumman.com/-/media/wp-content/uploads/Missile-Warning-and-Defense-datasheet.pdf?v=1.0.0>.

OGDEN, THEODORA, ANNA KNACK, MÉLUSINE LEBRET, JAMES BLACK Y VASILIOS MAVROUDIS. «The Role of the Space Domain in the Russia-Ukraine War: The Impact of Converging Space and AI Technologies.» *CETAS*, 2024. https://cetas.turing.ac.uk/sites/default/files/2024-02/cetas_expert_analysis_space_and_ai_convergence.pdf.

ORTIZ, PALOMA. «La astrología en la Grecia clásica, más allá del horóscopo.» *National Geographic Historia*, 2023. https://historia.nationalgeographic.com.es/a/astrologia-grecia-clasica_20135.

PALANTIR. *About Palantir*. Palantir, s.f. <https://www.palantir.com/>.

PALAPARTHI, ANISHA. «Lost in Space: The Ethics of the Private Space Race». VCE, 2024. <https://vce.usc.edu/volume-7-issue-2/lost-in-space-the-ethics-of-the-private-space-race/>.

PÉREZ, ENRIQUE. «La astronomía, ¿una ciencia visual?» *Instituto de Astrofísica de Canarias*, 2014. <https://www.iac.es/es/blog/vialactea/2014/08/la-astrologia-una-ciencia-visual>.

PÉREZ, MARÍA. «La sofisticada astronomía de los antiguos babilonios.» *El Mundo*, 2016. <https://www.elmundo.es/ciencia/2016/01/28/56aa618fe2704e62358b45fe.html>.

PICCOLO, RICCARDO. «El Proyecto Kuiper de Amazon lanza sus primeros satélites para desafiar el dominio de SpaceX.» *WIRED*, 2025. <https://es.wired.com/articulos/el-proyecto-kuiper-de-amazon-lanza-sus-primeros-satelites-para-desafiar-el-dominio-de-spacex>.

PIERSON, NATALIE. «A Multi-Planet Species: Ethical and Environmental Impacts of Privatized Space Travel.» *Research Association for Interdisciplinary Studies*, 2021.

RADIN, ANDREW, KHRYSTYNA HOLYNSKA, CHEYENNE TRETTER, Y THOMAS VAN BIBBER. *Lessons from the War in Ukraine for*

Space: Challenges and Opportunities for Future Conflicts. RAND, 2025. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RRA2900/RRA2950-1/RAND_RRA2950-1.pdf.

REDMOND, GEOFFREY, Y TZE-KI HON. *Teaching the I Ching (Book of Changes)*. Cap. 7. Oxford Academic, 2014.

SEGOBAETSO, BENJAMIN. *Ethical Implications of the Colonization, Privatization and Commercialization of Outer Space*. Major research paper, Faculty of Human Sciences and Philosophy, School of Public Ethics, Saint Paul University, Ottawa, Canada, 2018.

SMITH, MARK. «Anti-satellite Weapons: History, Types and Purpose.» *Space.com*, 2022. <https://www.space.com/anti-satellite-weapons-asats>.

SONG, WANYUAN, JANA TAUSCHINSKI. «El ambicioso plan de China para convertirse en la superpotencia espacial.» *BBC News*, 2022. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-61709355>.

SPACE FOUNDATION. *State of Space*. Space Foundation, 2024. <https://www.spacefoundation.org/events/the-state-of-space/>.

SPACE RESOURCE EXPLORATION AND UTILIZATION ACT OF 2015. H.R. 1508, 114th Cong. (2015). <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1508>.

SPACEX. *SpaceX Making History*. SpaceX, s.f. <https://www.spacex.com/mission/>.

STARLINK. «Tecnología Satelital». 2025. <https://www.starlink.com/technology>.

TORROJA, JOSÉ. *Historia de la ciencia árabe. Los sistemas astronómicos*. Universidad Complutense de Madrid, 1981. https://digital.csic.es/bitstream/10261/27783/1/N122_1981.pdf.

UNITED NATIONS OFFICE FOR OUTER SPACE AFFAIRS (UNOOSA). *Committee on the Peaceful Uses of Outer Space*, s.f. <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/copuos/index.html>.

UNITED NATIONS OFFICE FOR OUTER SPACE AFFAIRS (UNOOSA). *Directrices para la reducción de desechos espaciales de la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos*, 2024. <https://www.unoosa.org/documents/pdf/spacelaw/sd/COPUOS-GuidelinesS.pdf>.

UNITED NATIONS OFFICE FOR OUTER SPACE AFFAIRS (UNOOSA). *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies*, 1967. <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/outerspace-treaty.html>.

URI, JOHN. «65 Years Ago: The National Aeronautics and Space Act of 1958 Creates NASA.» *NASA*, 2023. <https://www.nasa.gov/history/65-years-ago-the-national-aeronautics-and-space-act-of-1958-creates-nasa/>.

VENTURA-TRAVERSET BOSCH, JAVIER. «El sector espacial: una extraordinaria oportunidad para Europa.» En *Los retos del espacio exterior: ciencia, industria, seguridad y aspectos legales*, 79-80. Cuadernos de Estrategia 208. Madrid: Ministerio de Defensa, 2023. https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/1/o/los_retos_del_espacio_exterior.pdf.

VINCENT, ELISE, ALEXANDRE PIQUARD, Y CÉDRIC PIETRALUNGA. «How Starlink's Satellite Constellations Are Changing War.» *Le Monde*, 2022. https://www.lemonde.fr/en/economy/article/2022/12/28/how-starlink-s-satellite-constellations-are-changing-war_6009472_19.html.

VINCENT, JULIEN. «New Space: Le rêve, ou le mirage, d'un futur spatial pour l'humanité.» *Le Monde*, 2024. https://www.lemonde.fr/idees/article/2024/10/16/new-space-le-reve-ou-le-mirage-d-un-futur-spatial-pour-l-humaine_6353141_3232.html.

WEISS, GUS. *The Life and Death of Cosmos* 954. 1978. The George Washington University. <https://nsarchive2.gwu.edu/nukevault/ebb267/10.pdf>.

WULLMAN, ISRAEL. «El cielo no tiene límites: el liderazgo de Israel en las imágenes satelitales.» *Ynet*, 2023. <https://www.ynetespanol.com/tendencias/ciencia-y-tecnologia/article/bywmjf86h>.

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**De la Torá al Corán: Influencias Religiosas
en el Conflicto Palestino-Israelí y la Diplomacia
Española como Puente de Reconciliación**

Cristián Fabián Cárdenas

Madrid, junio 2025

DEDICATORIA

*A Dios, tú que me abres las puertas
y acompañas en cada proyecto de mi vida.*

AGRADECIMIENTOS

He tenido el privilegio de pasar por las aulas de la Escuela Diplomática, donde pude aprender directamente de embajadores, altos funcionarios y profesores de reconocida trayectoria académica. Agradezco a esta Institución la beca concedida que me permitió trasladarme a Madrid y ser parte de este entorno formativo de excelencia. Mi gratitud a todos quienes, con generosidad y exigencia, enriquecieron esta etapa tan significativa de mi camino académico y también personal.

Quiero dedicar un agradecimiento muy especial a mi tutor, el Dr. David Villar Vegas, profesor del Área de Estudios Hebreos y Arameos de la Universidad Complutense de Madrid, especializado en religión judía, texto bíblico y dinámicas histórico-religiosas del antiguo Israel. Cuyo compromiso constante marcaron profundamente el desarrollo de esta memoria. Su orientación me ayudó a dar claridad a mis ideas, a enfocar las lecturas y a estructurar el trabajo con rigor académico. Nunca antes había tenido un tutor tan implicado en mi proceso, y me honra dejar constancia de ello.

Este trabajo es también fruto del acompañamiento generoso de diversas personas, en especial de la Dra. Carmen Quesada Alcalá, quien me condujo hasta mi tutor. Del mismo modo, gracias a la mediación de mi tutor, tuve el privilegio de recibir comentarios y sugerencias del profesor Uriel Simonsohn, catedrático en la Universidad de Haifa (Israel), especialista en narrativas religiosas y en las dinámicas de identidad confesional en contextos históricos complejos. Su mirada crítica y generosa enriqueció el desarrollo de este trabajo.

Por otro lado, las clases del profesor Ignacio Álvarez-Ossorio, centradas en Oriente Medio, y del profesor Juan Luis Manfredi, dedicadas a la diplomacia pública y el *soft power*, me proporcionaron herramientas clave para abordar con mayor profundidad las dimensiones política, social y diplomática que deseo hayan quedado reflejadas en este trabajo.

RESUMEN

Este trabajo analiza el conflicto israelí-palestino desde una perspectiva histórica, religiosa y diplomática, con el objetivo de explorar cómo las narrativas sacralizadas y los marcos jurídicos han influido en la legitimación territorial, la identidad nacional y las posibilidades de reconciliación. El método combina un análisis histórico-crítico de fuentes primarias y secundarias, como textos legales, crónicas religiosas, documentos diplomáticos y artículos académicos, con un estudio comparado de las narrativas del judaísmo, el islam y el cristianismo. A lo largo de ocho capítulos, se examinan los principales momentos de transformación del conflicto, desde el periodo otomano hasta 2025, incluyendo la reforma del *waqf*, las tensiones bajo el Mandato británico, la guerra del *Yom Kippur* y la creciente centralidad del discurso religioso en el ciclo de violencia reciente.

El estudio presta atención especial al papel de las religiones en la estructuración simbólica del territorio y en la consolidación de identidades políticas excluyentes. Al mismo tiempo, se analizan voces y actores que han intervenido desde una lógica ética y espiritual, generando espacios de diálogo interconfesional y contribuyendo a la contención del conflicto desde otros registros. La investigación presta especial atención al rol de la diplomacia española como puente entre comunidades enfrentadas, destacando no solo su dimensión simbólica, sino también su capacidad de intervención en situaciones críticas, tanto en escenarios históricos como en marcos multilaterales recientes. Su trayectoria revela una implicación que combina legado histórico con capacidad operativa en contextos altamente sacralizados.

Los resultados sugieren que la dimensión religiosa, lejos de ser un obstáculo inevitable, ofrece claves interpretativas y posibilidades todavía no suficientemente exploradas para la transformación del conflicto. Algunas de esas vías, presentes en procesos emergentes de mediación y reconocimiento mutuo, se esbozan aquí como hipótesis abiertas a reflexión futura.

Palabras clave: religión, diplomacia, territorio, legitimidad.

ABSTRACT

This thesis analyses the Israeli-Palestinian conflict from a historical, religious, and diplomatic perspective, with the aim of exploring how sacralised narratives and legal frameworks have influenced territorial legitimacy, national identity, and the possibilities for reconciliation. The method combines a historical-critical analysis of primary and secondary sources, including legal texts, religious chronicles, and diplomatic documents, with a comparative study of the religious narratives of *Judaism*, *Islam*, and *Christianity*. Across eight chapters, the research examines key turning points in the evolution of the conflict, from the Ottoman period to 2025. Special attention is given to the reform of the *waqf*, tensions under the British Mandate, the *Yom Kippur* war, and the growing centrality of religious discourse in recent cycles of violence.

The study emphasizes the role of religion in shaping symbolic understandings of the land and reinforcing exclusive political identities. At the same time, it considers the voices and actors who have approached the conflict from ethical and spiritual standpoints, promoting interfaith dialogue and contributing to de-escalation through alternative frameworks. Particular focus is placed on the role of Spanish diplomacy as a bridge between opposing communities, highlighting not only its symbolic dimension but also its capacity to intervene in critical situations, both in historical episodes and within recent multilateral arenas. Its trajectory reflects a distinctive combination of historical legacy and operative capacity in highly sacralised contexts.

The findings suggest that the religious dimension, far from being an inevitable obstacle, offers interpretive keys and underexplored pathways for conflict transformation. Some of these approaches, reflected in emerging practices of mediation and mutual recognition, are outlined here as open hypotheses for future reflection and inquiry.

Keywords: religion, diplomacy, territory, legitimacy

ABREVIATURAS

ALLMEP:	<i>Alliance for Middle East Peace.</i>
ANP:	Autoridad Nacional Palestina.
BBC:	<i>British Broadcasting Corporation.</i>
CS:	Custodia de Tierra Santa.
EE. OO:	Época Otomana.
IDF:	<i>Israel Defense Forces</i> (Fuerzas de Defensa de Israel).
JCPA:	<i>Jerusalem Center for Public Affairs.</i>
MAEC:	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (España).
ME:	Medio Oriente.
MECD:	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (España).
ONU:	Organización de las Naciones Unidas.
OOP:	Organización para la Observación de Palestina.
PA:	<i>Palestinian Authority</i> (Autoridad Palestina).
PLO:	<i>Palestine Liberation Organization</i> (Organización para la Liberación de Palestina).
SDN:	Sociedad de Naciones.
UNESCO:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
UNISPAL:	<i>United Nations Information System on the Question of Palestine</i>
UNRWA:	Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo.
UNSCOP:	<i>United Nations Special Committee on Palestine.</i>
WAQF:	Fundación religiosa islámica de bienes inalienables.

Capítulo I

INTRODUCCIÓN

El conflicto entre Israel y Palestina constituye uno de los más prolongados y complejos en la historia contemporánea de Oriente Medio. Aunque tradicionalmente se ha interpretado en términos territoriales y geopolíticos, múltiples estudios subrayan el papel central de las narrativas religiosas en la construcción de identidades colectivas, la legitimación de reclamos y la percepción del adversario como amenaza existencial¹. Estas narrativas no solo dificultan el diálogo, sino que transforman el conflicto en un enfrentamiento simbólico y espiritual. A pesar de ello, la diplomacia internacional ha tendido a relegar esta dimensión, privilegiando enfoques securitarios y acuerdos técnicos. En contraste, la diplomacia española ha desarrollado desde los años noventa una política de «neutralidad activa», apoyada en la mediación cultural y el reconocimiento de la diversidad religiosa como eje de convivencia histórica². Esta orientación, lejos de ser meramente retórica, ha buscado articular puentes entre comunidades enfrentadas mediante espacios de diálogo interreligioso y cooperación institucional³.

Investigadores como Ignacio Álvarez-Ossorio y Matilde Eiroa han sostenido que la diplomacia española en el conflicto israelí-palestino ha buscado equilibrar sus limitaciones geopolíticas con una apuesta sostenida por la mediación cultural y religiosa. Desde la Conferencia de Madrid de 1991 hasta iniciativas recientes lideradas por Casa Árabe o el Centro Sefarad-Israel, España ha intentado ejercer una forma de «neutralidad activa», posicionándose como facilitadora entre comunidades enfrentadas. Este enfoque ha sido percibido desde algunos sectores israelíes como menos ideologizado en comparación con otras potencias europeas,

¹ Washington Institute for Near East Policy, «*Religion and the Israel-Palestinian Conflict: Cause, Consequence, and Cure*,» Fikra Forum, 31 de mayo de 2018.

² Ignacio Álvarez-Ossorio, «España ante el gobierno de Hamás,» *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 79-80 (2007): 189-206; Matilde Eiroa San Francisco, «*El pasado no es suficiente. Temáticas y conflictos en los encuentros de Franco con los líderes árabes y musulmanes*,» *Miscelánea de Estudios Árabes y Hebraicos* 62 (2013): 23-46.

³ Elie Barnavi, *L'énigme espagnole: Entretiens sur l'Espagne contemporaine* (Paris: Stock, 2002); Gadi Taub, «Israel's Identity Crisis and the European Mirror,» *Haaretz*, 5 de marzo de 2016.

precisamente por su bajo perfil político y por una sensibilidad cultural que conecta con su propia historia multirreligiosa⁴.

1. Estado del arte

El análisis histórico muestra que la evolución del conflicto ha estado marcada por momentos clave que transformaron tanto el equilibrio de poder como las narrativas identitarias predominantes. A finales del siglo XIX, el sionismo emergió como un movimiento esencialmente secular, aunque pronto fue impregnado de elementos religiosos que otorgaron al proyecto nacional judío un sentido mesiánico. Esta reinterpretación teológica, según señala Ehud Sprinzak, dotó de legitimidad espiritual a la empresa colonizadora. Líderes religiosos como Abraham Isaac Kook interpretaron la expansión territorial como parte de un proceso divino de redención, lo que explica la consolidación del sionismo religioso como una fuerza decisiva en la política israelí contemporánea⁵.

Paralelamente, el nacionalismo árabe y, más tarde, el palestino, fueron incorporando elementos islámicos, especialmente tras la *Nakba*ⁱⁱ de 1948 y la ocupación israelí de Jerusalén Esteⁱⁱⁱ en 1967. En palabras de Rashid Khalidi, esta evolución convirtió la resistencia política en una obligación religiosa, al vincularla con la defensa de los *waqf* (bienes sagrados islámicos), profundizando así la dimensión identitaria del conflicto⁶.

En este contexto la Franja de Gaza^{iv}, con más de dos millones de habitantes y una alta densidad demográfica, se transformó en un epicentro del conflicto tras su ocupación en 1967 y la posterior toma de poder por Hamás^v en 2007. Desde entonces, el bloqueo impuesto por Israel ha agravado las condiciones de vida y ha fomentado la radicalización.⁷ En este contexto, la carta fundacional de Hamás, publicada en 1988, articula un discurso que entrelaza nacionalismo palestino con una interpretación islámica de la yihad como deber religioso individual, rechazando el reconocimiento de Israel y legitimando la resistencia armada⁸. Aunque en 2017 la organización intentó matizar su retórica, los principios de la lucha armada y la liberación total de Palestina continúan siendo ejes centrales de su ideología⁹.

⁴ _____, *L'énigme espagnole: Entretiens sur l'Espagne contemporaine* (Paris: Stock, 2002); Gadi Taub, «Israel's Identity Crisis and the European Mirror», *Haaretz*, 5 de marzo de 2016.

⁵ Ehud Sprinzak, «Politics: The Impact and Origins of Gush Emunim», *The Jerusalem Quarterly* 29 (1983): 3-21.

⁶ Rashid Khalidi, *The Iron Cage: The Story of the Palestinian Struggle for Statehood* (Boston: Beacon Press, 2006), 175-182.

⁷ Mitchell G. Bard, «Hamás», *Jewish Virtual Library*, 2023, <https://www.jewishvirtuallibrary.org/hamas>.

⁸ The Avalon Project, «*The Covenant of the Islamic Resistance Movement (Hamás)*», Yale Law School, 18 de agosto de 1988, https://avalon.law.yale.edu/21st_century/hamas.asp.

⁹ _____, «Hamás», *Jewish Virtual Library*, 2023, <https://www.jewishvirtuallibrary.org/hamas>.

Frente a esta complejidad, España ha mantenido una postura diplomática coherente con el derecho internacional y el marco de la Unión Europea, apoyando la solución de dos Estados y rechazando el uso de la violencia por cualquier parte. Según una nota oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores, la política española se ha basado en mantener canales de diálogo activos con múltiples actores regionales y en defender la legalidad internacional como fundamento para una solución justa y duradera¹⁰.

En Israel, el auge del sionismo religioso a partir de 1967 consolidó posturas que entienden la posesión de la tierra como un mandato divino, legitimando la colonización de territorios bíblicos y dificultando la posibilidad de concesiones territoriales. Movimientos como *Gush Emunim*^{vi} influyeron notablemente en la configuración política posterior, dando lugar a una narrativa que combina elementos mesiánicos con reivindicaciones territoriales, lo cual ha contribuido a la polarización de la sociedad israelí y ha limitado las opciones de negociación¹¹.

Frente a ello, diversos sectores dentro del judaísmo israelí han defendido interpretaciones alternativas que, desde la propia tradición religiosa, promueven valores de paz. Es el caso de comunidades liberales y laicas que se apoyan en el principio de *pikuach nefesh*^{vii}, según el cual la preservación de la vida humana tiene prioridad sobre otros preceptos religiosos. Esta línea ética ha servido de base para la defensa de soluciones negociadas y ha estado presente en sectores religiosos que abogan por la reconciliación¹².

En este contexto, la diplomacia española ha promovido el acercamiento a organizaciones judías comprometidas con el diálogo y la paz. A través del Centro Sefarad-Israel y la participación en foros académicos como los organizados por la Universidad Hebrea de Jerusalén, España ha impulsado espacios de cooperación con sectores moderados del judaísmo israelí¹³.

La guerra de *Yom Kippur*^{viii} en 1973 marcó un hito en la percepción israelí sobre su vulnerabilidad estratégica. Según Uriel Simonsohn, esta guerra dejó una huella profunda en la construcción de la identidad nacional israelí, condicionando la forma en que el país concibe sus amenazas internas y externas¹⁴. A partir de

¹⁰ Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, «España reitera su compromiso con la solución de dos Estados y el respeto al Derecho Internacional Humanitario,» nota de prensa, 10 de mayo de 2024, https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/NotasPrensa/Paginas/2024/20240510_NP_Palestina.aspx.

¹¹ Ehud Sprinzak, *Politics: The Impact and Origins of Gush Emunim*, *The Jerusalem Quarterly* 29 (1983): 3-21.

¹² Yeshivat Har Etzion, «*Pikuach Nefesh: Introduction and Conceptual Meaning*,» 11 de junio de 2022, <https://etzion.org.il/en/halakha/studies-halakha/intro-hilkhot-pikuach-nefesh>.

¹³ Centro Sefarad-Israel, «*Diplomacia cultural y diálogo interreligioso*,» Documento institucional, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 2020.

¹⁴ Yael Zerubavel, «The Afterlife of War: Memory and Identity in Post-Yom Kippur Israel,» *Journal of Modern Jewish Studies* 21, n.º 2 (2022): 148.

esta experiencia, las decisiones políticas comenzaron a incorporar con más fuerza elementos simbólicos y religiosos en los discursos de seguridad y defensa.

Desde esta coyuntura, la diplomacia española ha apostado por un enfoque más amplio, que reconozca las sensibilidades religiosas del conflicto más allá de las dimensiones militares. Ejemplo de ello son las declaraciones oficiales del Ministerio de Asuntos Exteriores en relación con Jerusalén, que reiteran el compromiso español con el respeto al carácter sagrado y multiconfesional de la ciudad¹⁵.

Por otro lado, la perspectiva del cristianismo palestino ha ofrecido una narrativa teológica distinta, centrada en la justicia, la no violencia y la resistencia espiritual. El teólogo anglicano Naim Ateek, fundador del movimiento *Sabeel*^{ix}, ha desarrollado una teología de la liberación que propone una lectura crítica de las escrituras, denunciando el uso del Antiguo Testamento como justificación de la ocupación. En su propuesta, los valores de justicia, reconciliación y compasión emergen como fundamentos para una solución no violenta¹⁶. Asimismo, Sabeel ha promovido una amplia red de actividades comunitarias, publicaciones y encuentros ecuménicos que buscan reafirmar la identidad cristiana palestina desde el compromiso con la paz. Esta visión teológica alternativa ha sido reconocida por sectores eclesiales europeos y ha contado con el respaldo diplomático de España, que ha abogado por la protección de las minorías cristianas en foros como el Consejo de Derechos Humanos de la ONU¹⁷⁻¹⁸.

Además, el Vaticano ha reiterado su preocupación por Jerusalén y la necesidad de preservar su carácter sagrado y multirreligioso. En diversas declaraciones, la Santa Sede ha abogado por una solución justa y duradera que respete los derechos de todos los pueblos y garantice el acceso libre a los lugares santos¹⁹. Esta posición ha sido respaldada por la diplomacia española, que en resoluciones de la ONU ha apoyado la internacionalización de Jerusalén o el mantenimiento de su status quo como ciudad compartida y pluriconfesional²⁰.

En Israel, ideologías impregnadas de simbolismo religioso han legitimado el nacionalismo. La noción de «religión civil» y conceptos como *mamlachtiut*^x, impulsados por líderes como Ben-Gurión, han dotado al Estado de una estructura simbólica que moviliza a la sociedad y refuerza la autoridad estatal²¹. En el ám-

¹⁵ Ministerio de Asuntos Exteriores, *Documentos Diplomáticos de España: Conferencia de Paz de Madrid*.

¹⁶ Naim Ateek, *Justice and Only Justice: A Palestinian Theology of Liberation* (Maryknoll: Orbis Books, 1989).

¹⁷ Sabeel Ecumenical Liberation Theology Center, «*Palestinian Liberation Theology*,» <https://sabeel.org/palestinian-liberation-theology/>.

¹⁸ Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Debate sobre la libertad de religión y creencias, intervención de España*, Ginebra, 2019.

¹⁹ Santa Sede, «*Declaración sobre Jerusalén*», Vatican News, 10 de diciembre de 2017.

²⁰ Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 181 (II), «*Futuro Gobierno de Palestina*», 29 de noviembre de 1947; Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, «*Posición de España sobre Jerusalén*», 2024.

²¹ Charles S. Liebman y Eliezer Don-Yehiya, *Civil Religion in Israel: Traditional Judaism and Political Culture in the Jewish State* (Berkeley: University of California Press, 1983), 28-46.

bito palestino, el martirio se ha convertido en símbolo de resistencia y sacrificio, instrumentalizado por grupos como Hamás para movilizar y afirmar la identidad nacional. Frente a esta narrativa, iniciativas españolas como la Red de Mujeres por la Paz y encuentros interreligiosos promovidos por Casa Árabe y la Fundación Euroárabe han impulsado discursos alternativos centrados en la vida, la dignidad humana y el reconocimiento mutuo²².

Aunque los Acuerdos de Abraham de 2020 se presentaron como un avance hacia la paz regional, su enfoque ha sido principalmente geopolítico, con escasa participación de líderes religiosos en las negociaciones. Diversos académicos y figuras religiosas han criticado la falta de una base teológica sólida, señalando que esto puede limitar su eficacia a largo plazo, ya que no abordan las dimensiones religiosas profundas del conflicto²³. Además, se ha cuestionado el valor sustantivo de los acuerdos, pues en muchos casos formalizan relaciones ya existentes y su capacidad para transformar la dinámica del conflicto y promover una paz duradera resulta limitada¹⁹. En respuesta, propuestas como la *Holy Land Confederation*^{xi} han recuperado el valor de los enfoques simbólicos y culturales. La diplomacia española, con su experiencia en el fomento de marcos interreligiosos y pluralistas, podría desempeñar un papel complementario en estos modelos híbridos²⁴.

Por su parte, la diplomacia internacional ha priorizado históricamente los aspectos territoriales y de seguridad, relegando la dimensión religiosa. Sin embargo, iniciativas recientes como los Acuerdos de Abraham y la propuesta *Holy Land Confederation* evidencian un reconocimiento creciente de la necesidad de abordar el componente religioso para avanzar hacia la paz²⁵. La investigación académica subraya que transformar identidades religiosas, construir memorias compartidas y fomentar el diálogo interreligioso pueden ser vías efectivas para la reconciliación²⁶. La experiencia española, basada en una tradición de convivencia interreligiosa y el capital simbólico de Sefarad y el legado andalusí, constituye una base sólida para ejercer mediación cultural en contextos donde lo religioso es central²⁷.

Este enfoque se ha visto reforzado tras la guerra de Gaza (2023–2025), en la que las narrativas religiosas volvieron a ocupar un lugar central tanto en el discur-

²² Casa Árabe, «Red de Mujeres por la Paz en Oriente Medio», Fundación Euroárabe de Altos Estudios, actividades 2020-2023.

²³ Daniel Kurtzer, «The Abraham Accords: A View from the Region», Middle East Institute, 2021; Khalil Shikaki, «Religious Dimensions of the Abraham Accords», Brookings, 2021.

²⁴ Hiba Hussein y Yossi Beilin, *The Holy Land Confederation as a Facilitator for the Two-State Solution* (Jerusalén: Holy Land Confederation, 2022), 1-24.

²⁵ Hiba Hussein y Yossi Beilin, *The Holy Land Confederation as a Facilitator for the Two-State Solution* (Jerusalén: Holy Land Confederation, 2022), 1-24.

²⁶ Mohammed Abu-Nimer, «Religion, Dialogue, and Non-Violent Actions in Palestinian-Israeli Conflict,» *International Journal of Politics, Culture, and Society* 17, no. 3 (2004): 491-511.

²⁷ Centro Sefarad-Israel, «Sefarad: Historia y diplomacia pública,» Madrid, 2023; Fundación Tres Culturas, «El legado andalusí y la diplomacia cultural española,» Sevilla, 2022.

so político como en la percepción pública del conflicto. En 2025, el resurgimiento del sionismo religioso y del islamismo militante ha intensificado la sacralización territorial, dificultando la viabilidad de compromisos políticos. Al mismo tiempo, instituciones como la Iglesia Católica, a través del Patriarcado Latino de Jerusalén^{xii} y Cáritas, han redoblado su compromiso humanitario y espiritual en la región, mientras que organizaciones interreligiosas como *Abrahamic Reunion*^{xiii} promueven nuevas formas de diálogo que trascienden el marco geopolítico. Estas dinámicas subrayan que la dimensión religiosa ya no puede considerarse un aspecto periférico: es un factor estructural que configura identidades, narrativas y legitimidades, y cuya comprensión profunda resulta indispensable para cualquier intento serio de resolución del conflicto.

Desde esta perspectiva, la presente investigación adquiere relevancia al analizar un conflicto cuya complejidad sigue marcando el escenario internacional. Al centrarse en la convergencia entre narrativas religiosas y diplomacia, aporta una lectura transversal poco desarrollada en la literatura académica. El análisis del papel de la diplomacia española en momentos clave permitirá profundizar en su política exterior y explorar el potencial de enfoques simbólicos y culturales en la mediación, enriqueciendo los estudios internacionales y religiosos y abriendo nuevas vías para la gestión diplomática donde lo espiritual y lo político se entrelazan.

2. Planteamiento y enfoque metodológico

Este trabajo adopta un enfoque histórico-temático para analizar el conflicto palestino-israelí, poniendo especial énfasis en la influencia de las narrativas religiosas y el papel de la diplomacia española. El objetivo es identificar en qué etapas del desarrollo del conflicto se manifiestan las influencias religiosas y cómo estas han condicionado tanto la evolución del propio conflicto como las oportunidades de mediación internacional. La investigación se estructura en torno a dos ejes fundamentales e interrelacionados: por un lado, el análisis de las narrativas religiosas y su evolución en el contexto del conflicto Palestino-Israelí, por otro lado, el estudio de la diplomacia española en la región, examinando cómo ha respondido, interpretado o contribuido a estas narrativas religiosas a lo largo del tiempo. Esta doble perspectiva permite comprender tanto la instrumentalización política de lo religioso como las particularidades de la acción exterior española, que ha oscilado entre posiciones pragmáticas y aproximaciones culturales basadas en su propio legado histórico de convivencia interreligiosa. Para ello, se ha recurrido a fuentes primarias (documentos diplomáticos, declaraciones oficiales, textos religiosos) y secundarias (bibliografía especializada), aplicando un análisis cronológico-temático para identificar en qué momentos clave la intersección entre religión y diplomacia resulta especialmente significativa.

Las dos líneas temáticas principales del estudio son:

- La evolución de las narrativas religiosas en relación con el conflicto.
- El papel de la diplomacia española en distintos momentos clave.

3. Preguntas de investigación

- ¿Qué papel han desempeñado las narrativas religiosas en el conflicto palestino-israelí a lo largo del tiempo?
- ¿Cómo puede la diplomacia española, desde su tradición cultural y experiencia histórica, intervenir como mediadora eficaz?

4. Objetivos

- Analizar la evolución histórica del conflicto evaluando la perspectiva religiosa que tiene el conflicto.
- Evaluar el papel y las oportunidades de la diplomacia española en clave de diplomacia religiosa.

5. Metodología

- Análisis histórico-crítico de fuentes primarias y secundarias (textos legales, crónicas religiosas, documentos diplomáticos, artículos académicos).
- Estudio comparado de narrativas religiosas (judaísmo, islam, cristianismo).
- Análisis de caso: el rol diplomático de España.

6. Motivación Personal

Mi interés por el conflicto palestino-israelí surge de una trayectoria académica que combina Filosofía, Relaciones Internacionales, Derecho y Comunicación, junto con una práctica personal de la Cábala judía. Durante mi formación filosófica investigué la influencia de esta tradición mística (la *Kabbalah*^{xiv}) en Walter Benjamin^{xv}, lo que me permitió profundizar en la dimensión simbólica del pensamiento judío en Europa, especialmente la influencia de la Escuela de Frankfurt^{xvi}.

Asimismo, la Cábala, desarrollada en la España medieval en un contexto de convivencia y tensiones entre judíos, cristianos y musulmanes, ofrece una clave histórica y espiritual para comprender cómo las identidades religiosas configuran las narrativas del presente. Esta perspectiva, unida a los conocimientos adquiridos en el Máster en Diplomacia, orienta una mirada equilibrada sobre el conflic-

to, que reconoce tanto la diversidad de voces israelíes como palestinas, y propone una lectura que integra lo político, lo cultural y lo espiritual.

7. Organización del trabajo

En los capítulos siguientes se abordarán en detalle las preguntas de investigación sobre la influencia de las narrativas religiosas y el papel potencial de la diplomacia española como puente de reconciliación, esto a través del análisis cronológico de siete periodos históricos que abarcan desde el Período Otomano hasta la actualidad. Este enfoque permitirá identificar continuidades y rupturas en la interacción entre religión, política y diplomacia, y evaluar las posibilidades reales de una solución negociada y sostenible. Es así como este trabajo se estructura en torno a la necesidad de analizar con rigor y equilibrio los hechos históricos y las narrativas religiosas que han configurado el conflicto, evitando simplificaciones y reconociendo la pluralidad de perspectivas.

Capítulo II

LA ÚLTIMA PARTE DEL PERÍODO OTOMANO: DEL CÓDIGO DE TIERRAS A LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL (1858-1917)

El período final del dominio otomano sobre los territorios de la actual Palestina desde la promulgación del Código de Tierras en 1858 hasta el fin de la Primera Guerra Mundial, representa un marco crucial para comprender las dinámicas legales, sociales y geopolíticas que preceden al conflicto contemporáneo. Aunque el Imperio otomano había controlado la región desde el siglo XVI, es en esta fase tardía cuando se consolidan procesos institucionales que transforman el control del suelo y alteran el equilibrio entre las comunidades locales. Como afirman Yossi Beilin y Hiba Hussein, estos años configuran la matriz histórica en la que el territorio comienza a adquirir un valor simbólico y político en disputa²⁸.

Durante este tiempo, los territorios que hoy se asocian con Palestina estaban administrativamente divididos entre varios *vilayets*^{xvii}, sin constituir una unidad político-administrativa unificada. Michelle Campos ha señalado que el término «Palestina» durante la época otomana funcionaba más como una designación cultural o geográfica que como una entidad concreta²⁹. Este anacronismo terminológico obliga a utilizar con cautela expresiones como «los territorios de la actual Palestina», especialmente antes del Mandato británico, cuando el concepto adquirió finalmente una dimensión jurídica precisa³⁰.

En paralelo, las reformas *Tanzimat* ^{xviii} iniciadas en 1839, y especialmente el Código de Tierras de 1858, introdujeron una transformación radical en la gestión del suelo. Estas medidas, dirigidas a centralizar el poder estatal y modernizar el aparato fiscal otomano, impusieron el registro individual de la tierra, erosionando

²⁸ Yossi Beilin y Hiba Hussein, *The Holy Land Confederation as a Facilitator for the Two-State Solution* (West Long Branch: Monmouth University, 2022), 7-10.

²⁹ Michelle Campos, *Ottoman Brothers: Muslims, Christians, and Jews in Early Twentieth-Century Palestine* (Stanford: Stanford University Press, 2011), 15-30.

³⁰ Campos, *Ottoman Brothers*, 35.

las formas tradicionales de propiedad comunal, como el *musha 'a*^{xix}, y preparando así el terreno para futuras disputas sobre la tierra³¹. Esta reforma jurídica coincidió con una relativa modernización: construcción de infraestructuras, cambios administrativos y reformas educativas, aunque limitadas por la condición periférica de la región³².

Las comunidades árabes en el sur de *Bilad al-Sham*^{xx}, integradas en los *vilayets* de Beirut y Damasco, mantenían estructuras sociales basadas en redes familiares extensas, clanes y la administración de bienes comunes como el *waqf*, un tipo de propiedad religiosa islámica. La convivencia entre musulmanes, cristianos y judíos era habitual, y la organización comunitaria estaba más vinculada a la identidad confesional y local que a una conciencia nacional articulada³³. Michelle Campos y Jorge Ramos Tolosa han destacado que estas sociedades, aunque sometidas a reformas legales e influencias externas crecientes, funcionaban como espacios dinámicos de interacción social y cambio paulatino, donde se gestaban las tensiones que más tarde alimentarían los movimientos nacionalistas³⁴.

Finalmente, el debilitamiento progresivo del Imperio otomano y la creciente injerencia europea anticiparon una reconfiguración geopolítica profunda en la región tras la Gran Guerra. El período otomano, por tanto, no solo marca el inicio cronológico del conflicto, sino que proporciona el andamiaje institucional y simbólico sobre el cual se proyectarían los enfrentamientos del siglo XX³⁵.

1. El Código de Tierras Otomano de 1858: transformación de la propiedad y relevancia actual

La promulgación del Código de Tierras Otomano en 1858, como parte de las reformas *Tanzimat*, marcó un punto de inflexión en el sistema de tenencia y uso de la tierra en los territorios que hoy conforman Palestina. Esta legislación buscaba fortalecer el control estatal y aumentar la recaudación fiscal mediante el registro obligatorio de parcelas agrícolas a nombre de particulares³⁶. Hasta entonces, la tierra se gestionaba mayoritariamente a través de modelos comunales y religiosos como el *waqf* (propiedad religiosa) y la *musha 'a* (propiedad colectiva de aldeas), los cuales garantizaban un uso flexible y solidario de los recursos³⁷.

El sistema *musha 'a* predominaba en muchas aldeas árabes y se basaba en la redistribución periódica de parcelas entre familias, asegurando cierta equidad

³¹ Jorge Ramos Tolosa, *Una historia contemporánea de Palestina-Israel* (Madrid: Catarata, 2023), 45-60.

³² Cleveland y Bunton, *A History of the Modern Middle East*. 120-135.

³³ Beilin y Hussein, *The Holy Land Confederation*, 7-10.

³⁴ Baruch Kimmerling y Joel S. Migdal, *The Palestinian People: A History* (Cambridge: Harvard University Press, 2003), 50-70.

³⁵ Michelle Campos, *Ottoman Brothers*, 75-90.

³⁶ Cleveland y Bunton, *A History of the Modern Middle East*. 120-122.

³⁷ Ramos Tolosa, *Una historia contemporánea de Palestina-Israel*, 48-49.

y cohesión social³⁸. Al exigir el registro individual de la tierra, el Código de 1858 debilitó esa tenencia colectiva y despojó a las comunidades campesinas del acceso a los bienes comunales. Además, el proceso de registro se convirtió en una herramienta de fiscalización y vigilancia estatal, lo que generó rechazo y desconfianza en las poblaciones rurales³⁹.

Muchos campesinos, temerosos de la fiscalidad, el reclutamiento militar o la intervención de las autoridades otomanas, evitaron registrar sus tierras. Esta situación fue aprovechada por grandes terratenientes urbanos y notables locales, que inscribieron parcelas a su nombre mediante prácticas especulativas o fraudulentas⁴⁰. Así surgió una nueva clase de propietarios absentistas, muchos de los cuales vivían en las ciudades o incluso fuera de Palestina. Los campesinos fueron desplazados a roles de aparceros o arrendatarios, perdiendo el control directo sobre las tierras que habían cultivado durante generaciones⁴¹.

La privatización resultante de esta dinámica facilitó la transferencia de tierras a manos de colonos y organizaciones sionistas desde finales del siglo XIX, muchas veces a través de la compra directa a estos propietarios absentistas. El marco legal del Código otomano sirvió así de base para transformaciones demográficas y territoriales que serían clave en los conflictos posteriores⁴².

Este marco legal sigue teniendo repercusiones hasta hoy. Tras la ocupación de Cisjordania en 1967, Israel se amparó en esta legislación otomana para declarar como «tierra estatal» aquellas extensiones no registradas como propiedad privada o consideradas «no cultivadas». Esta estrategia ha permitido al Estado israelí expropiar amplias zonas del Área C^{xxi} en Cisjordania para destinarlas a la construcción de asentamientos⁴³. De acuerdo con diversas ONG y organismos internacionales, esta interpretación legal ha facilitado la apropiación de hasta un 16% del territorio cisjordano, fragmentando la continuidad territorial palestina⁴⁴.

Desde la perspectiva israelí, la aplicación del Código de 1858 es vista como jurídicamente válida en ausencia de un Estado soberano palestino o de registros claros previos. Se argumenta que la declaración de «tierra estatal» no constituye una confiscación, sino una medida de administración legal, y se ofrece la posibilidad de impugnar estas decisiones en tribunales israelíes, aunque con escasa efectividad real⁴⁵. No obstante, para la comunidad internacional, esta reinterpretación

³⁸ «La judaización del territorio durante el Mandato británico,» *Scripta Nova*, Universidad de Barcelona, consultado 2024, 2-4.

³⁹ «Palestina y los bienes comunes: O, Marx y la Musha'a,» *Conversación sobre Historia*, 2024.

⁴⁰ Redalyc, «La Gran Revuelta Árabe (1936-1939),» Redalyc.org, consultado 2024, 8-9.

⁴¹ Laura Fernández Palomo, «Una ley otomana y un plan israelí 'matan' la solución de dos Estados,» *EFE/La Vanguardia*, 21 enero 2019.

⁴² Carmen Devesa Pérez, «Asentamientos israelíes en Cisjordania,» Universidad Pontificia Comillas, 2023, 16-18.

⁴³ «La adquisición de tierras en Palestina,» Naciones Unidas, UNISPAL, 1980, 5-7.

⁴⁴ Naciones Unidas, *La adquisición de tierras en Palestina*, 6

⁴⁵ _____, *La adquisición de tierras en Palestina*, 7.

tación constituye una instrumentalización legal que socava el derecho internacional humanitario y obstaculiza cualquier horizonte de resolución territorial justo. Así, una normativa del siglo XIX sigue siendo uno de los pilares jurídicos más controvertidos del conflicto contemporáneo.

2. Las colonias agrícolas judías en Palestina (finales del siglo XIX-1917)

A partir de finales del siglo XIX, la instalación de colonias agrícolas judías en Palestina marcó un punto de inflexión en la configuración social, económica y simbólica del territorio. Este proceso estuvo estrechamente vinculado con el surgimiento del movimiento sionista, que promovía el retorno colectivo del pueblo judío a *Eretz Israel*^{xxii}, y con el aumento de las migraciones desde Europa del Este y Rusia como respuesta a los pogromos^{xxiii} y persecuciones antisemitas⁴⁶. La inmigración se intensificó a través de diferentes oleadas (*aliyot*), contribuyendo a una nueva realidad demográfica y cultural en la región.

Las primeras colonias, conocidas como *moshavot*^{xxiv}, y luego los *kibutzim*^{xxv}, fueron financiadas principalmente por organizaciones filantrópicas europeas como la Alianza Israelita Universal y, especialmente, el barón Edmond de Rothschild. Estas entidades facilitaron la adquisición de tierras a grandes terratenientes absentistas, amparándose en las posibilidades que brindaba el Código de Tierras Otomano de 1858, que exigía el registro formal de la propiedad a nombre de individuos que muchas veces no residían en el lugar⁴⁷. Aunque buena parte de estas tierras eran rurales y poco pobladas, su compra desencadenó conflictos por el desplazamiento de campesinos árabes, quienes las habían trabajado por generaciones sin poseer título formal⁴⁸.

La colonización agrícola judía no respondió exclusivamente a motivaciones económicas, sino que estuvo impregnada de una dimensión simbólica, cultural y religiosa. El retorno a la tierra ancestral era concebido por muchos líderes y colonos como un acto de redención nacional con resonancias mesiánicas, aludiendo al cumplimiento de promesas bíblicas y a la reconstrucción espiritual y política del pueblo judío⁴⁹. Al mismo tiempo, el carácter multiétnico y multirreligioso de Palestina con poblaciones musulmanas, cristianas y judías otorgaba al proceso un tinte interreligioso complejo, donde la tierra operaba como eje de identidades en conflicto.

⁴⁶ Ramos Tolosa, *Una historia contemporánea de Palestina-Israel*, 53-56.

⁴⁷ William L. Cleveland y Martin Bunton, *A History of the Modern Middle East* (Boulder: Westview Press, 2016), 124-125.

⁴⁸ Kimmerling y Migdal, *The Palestinian People*, 62-64

⁴⁹ Campos, *Ottoman Brothers*.40-45

Desde el punto de vista material, estas colonias introdujeron técnicas agrícolas modernas, principios de cooperación y estructuras comunitarias innovadoras, que contrastaban con las formas tradicionales existentes. Con ello, contribuyeron al desarrollo económico y social del *Yishuv*^{xxvi}, la comunidad judía preestatal en Palestina⁵⁰. No obstante, este crecimiento fue acompañado de consecuencias negativas: el desarraigo progresivo de comunidades árabes rurales, la alteración del equilibrio demográfico y un aumento de las tensiones entre comunidades, prelu-diando los conflictos que estallarían durante el Mandato británico y más allá⁵¹.

3. La estructura comunal árabe y el *waqf* en la Palestina otomana

Durante el periodo otomano, el espacio que hoy corresponde a Palestina se organizaba en un entramado rural fuertemente cohesionado, articulado en torno a estructuras comunales que aseguraban la administración colectiva de recursos y la continuidad de la identidad local. Aunque el término «Palestina» se utilizaba esporádicamente con sentido geográfico o cultural, no existía como una unidad administrativa separada, ya que estaba integrada en diferentes provincias y distritos de *Bilad al-Sham* (la Gran Siria)⁵².

Dos pilares sostenían este modelo rural: el sistema de propiedad comunal *musha'a* y la institución islámica del *waqf*. El primero consistía en un régimen de tenencia colectiva de la tierra por parte de la aldea, donde las parcelas agrícolas eran redistribuidas periódicamente entre las familias, garantizando así cierto equilibrio socioeconómico y evitando la concentración de tierras⁵³. Esta forma de organización fortalecía los lazos comunitarios, funcionaba como barrera frente a la enajenación del territorio a actores externos y consolidaba la cohesión entre tierra, linajes familiares y pertenencia colectiva. El modelo se mantuvo vigente hasta que comenzó a debilitarse con las reformas legales impulsadas por el Imperio otomano a mediados del siglo XIX⁵⁴.

El *waqf*, por su parte, era una figura jurídica islámica mediante la cual un individuo donaba irrevocablemente bienes, en su mayoría tierras para fines religiosos, educativos o benéficos. Estas propiedades quedaban fuera del comercio privado y eran administradas por custodios designados (*mutawalli*^{xxvii}), cuyos ingresos se destinaban al sostenimiento de mezquitas, *madrastas*^{xxviii}, hospitales y obras de caridad⁵⁵. Este sistema no solo protegía el uso colectivo de la tierra,

⁵⁰ Gershon Shafir, *Land, Labor and the Origins of the Israeli-Palestinian Conflict, 1882-1914* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), 78-81.

⁵¹ «La adquisición de tierras en Palestina,» Naciones Unidas, UNISPAL, 1980, 8-11.

⁵² Ramos Tolosa, *Una historia contemporánea de Palestina-Israel*. 47-49.

⁵³ Cleveland y Bunton, *A History of the Modern Middle East*. 120-122.

⁵⁴ Kimmerling y Migdal, *The Palestinian People* 52-54.

⁵⁵ Campos, *Ottoman Brothers*, 38-40.

sino que consolidaba la autoridad religiosa y comunitaria y servía como instrumento de redistribución social en contextos tanto rurales como urbanos⁵⁶⁻⁵⁷. En Palestina, una proporción significativa del suelo urbano y rural estaba registrada como *waqf*, lo cual limitaba la capacidad de intervención directa de las autoridades otomanas y, más adelante, de los poderes coloniales.

La promulgación del Código de Tierras de 1858, como parte de las reformas del Tanzimat, supuso un cambio estructural. La exigencia de registro individual de la propiedad y el impulso a la privatización debilitó tanto al sistema *musha'a* como al *waqf*, facilitando la transferencia de tierras a actores externos, incluidos colonos judíos, notables urbanos y empresarios⁵⁸. La aplicación de este marco legal alteró la estructura tradicional de tenencia, generó fragmentación territorial y aumentó la vulnerabilidad de la población campesina palestina, cuyos derechos consuetudinarios no siempre fueron reconocidos.

En el discurso nacional palestino, la defensa de las formas comunales y de los bienes religiosos se ha presentado como manifestación de legitimidad histórica y espiritual sobre la tierra, en contraste con los modelos privatizadores promovidos durante el Mandato británico y, más tarde, por el Estado de Israel⁵⁹⁻⁶⁰. Desde la perspectiva institucional israelí, por el contrario, se ha justificado el énfasis en la propiedad individual y el registro formal como mecanismos para garantizar la seguridad jurídica, el desarrollo agrícola y la estabilidad administrativa⁶¹⁻⁶². Esta narrativa argumenta que la aplicación de normativas modernas sirve para clarificar la titularidad, resolver disputas y atraer inversión, en consonancia con estándares internacionales.

4. Narrativas religiosas

Durante el periodo otomano, la idea del «retorno a Sion» se mantuvo presente en el pensamiento religioso judío, particularmente en círculos ortodoxos. Esta aspiración no tenía un carácter político, sino espiritual y mesiánico: la presencia judía en Jerusalén, Hebrón o Tiberíades era comprendida como un gesto de devoción y preparación para la redención futura, no como parte de un proyecto nacio-

⁵⁶ Ruth Kark y Seth J. Frantzman, «The Status of Land under Israeli Law in the West Bank and the Gaza Strip since 1967,» *Israel Studies* 14, n.º 2 (2009): 1-17.

⁵⁷ Sarah Beilin-Husseini, *Christianity in Jerusalem: Religion, Politics and Sectarian Conflict in the Modern Holy Land* (London: I.B. Tauris, 2014), 10-12.

⁵⁸ Alexander Schölch, «The Demographic Development of Palestine, 1850-1882,» *International Journal of Middle East Studies* 17, n.º 4 (1985): 485-505.

⁵⁹ Suraiya Faruqi, *The Ottoman Empire and the World Around It* (London: I.B. Tauris, 2004), 155-158.

⁶⁰ Kimmerling y Migdal, *The Palestinian People*, 52-54.

⁶¹ Ruth Kark y Seth J. Frantzman, «The Status of Land under Israeli Law in the West Bank and the Gaza Strip since 1967,» *Israel Studies* 14, n.º 2 (2009): 1-17.

⁶² Haim Gerber, *The Social Origins of the Modern Middle East* (Boulder: Lynne Rienner, 1987), 35-40.

nal articulado. Las comunidades del *Viejo Yishuv* residían bajo dominio otomano y dependían, en gran medida, de donaciones de la diáspora⁶³.

A finales del siglo XIX, el surgimiento del sionismo moderno transformó esta narrativa. Aunque inicialmente definido por una orientación secular y nacionalista, no tardaron en emerger corrientes religiosas sionistas, como la encabezada por el rabino Abraham Isaac Kook, quien interpretó el renacimiento nacional judío como una fase previa de la redención mesiánica⁶⁴. De este modo, el sionismo incorporó elementos tradicionales y teológicos a su cosmovisión, lo cual explicaría su complejidad doctrinal y su arraigo contemporáneo en sectores tanto laicos como religiosos de la sociedad israelí.

En paralelo, la tradición islámica articuló su propia relación sacralizada con la tierra. A través del *waqf*^{xxix}, bienes inmuebles particularmente tierras agrícolas y lugares sagrados como el *Haram al-Sharif*^{xxx} que eran consagrados en perpetuidad para el bien de la comunidad musulmana⁶⁵. Este régimen jurídico-religioso dotaba a la tierra de un valor colectivo e inviolable, y su protección se convirtió en una expresión de la identidad palestina frente a presiones privatizadoras y expropiatorias.

Esta dualidad cristaliza en el contraste entre la propiedad moral y la propiedad legal, un eje narrativo central para ambas sociedades. Para muchos palestinos, la legitimidad sobre la tierra deriva de su uso histórico, la herencia y la permanencia local, más allá de la tenencia formal inscrita en registros⁶⁶. En cambio, las autoridades otomanas, el Mandato británico y el Estado de Israel privilegiaron una lógica de registro individual como base de la legalidad jurídica⁶⁷. Este conflicto entre legitimidad consuetudinaria y legalidad positivista sigue generando disputas patrimoniales y tensiones políticas.

Por su parte, las Iglesias cristianas también desempeñaron un papel destacado en la sacralización del territorio. La Iglesia ortodoxa griega, la Iglesia católica y la armenia fueron propietarias importantes de tierras y custodias de lugares santos. Bajo el dominio otomano, muchas de estas propiedades funcionaban como *waqf* cristiano, asegurando su uso perpetuo con fines religiosos y comunitarios⁶⁸. Lugares como el Santo Sepulcro, la Vía Dolorosa o los monasterios del desierto se convirtieron no solo en espacios de espiritualidad, sino

⁶³ Campos, *Ottoman Brothers*, 41-43.

⁶⁴ Yoav Peled y Horit Herman Peled, *The Religionization of Israeli Society* (London: Routledge, 2018), 1-8.

⁶⁵ Faroghi, *The Ottoman Empire and the World Around It*, 155-158.

⁶⁶ Ramos Tolosa, *Una historia contemporánea de Palestina-Israel*, 47-49.

⁶⁷ Cleveland y Bunton, *A History of the Modern Middle East*. 183-187.

⁶⁸ Bernard Wasserstein, *Divided Jerusalem: The Struggle for the Holy City* (New Haven: Yale University Press, 2001), 45-49.

en símbolos de identidad colectiva, gestionados mediante rituales, peregrinaciones y actos de caridad⁶⁹⁻⁷⁰.

5. La diplomacia española en los territorios santos bajo dominio otomano

Durante la época otomana, la diplomacia española desempeñó un papel activo, aunque limitado frente a otras potencias europeas, en la protección de comunidades cristianas y lugares sagrados en los territorios de la actual Palestina. Esta actuación debe entenderse dentro del marco de la llamada «cuestión de los Santos Lugares», una disputa geopolítica que involucró a Francia, Rusia, el Reino Unido, Austria y España, y que tuvo implicaciones directas sobre el equilibrio religioso y político en Jerusalén y su entorno⁷¹.

Como heredera de la tradición católica y del legado confesional de la monarquía hispánica, España mantuvo un interés constante en la salvaguarda de los derechos de los cristianos orientales. Aunque Francia ostentaba el estatus formal de protectora de los católicos en el Imperio Otomano, España actuó como defensora subsidiaria, especialmente a través del respaldo a la Custodia Franciscana de Tierra Santa, una institución clave en la gestión y preservación de lugares santos⁷².

Las Iglesias cristianas, la ortodoxa griega, la católica y la armenia eran importantes propietarias de tierras y custodias de espacios sagrados en la región. Bajo el régimen otomano, muchas de estas propiedades eran gestionadas como *waqf* cristiano, lo que aseguraba su uso perpetuo con fines litúrgicos, educativos o sociales⁷³. La administración de estos bienes requería protección diplomática ante tensiones interconfesionales, conflictos con las autoridades locales u otras potencias interesadas en el control simbólico y patrimonial de Tierra Santa. España participó en esta defensa a través de su red consular y mediante el acompañamiento institucional a las órdenes religiosas⁷⁴.

La presencia diplomática española en ciudades santas como Jerusalén y Belén, aunque modesta en medios, contribuyó a la defensa de los derechos de las comunidades cristianas y al sostenimiento del *statu quo* de los lugares sagrados. España también tomó parte en negociaciones internacionales que buscaban preservar la convivencia entre confesiones y garantizar el acceso equitativo a los

⁶⁹ Shafir, *Land, Labor and the Origins of the Israeli-Palestinian Conflict*, 10-15.

⁷⁰ ———, *Land, Labor*, 22-24.

⁷¹ Vincent Lemire, *Jerusalén: historia de una ciudad-mundo* (Madrid: Alianza, 2022), 183-187.

⁷² Bernard Wasserstein, *Divided Jerusalem: The Struggle for the Holy City* (New Haven: Yale University Press, 2001), 45-49.

⁷³ Faroghi, *The Ottoman Empire and the World Around It*, 155-158.

⁷⁴ CS, «Historia de la presencia española en Tierra Santa».

santuarios cristianos, como el Santo Sepulcro⁷⁵. Esta labor diplomática, más discreta que la de Francia o Rusia, configuró una tradición española de compromiso con la protección del patrimonio cristiano y del pluralismo religioso en la región. Dicha vocación se ha mantenido viva en la política exterior española contemporánea, que continúa apoyando iniciativas vinculadas a la Custodia de Tierra Santa^{xxxii} y al diálogo interreligioso en Jerusalén⁷⁶.

⁷⁵ Jesús A. Martínez, «España y los Santos Lugares: diplomacia y religión en la Palestina otomana,» Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos, n.º 15 (2013): 45-58.

⁷⁶ Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, «La acción diplomática de España en Jerusalén y Tierra Santa,» consultado 2024.

Capítulo III

PRIMERAS ALIYÁS Y MANDATO BRITÁNICO (1882-1948)

El periodo comprendido entre las primeras migraciones judías modernas hacia los distritos de Jerusalén, Jaffa y Safed, entonces bajo dominio otomano y el final del Mandato Británico en 1948, constituye una etapa clave para comprender la configuración contemporánea del conflicto israelí-palestino. En estas décadas, los territorios de la actual Palestina experimentaron profundas transformaciones demográficas, políticas y culturales que modelaron las identidades nacionales y religiosas en disputa.

Las sucesivas *aliyot* ^{xxxii}, motivadas por la persecución en Europa oriental y el auge del sionismo político, implicaron algo más que un cambio poblacional. La revitalización del hebreo como lengua nacional, junto con la fundación de nuevas comunidades agrícolas y urbanas, expresó un proceso de reconstrucción simbólica orientado a materializar la promesa del retorno a Sion ^{xxxiii} y consolidar una identidad judía anclada en la sacralidad del territorio ⁷⁷.

Al mismo tiempo, la población árabe palestina desarrolló una conciencia nacional moderna, centrada en la defensa de la tierra, los lugares sagrados y los derechos históricos ⁷⁸. La Declaración Balfour (1917), emitida en el marco del Mandato Británico, prometía el establecimiento de un «hogar nacional judío» sin perjudicar a las comunidades existentes, lo que generó tensiones crecientes entre los proyectos sionista y árabe ⁷⁹.

Ambos movimientos nacionales recurrieron a la memoria religiosa y a la resignificación de los espacios sagrados para movilizar a sus comunidades y legi-

⁷⁷ Karen Armstrong, *Jerusalén: Una ciudad, tres religiones* (Barcelona: Editorial Paidós, 1996), 312-315.

⁷⁸ Rashid Khalidi, *Palestinian Identity: The Construction of Modern National Consciousness* (New York: Columbia University Press, 1997), 60-65.

⁷⁹ Benny Morris, *Righteous Victims: A History of the Zionist-Arab Conflict, 1881-2001* (New York: Vintage, 2001), 45-50; Declaración Balfour, 2 de noviembre de 1917, en The Avalon Project, Yale Law School.

timar sus aspiraciones políticas⁸⁰. En este contexto, las potencias internacionales y la estructura colonial del mandato actuaron como catalizadores del conflicto, que trascendió lo territorial para arraigarse en el plano simbólico. Una mirada histórico-temática sobre esta etapa permite entender cómo la sacralización del espacio, la pluralidad interna de los movimientos y la intervención extranjera sentaron las bases de una disputa cuyas resonancias persisten hasta hoy.

1. Declaración Balfour (1917): legitimación internacional, diversidad sionista y génesis del conflicto

La Declaración Balfour, emitida por el gobierno británico el 2 de noviembre de 1917, marcó un punto de inflexión en la historia del conflicto palestino-israelí. Por primera vez, una potencia internacional expresó su apoyo al establecimiento de un «hogar nacional para el pueblo judío» en los territorios de la actual Palestina, comprometiéndose a facilitar su creación siempre que no se perjudicaran los derechos civiles y religiosos de las comunidades no judías presentes en la región⁸¹.

Este respaldo diplomático consolidó al movimiento sionista como interlocutor legítimo ante la comunidad internacional y alentó nuevas oleadas migratorias hacia la zona⁸². Sin embargo, la ambigüedad del texto al omitir los límites del futuro hogar nacional y relegar a la mayoría árabe al estatus de «comunidades no judías», generó un profundo sentimiento de agravio y desconfianza entre la población local⁸³.

Tras la declaración, el *Yishuv* fortaleció su estructura comunitaria mediante la creación de instituciones políticas, económicas y de autodefensa como la Agencia Judía^{xxxiv} y la *Haganá*^{xxxv}, anticipando la formación de un aparato protoestatal⁸⁴. Por su parte, la población árabe, decepcionada por el incumplimiento de las promesas británicas, organizó diversas formas de resistencia como huelgas, protestas, enfrentamientos, aunque sin una autoridad política centralizada con capacidad de negociación⁸⁵. La Declaración situó a la cuestión palestina en el escenario diplomático internacional e impuso a Gran Bretaña el papel de mediadora entre

⁸⁰ Uriel Simonsohn, «The Afterlife of War: Memory and Identity in Post-Yom Kippur Israel,» *Journal of Modern Jewish Studies* 21, n.º 2 (2022): 145–162.

⁸¹ Declaración Balfour, 2 de noviembre de 1917, en The Avalon Project, Yale Law School, https://avalon.law.yale.edu/20th_century/balfour.asp.

⁸² Avi Shlaim, *The Balfour Declaration and Its Consequences* (Oxford: Oxford University Press, 2017), 12–18.

⁸³ Rashid Khalidi, *Palestinian Identity: The Construction of Modern National Consciousness* (New York: Columbia University Press, 1997); Comisión King-Crane, agosto de 1919.

⁸⁴ «El Nuevo Yishuv: Una introducción,» Center for Israel Education, 2024; «Nacionalismos en Palestina durante la era otomana y el Mandato británico,» Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes

⁸⁵ «Palestina bajo el Mandato británico (1920-1948),» Perseo Sabuco; «El Mandato Británico en Palestina (2.ª parte),» *Diario Judío México*.

dos proyectos nacionales en competencia⁸⁶. Esta posición resultó insostenible a largo plazo y condicionó la política regional durante décadas.

Un aspecto frecuentemente soslayado es la diversidad interna del sionismo. Aunque suelen destacarse sus raíces ashkenazíes^{xxxvi} de Europa oriental, desde sus inicios incluyó también a judíos sefardíes y mizrajíes^{xxxvii} del Mediterráneo, el norte de África y Asia occidental. Esta heterogeneidad enriqueció la vida cultural y religiosa del *Yishuv*, pero también generó tensiones en torno a la lengua, los ritos y la integración social⁸⁷. Comprender esta pluralidad es clave para interpretar las dinámicas internas del movimiento y su impacto en el desarrollo del conflicto.

En definitiva, la Declaración Balfour no solo alteró la política y la demografía del territorio, sino que legitimó internacionalmente un proyecto nacional sobre una tierra habitada mayoritariamente por árabes. Esta legitimación originó la coexistencia de dos narrativas históricas y simbólicas en pugna, cuyas consecuencias siguen presentes en la realidad contemporánea⁸⁸.

2. Revuelta Árabe (1936-1939): resistencia, temor y transformación en una Palestina dividida

La Revuelta Árabe de 1936-1939 fue el mayor levantamiento palestino durante el Mandato Británico y un hito en la evolución del conflicto. Combinó huelgas generales, protestas y enfrentamientos armados como reacción al aumento de la inmigración judía, la compra de tierras por organizaciones sionistas y la percepción de una administración británica favorable al *Yishuv*⁸⁹.

El movimiento comenzó con una huelga general de seis meses, la más prolongada en la historia palestina, que pronto derivó en una rebelión armada en zonas rurales y urbanas. Los comités nacionales formados por notables y clérigos coordinaron las protestas, mientras milicianos influenciados por líderes como Izz ad-Din al-Qassam^{xxxviii} atacaban infraestructuras y asentamientos⁹⁰. La represión británica fue brutal: miles de soldados desplegados, detenciones masivas, exilios forzados, demoliciones de aldeas y castigos colectivos dejaron un saldo de miles de muertos y una élite nacional profundamente debilitada⁹¹.

⁸⁶ Jorge Ramos Tolosa, *Los años clave de Palestina-Israel. Pablo de Azcárate y la ONU (1947-1952)* (Madrid: Marcial Pons, 2019), 67-75.

⁸⁷ Galia Golan, citada en «Declaración Balfour - el centenario de un hito,» *Morashá*, 2023; Rashid Khalidi, *Palestinian Identity*, 60-65.

⁸⁸ Benny Morris, *Righteous Victims: A History of the Zionist-Arab Conflict, 1881-2001* (New York: Vintage, 2001); «Los orígenes de la desposesión palestina: el Mandato Británico,» *Primera Línea*, 2023.

⁸⁹ Rashid Khalidi, *Palestinian Identity: The Construction of Modern National Consciousness* (New York: Columbia University Press, 1997), 110-125.

⁹⁰ Morris, *Righteous Victims*, 123-131.

⁹¹ Tom Segev, *One Palestine, Complete: Jews and Arabs under the British Mandate* (New York: Metropolitan Books, 2000), 210-225.

Para muchos palestinos, la revuelta representó una afirmación nacional y una defensa religiosa del *waqf* y del patrimonio islámico frente a una amenaza percibida como existencial⁹². Sin embargo, la movilización se vio limitada por divisiones internas, rivalidades familiares y la falta de una dirección unificada.

Desde la perspectiva del *Yishuv*, fue una etapa marcada por el miedo y la autodefensa. La violencia reforzó la idea de que la comunidad judía debía depender de sus propias estructuras militares como la *Haganá* o el *Irgún* ^{xxxix} y alimentó la narrativa sionista de lucha por la supervivencia en una tierra hostil⁹³. Aunque existieron sectores que defendieron el diálogo con los árabes, su influencia se redujo ante la creciente polarización.

La revuelta dejó secuelas duraderas. La sociedad palestina, fragmentada y debilitada, perdió capacidad de respuesta política frente a los acontecimientos posteriores. No obstante, también emergió una conciencia nacional más definida y una narrativa de resistencia que perdura hasta hoy⁹⁴. En contraste, el *Yishuv* salió reforzado: más cohesionado, con experiencia organizativa y militar, y una legitimidad creciente ante la comunidad internacional. Para el Mandato Británico, la revuelta evidenció la imposibilidad de conciliar los proyectos nacionales enfrentados y abrió el camino hacia la partición.

3. Consolidación del Yishuv y construcción institucional

Durante el periodo del Mandato Británico, uno de los procesos más relevantes en la configuración del futuro Estado de Israel fue el fortalecimiento del *Yishuv*, es decir, la comunidad judía asentada en Palestina antes de 1948. Esta consolidación no solo transformó la estructura demográfica y política del territorio, sino que permitió el desarrollo de una infraestructura institucional, económica y cultural que funcionó como un protoestado judío en gestación⁹⁵.

Desde la década de 1920, el *Yishuv* articuló un entramado institucional propio, parcialmente reconocido por las autoridades británicas, que operaba en paralelo a la administración del Mandato. La Agencia Judía, con funciones de gobierno autónomo, se convirtió en el principal órgano representativo, asumiendo competencias en áreas estratégicas como la inmigración (*aliyá*), la adquisición de tierras, la educación y la planificación económica⁹⁶. En el ámbito de la seguridad, se creó la *Haganá*, una organización paramilitar que ejercía funciones de autode-

⁹² Yael Zerubavel, «The Afterlife of War: Memory and Identity in Post-Yom Kippur Israel,» *Journal of Modern Jewish Studies* 21, n.º 2 (2022): 148.

⁹³ Asaf Siniver, ed., *Routledge Companion to the Israeli-Palestinian Conflict* (London: Routledge, 2022), 155-160.

⁹⁴ Ramos Tolosa, *Los años clave de Palestina-Israel*, 67-75., 67-75

⁹⁵ Tom Segev, *One Palestine, Complete: Jews and Arabs under the British Mandate* (New York: Metropolitan Books, 2000), 78-85.

⁹⁶ Anita Shapira, *Israel: A History* (Waltham: Brandeis University Press, 2012), 57-65.

fensa frente a ataques externos y conflictos internos, y que más tarde serviría de base para la fundación del ejército israelí⁹⁷.

Es importante subrayar que el *Yishuv* no fue un bloque homogéneo. La pluralidad interna del movimiento sionista se reflejó en la convivencia a veces tensa de judíos ashkenazíes, sefardíes y mizrajíes, cada uno con sus propias tradiciones, lenguas y experiencias migratorias. Esta diversidad enriqueció la vida social y cultural del *Yishuv*, pero también generó debates sobre la integración, la identidad nacional y el papel de la religión en la sociedad emergente⁹⁸.

El *Yishuv* impulsó un modelo económico basado en el cooperativismo agrícola (*kibutzim*^{xi} y *moshavim*^{xli}), la industrialización y el desarrollo de servicios modernos. La revitalización del hebreo como lengua vehicular, la creación de universidades y la fundación de sindicatos y partidos políticos reflejaron el esfuerzo por construir una sociedad moderna y cohesionada, capaz de atraer y absorber nuevas olas migratorias⁹⁹. En el plano social, el *Yishuv* promovió la igualdad de género en ciertos ámbitos, la educación laica y religiosa, y la participación política, aunque también existieron tensiones entre sectores laicos y religiosos, y entre las distintas corrientes ideológicas del sionismo (laborista, revisionista, religioso)¹⁰⁰.

Respecto a la población árabe-palestina, la consolidación del *Yishuv* fue percibida como una amenaza creciente. El desarrollo de instituciones autónomas, la compra de tierras y la creación de enclaves económicos judíos contribuyeron a la fragmentación social y al aumento de la desconfianza mutua. Sin embargo, también existieron periodos de cooperación económica y convivencia pragmática, especialmente en las ciudades mixtas¹⁰¹.

Al final del Mandato, el *Yishuv* contaba con una estructura protoestatal robusta: gobierno representativo (*Vaad Leumi*), sistema educativo, fuerzas de defensa y una economía diversificada. Esta solidez institucional contrastaba con la fragmentación política y social de la comunidad árabe-palestina, que carecía de organismos centrales equivalentes debido, en parte, a la represión británica y a las divisiones internas¹⁰².

La experiencia acumulada durante el Mandato permitió al *Yishuv* afrontar con mayor preparación la guerra de 1948 y proclamar la independencia del Estado de

⁹⁷ Anita Shapira, *Yigal Allon, Native Son: A Biography* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2008), 112-120.

⁹⁸ Rashid Khalidi, *Palestinian Identity: The Construction of Modern National Consciousness* (New York: Columbia University Press, 1997), 60-65.

⁹⁹ Benny Morris, *Righteous Victims: A History of the Zionist-Arab Conflict, 1881-2001* (New York: Vintage, 2001), 45-50.

¹⁰⁰ Siniver, Asaf, ed. *Routledge Companion to the Israeli-Palestinian Conflict* (London: Routledge, 2022), 150-160.

¹⁰¹ Tom Segev, *One Palestine, Complete*, 210-225.

¹⁰² Ramos Tolosa, *Los años clave de Palestina-Israel*, 67-75.

Israel, mientras que la sociedad palestina, debilitada por la represión y la falta de liderazgo unificado, enfrentó enormes dificultades para articular una respuesta coordinada.

4. Narrativas religiosas en el Yishuv y el Mandato Británico: tensiones internas y construcción del «Otro»

Durante el Mandato Británico, el movimiento sionista se caracterizó por una tensión constante entre dos grandes corrientes: el sionismo mesiánico-religioso y el sionismo laico. El primero, inspirado en la tradición judía, entendía el retorno a Sion como parte de un proceso divino, ligado a la redención final y a la llegada del Mesías¹⁰³. Para estos sectores, la tierra de Israel era ante todo un espacio sagrado, y la colonización debía responder a la voluntad de Dios y a la observancia de la ley judía.

En contraste, la mayoría de los líderes y pioneros del sionismo moderno como Herzl, Ben-Gurión, Weizmann, provenían de entornos laicos y veían el sionismo como un proyecto nacional y político, destinado a crear un Estado moderno y seguro para el pueblo judío¹⁰⁴. Para ellos, la reivindicación del territorio tenía un valor histórico y cultural, pero no necesariamente mesiánico. La revitalización del hebreo, la fundación de *kibutzim* y la organización de instituciones laicas reflejaban una voluntad de ruptura con el pasado tradicional y de construcción de una sociedad nueva¹⁰⁵. Esta dualidad generó debates intensos en el seno del *Yishuv* sobre el sentido del retorno, la relación con la religión y la definición de la identidad judía. Aunque el liderazgo político fue mayoritariamente laico, el peso simbólico y electoral de los sectores religiosos creció con el tiempo, especialmente en torno a la cuestión de los lugares santos y la legislación sobre el estatuto personal¹⁰⁶.

Esta tensión entre sionismo mesiánico y laico no solo afectó a la vida interna del *Yishuv*, sino también a la percepción del «Otro», en este caso, la población árabe-palestina como amenaza religiosa y existencial. Para el sionismo religioso, la presencia árabe en la tierra prometida era un desafío teológico que debía ser superado para cumplir la profecía del retorno¹⁰⁷. Para los sectores laicos, la cuestión era más nacional que religiosa, pero la narrativa del «pueblo elegido» y la

¹⁰³ Karen Armstrong, *Jerusalén: Una ciudad, tres religiones* (Barcelona: Editorial Paidós, 1996), 312-315.

¹⁰⁴ Benny Morris, *Righteous Victims: A History of the Zionist-Arab Conflict, 1881-2001* (New York: Vintage, 2001), 45-50.

¹⁰⁵ Morris, *Righteous Victims*, 65.

¹⁰⁶ Rashid Khalidi, *Palestinian Identity: The Construction of Modern National Consciousness* (New York: Columbia University Press, 1997), 60-65.

¹⁰⁷ Uriel Simonsohn, «The Afterlife of War: Memory and Identity in Post-Yom Kippur Israel,» *Journal of Modern Jewish Studies* 21, n.º 2 (2022): 145-162.

memoria de persecuciones históricas facilitaron la construcción de una identidad defensiva frente al entorno hostil¹⁰⁸.

Simultáneamente, la población árabe-palestina, que también sacralizaba el territorio y sus lugares santos, percibió el avance del proyecto sionista como una amenaza existencial a su identidad y a su continuidad. La defensa de la tierra y de los lugares sagrados, especialmente en Jerusalén y la Explanada de las Mezquitas se convirtió en un eje central de la movilización política y religiosa, alimentando una narrativa de resistencia que combinaba elementos nacionales y religiosos¹⁰⁹. Así, la sacralización del territorio y la resignificación de textos y símbolos religiosos contribuyeron a la radicalización de las identidades y a la dificultad de cualquier compromiso duradero¹¹⁰.

La convivencia entre sionismo mesiánico y laico estuvo marcada por tensiones crecientes, que se tradujeron en debates sobre la educación, la legislación y la vida cotidiana. Los sectores laicos impulsaron la modernización, la igualdad de género y la separación entre religión y Estado, mientras que los religiosos defendieron la centralidad de la *halajá*^{xiii} y la preservación de las tradiciones¹¹¹. Estas fracturas internas no solo condicionaron la política del *Yishuv*, sino que también anticiparon muchos de los dilemas que marcarían la sociedad israelí tras 1948. El conflicto entre secularistas y religiosos se manifestó en disputas sobre el control de la educación, el matrimonio, el servicio militar y el papel de la religión en la esfera pública. A pesar de los intentos de conciliación, como el «*status quo*»^{xliii} entre partidos religiosos y laicos, la tensión entre ambas visiones sigue siendo un rasgo definitorio de la sociedad israelí contemporánea¹¹².

5. Diplomacia española durante el Mandato Británico (1882–1948): presencia, límites y observación

Aunque la diplomacia española no jugó un papel central en los grandes acontecimientos del Mandato Británico en Palestina, su presencia no fue del todo irrelevante. España mantuvo consulados en Jerusalén y otras ciudades, continuando la tradición decimonónica de protección de los lugares santos y de las comunidades cristianas, en particular católicas y, en menor medida, sefardíes¹¹³. Esta labor, heredera de la política de los «protectores de los Santos Lugares»^{xliv} y de la

¹⁰⁸ Morris, *Righteous Victims*, 99.

¹⁰⁹ Asaf Siniver, ed., *Routledge Companion to the Israeli-Palestinian Conflict* (London: Routledge, 2022), 150-160.

¹¹⁰ Khalidi, *Palestinian Identity*, 77.

¹¹¹ Tom Segev, *One Palestine, Complete: Jews and Arabs under the British Mandate* (New York: Metropolitan Books, 2000), 210-225.

¹¹² Ramos Tolosa, *Los años clave de Palestina-Israel*, 67-75.

¹¹³ «España y los sefardíes palestinos del siglo XIX,» *Anales de la Universidad de Alicante. Historia Contemporánea* 21 (2003): 253-264.

influencia de las potencias católicas en Oriente Medio, fue sobre todo simbólica y de observación, más que de intervención directa en el conflicto emergente.

Durante la década de 1930 y la posguerra española, la política exterior de España estuvo condicionada por el aislamiento internacional tras la Guerra Civil y por la prioridad de fortalecer lazos con el mundo árabe. Esto se tradujo en una simpatía oficial hacia la causa palestina y en la defensa de la internacionalización de Jerusalén en los foros multilaterales, aunque la capacidad de influencia real fue muy limitada¹¹⁴.

Un aspecto relevante fue la continuidad del interés español por la situación de los sefardíes en Palestina, aunque este papel fue marginal en comparación con la actuación de Francia, Gran Bretaña o Italia. La participación de Pablo de Azcárate^{xlv} en la Comisión de Palestina de la ONU al final del Mandato refleja la apuesta española por el multilateralismo y la mediación, aunque las circunstancias políticas internas limitaron la proyección de esta labor¹¹⁵.

¹¹⁴ Ignacio Álvarez-Ossorio, «España, Israel y Palestina: pasado y presente de sus relaciones,» *Historia y Política* 45 (2021): 59-84.

¹¹⁵ Ramos Tolosa, Los años clave de Palestina-Israel, 80-85.

Capítulo IV

GUERRA DE 1948 Y FUNDACIÓN DEL ESTADO DE ISRAEL

1. Hechos Clave

La guerra de 1948 marcó el fin del Mandato Británico y el inicio de una nueva configuración política en Oriente Medio, con la proclamación del Estado de Israel el 14 de mayo de ese año. El conflicto se desencadenó tras la adopción del Plan de Partición de Naciones Unidas en 1947 (Resolución 181), que proponía la creación de dos Estados uno judío y otro árabe y la internacionalización de Jerusalén. Mientras el liderazgo sionista aceptó el plan, las autoridades árabes lo rechazaron, lo que desembocó en un conflicto que involucró, en una segunda fase, a los Estados vecinos.

Diversos estudios académicos, como los de Benny Morris y Yoav Gelber, coinciden en que entre 700.000 y 750.000 árabes que habitaban la región abandonaron sus hogares durante la contienda, aunque difieren en cuanto a las causas. Morris sostiene que el éxodo se debió a una combinación de factores: temor generado por la guerra, decisiones de evacuación tomadas por líderes locales, colapso de estructuras administrativas y, en algunos casos, expulsiones llevadas a cabo por fuerzas judías. Por su parte, Salman Abu Sitta defiende la tesis de un plan sistemático de desplazamiento para asegurar el control territorial. La investigación más reciente subraya la complejidad del proceso, evitando explicaciones unilaterales¹¹⁶⁻¹¹⁷.

Simon Schama, en *The Story of the Jews*, destaca que la creación del Estado de Israel no puede entenderse sin considerar el contexto de persecución y expulsión que vivieron las comunidades judías en países árabes tras 1948. Según Schama,

¹¹⁶ Benny Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem Revisited* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 121-140.

¹¹⁷ Salman Abu Sitta, *The Palestinian Nakba 1948* (London: The Palestine Land Society, 2000), 12-22.

aproximadamente 850.000 judíos fueron desplazados de sus hogares en naciones como Irak, Egipto y Yemen, en un proceso que, aunque menos visibilizado, tuvo un impacto significativo en la configuración demográfica regional¹¹⁸.

La guerra también provocó la división de Jerusalén en dos sectores: el occidental bajo control israelí y el oriental, incluyendo la Ciudad Vieja^{xlvi} y los Santos Lugares, bajo control jordano. Esta partición física simboliza la fractura política y religiosa que persiste hasta hoy. La propuesta de la ONU para un régimen internacional especial para Jerusalén no pudo implementarse debido al estallido del conflicto.

2. Narrativas Religiosas

Desde la visión judía, la fundación del Estado de Israel representó el cumplimiento de la profecía bíblica y el retorno a la tierra prometida. La declaración de independencia invocó la «Roca de Israel^{xlvi}» como símbolo espiritual, reforzando la legitimidad histórica y religiosa del nuevo Estado. Uriel Simonsohn destaca cómo esta narrativa combina elementos religiosos y seculares para fortalecer la identidad nacional, integrando la memoria colectiva del sacrificio y la redención¹¹⁹.

Desde la perspectiva árabe, *Al-Quds*^{xlvi} (Jerusalén) es una pérdida sagrada. La ciudad no solo tiene un valor político, sino un significado espiritual central para el Islam y el cristianismo, y su pérdida representa una herida profunda en la identidad y memoria colectiva de la población árabe que habitaba la región. Esta dimensión religiosa intensifica la resistencia y la memoria del exilio¹²⁰.

La Iglesia Católica, con presencia histórica en la región, mantuvo una postura de defensa de los Santos Lugares y la protección de las comunidades cristianas. La Santa Sede expresó preocupación por la estabilidad regional y la protección de los derechos religiosos, apoyando la idea de Jerusalén como ciudad sagrada para las tres religiones monoteístas y respaldando la propuesta de internacionalización de la ciudad¹²¹.

Estas visiones contrapuestas, la creación de un Estado judío como redención y la pérdida y catástrofe para la población árabe local constituyen la dualidad narrativa central del conflicto. Ambas comunidades construyen su identidad na-

¹¹⁸ Simon Schama, *The Story of the Jews* (BBC, 2013), disponible en: BBC Radio 4 - «Israel at 70: A Personal Reflection.»

¹¹⁹ Yael Zerubavel, «The Afterlife of War: Memory and Identity in Post-Yom Kippur Israel,» *Journal of Modern Jewish Studies* 21, n.º 2 (2022): 148.

¹²⁰ *Diecisiete.org*, «¿Qué hay detrás de las narrativas sobre Israel/Palestina?», *Foro Babélica*, 2021.

¹²¹ Shmuel Hadas, «Israel, la Santa Sede y el futuro de Jerusalén,» *Congreso Judío Latinoamericano*, Ed. n.º 28 (1997). Disponible en: congresojudio.org.

cional y religiosa en torno a estas experiencias, dificultando la reconciliación y perpetuando la disputa¹²².

3. Diplomacia Española

Durante el periodo de la guerra de 1948, España estaba aislada internacionalmente debido a su régimen dictatorial. Aunque no reconoció oficialmente al Estado de Israel en ese momento, existen indicios de contactos informales y una política de no confrontación, motivada por intereses estratégicos y la necesidad de mejorar su imagen internacional. La implicación directa de España en los acontecimientos fue limitada y su influencia en la resolución del conflicto prácticamente nula¹²³.

España mantuvo una postura favorable a la causa árabe, apoyando en foros internacionales las resoluciones que defendían los derechos de la población árabe local y la necesidad de una solución pacífica basada en la coexistencia. No fue hasta 1986 cuando España estableció relaciones diplomáticas plenas con Israel, en un proceso que buscó equilibrar sus intereses en la región y preservar sus vínculos con el mundo árabe¹²⁴.

Aunque, según documentos de la Escuela Diplomática y análisis académicos, España apoyó discretamente a los países árabes en el conflicto, suministrando armamento, ayuda económica y material sanitario a Egipto, Siria y Líbano, y facilitando el envío de voluntarios, todo ello en secreto para evitar confrontaciones directas con Israel. Esta política se basaba en una instrumentalización del mito de al-Andalus^{xlix} como símbolo de convivencia hispanoárabe y en la defensa de los derechos del pueblo árabe que habitaba la región, especialmente su derecho a la autodeterminación. Al mismo tiempo, el régimen franquista respetó la pequeña comunidad judía en España, manteniendo sus sinagogas abiertas y promoviendo actividades culturales, lo que mostraba una imagen de tolerancia ante la opinión pública occidental¹²⁵⁻¹²⁶.

¹²² Martín Martinelli, «La construcción de la identidad nacional palestina,» *Revista Páginas* 8, n.º 18 (2016): 87-102. Disponible en: revistapaginas.unr.edu.ar.

¹²³ Rafael Bardají, «La política exterior de España hacia Israel: de la indiferencia al reconocimiento,» *Revista Española de Ciencia Política* 3 (2000): 115-138.

¹²⁴ Bardají, «La política exterior de España hacia Israel,» 130-132.

¹²⁵ Jesús Albert Salueña, «La política exterior de España en época contemporánea: relaciones con el mundo árabe y el conflicto palestino-israelí,» en *España, el Mediterráneo y el mundo arabomusulmán. Diplomacia e historia*, eds. Bernabé López García y Miguel Hernando de Larramendi (Barcelona: IEMED/Icaria, 2010), 125-131.

¹²⁶ Escuela Diplomática, *Mediterráneo, Magreb y Oriente Medio* (Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 2017).

Capítulo V

GUERRA DE LOS SEIS DÍAS (1967), JERUSALÉN Y GUERRA DEL YOM KIPPUR (1973)

1. Hechos clave

El 5 de junio de 1967, Israel lanzó un ataque preventivo contra la fuerza aérea egipcia, dando inicio a la Guerra de los Seis Días¹²⁷. En apenas seis días, Israel derrotó a Egipto, Siria y Jordania, ocupando la península del Sinaí, la Franja de Gaza, Cisjordania (incluyendo Jerusalén Este) y los Altos del Golán¹²⁸. La toma de Jerusalén Este, con la Ciudad Vieja y sus lugares sagrados, fue un punto de inflexión histórico y simbólico que alteró profundamente la geopolítica y las dimensiones religiosas del conflicto. La captura de estos territorios, bajo control jordano desde 1948, significó para Israel el control directo de sitios fundamentales para el judaísmo, el islam y el cristianismo, reavivando tensiones religiosas y políticas que perduran hasta hoy¹²⁷⁻¹²⁸.

En octubre de 1973, la Guerra del *Yom Kippur* supuso un ataque sorpresa coordinado de Egipto y Siria en el día más sagrado del calendario judío. Este conflicto impactó profundamente en la percepción de seguridad israelí y en su discurso religioso-mesiánico, generando un trauma colectivo que reforzó los discursos nacionalistas y religiosos en ambos bandos, intensificando la polarización y el carácter sagrado del conflicto¹²⁹.

¹²⁷ Avi Shlaim, *The Iron Wall: Israel and the Arab World* (New York: W. W. Norton & Company, 2001), 234-245.

¹²⁸ Michael B. Oren, *Six Days of War: June 1967 and the Making of the Modern Middle East* (Oxford: Oxford University Press, 2002), 1-15.

¹²⁹ Shlaim, *The Iron Wall*, 314-318.

2. Narrativas religiosas

La ocupación de Jerusalén Este y el control del Monte del Templo¹³⁰ reactivaron el mesianismo judío, con la esperanza de reconstruir el Tercer Templo¹³¹, símbolo central del judaísmo que representa la redención y la restauración nacional. Esta aspiración, aunque no unánime en la sociedad israelí, se convirtió en un componente importante del discurso religioso y político, generando tensiones internas entre sectores seculares y religiosos¹³⁰.

Para la comunidad musulmana, la defensa de *Al-Aqsa*¹³², el tercer lugar más sagrado del islam se convirtió en un símbolo de resistencia y dignidad frente a la ocupación israelí. La Explanada de las Mezquitas representa no solo un espacio religioso, sino también un núcleo identitario para los palestinos y el mundo árabe-islamista¹³¹.

La Iglesia Católica, con su histórica presencia en Jerusalén, defendió la protección de los Santos Lugares y promovió la idea de la internacionalización de la ciudad para garantizar la convivencia pacífica y el respeto a los derechos religiosos, en un contexto de creciente tensión y conflicto¹³².

Un elemento transversal y simbólico en estas narrativas es la figura del diplomático español Ángel Sagaz Zubelzu, cuyo papel humanitario en la liberación y evacuación de más de 1.500 judíos encarcelados en Egipto tras la Guerra de los Seis Días se ha interpretado también como una «segunda salida de Egipto», evocando la narrativa bíblica de la liberación del pueblo judío. Esta acción no solo tuvo un impacto humanitario, sino que reforzó la dimensión simbólica y religiosa del conflicto, mostrando cómo la diplomacia puede operar como puente entre la política, la historia y la memoria religiosa¹³³⁻¹³⁴.

Tras la Guerra del Yom Kippur, los discursos religiosos y nacionalistas se intensificaron: en Israel, el mesianismo se fortaleció como respuesta al trauma de la guerra, mientras que en el mundo árabe-islamista, la defensa religiosa de *Al-Aqsa* y Jerusalén se convirtió en un motor central de movilización política y legitimidad¹³⁵.

¹³⁰ Yael Zerubavel, «The Afterlife of War: Memory and Identity in Post-Yom Kippur Israel,» *Journal of Modern Jewish Studies* 21, n.º 2 (2022): 148.

¹³¹ Karen Armstrong, *Jerusalén: Una ciudad, tres religiones* (Barcelona: Editorial Debate, 1997), 312-320.

¹³² Shmuel Hadas, «Israel, la Santa Sede y el futuro de Jerusalén,» *Congreso Judío Latinoamericano*, Ed. n.º 28 (1997).

¹³³ Ignacio Sánchez-Cuenca, *Ángel Sagaz y los sefardíes: diplomacia humanitaria en tiempos de guerra* (Madrid: Centro Sefarad-Israel, 2019).

¹³⁴ Archivo General de la Administración, «Telegramas y documentos de la Operación Pasaporte 128,» Ministerio de Asuntos Exteriores, 1967-1970.

¹³⁵ Shlaim, *The Iron Wall*, 314-318.

3. Diplomacia española

En el contexto del aislamiento internacional de España bajo el franquismo, la diplomacia española encontró en la figura de Ángel Sagaz Zubelzu un actor clave para ejercer una política humanitaria y de mediación en el conflicto árabe-israelí. Como embajador en El Cairo, Sagaz Zubelzu lideró la operación secreta «Pasaporte 128»^{lv}, que permitió la liberación y evacuación de más de 1.500 judíos encarcelados en Egipto tras la derrota árabe en 1967. La embajada española, que también representaba los intereses de Estados Unidos en Egipto, gestionó con discreción la protección y salida de estas personas, en su mayoría apátridas, facilitándoles pasaportes temporales y coordinando su traslado a Europa¹³⁶.

Sagaz Zubelzu utilizó de manera innovadora la Ley de Nacionalidad Española de 1924, que otorgaba la nacionalidad española a los descendientes de sefardíes, para proteger a judíos sin vínculos directos con España. Aunque muchos de los judíos encarcelados carecían de documentos o lazos legales con España, Sagaz interpretó esta ley en un sentido amplio y humanitario, emitiendo pasaportes españoles temporales que les concedían protección diplomática. Esta estrategia permitió la liberación y evacuación segura de estas personas, salvándolas de una situación de extrema vulnerabilidad y reforzando el simbolismo de una «segunda salida de Egipto»^{lvi} en consonancia con la tradición bíblica¹³⁷.

Además, la política exterior española en este periodo, aunque limitada por el aislamiento internacional, se caracterizó por un apoyo constante a la causa árabe-palestina, reforzando la solidaridad histórica y cultural con el mundo árabe. Esta postura fue compatible con la discreción y el pragmatismo en la diplomacia, que permitió a España mantener canales abiertos con ambas partes y posicionarse como un mediador potencial en el futuro¹³⁸.

¹³⁶ Ignacio Sánchez-Cuenca, *Ángel Sagaz y los sefardíes: diplomacia humanitaria en tiempos de guerra* (Madrid: Centro Sefarad-Israel, 2019).

¹³⁷ Sánchez-Cuenca, *Ángel Sagaz y los sefardíes*, 85-97.

¹³⁸ Ana María Córdoba Hernández, «España, Israel y Palestina: pasado y presente de sus relaciones diplomáticas,» *Hypotheses*, 2004.

Capítulo VI

CONFERENCIA DE MADRID (1991) Y PROCESO DE PAZ^{lvii}

1. Hechos clave

La Conferencia de Paz de Madrid, celebrada en octubre de 1991, fue un evento sin precedentes en la historia del conflicto árabe-israelí. Por primera vez en décadas, delegaciones de Israel, Siria, Líbano, Jordania y Palestina se sentaron juntas en un foro multilateral auspiciado por Estados Unidos y la Unión Soviética, con España como país anfitrión neutral¹³⁹. La elección de Madrid no fue casual: la diplomacia española, fortalecida por la presidencia rotatoria de la Comunidad Económica Europea en 1989 y el prestigio internacional alcanzado tras eventos como las Olimpiadas de Barcelona y la Exposición Universal de Sevilla, ofreció un escenario simbólico y neutral que facilitó la aceptación de su mediación por todas las partes involucradas¹⁴⁰.

El presidente Felipe González y el ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, tuvieron un papel decisivo en la organización y en la diplomacia previa, enfrentando el reto de convencer a las partes de aceptar Madrid como sede y de coordinar la logística, seguridad y protocolo para delegaciones con agendas y desconfianzas profundas¹⁴¹. La ciudad se convirtió en un espacio de alta complejidad diplomática, donde se gestionaron tensiones y se establecieron canales de comunicación que, aunque frágiles, abrieron la puerta a un proceso de

¹³⁹ Fundación Alternativas, *Tres décadas de la Conferencia de Paz de Madrid* (2022), <https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/458a3e97e633eb994e30e26ddf4fbf25.pdf>.

¹⁴⁰ *El País*, «El legado de 30 años de esperanza y frustraciones de la Conferencia de Paz de Madrid,» 30 de octubre de 2021, <https://elpais.com/internacional/2021-10-30/el-legado-de-30-anos-de-esperanza-y-frustraciones-de-la-conferencia-de-paz-de-madrid.html>.

¹⁴¹ Archivo General de la Administración, Ministerio de Asuntos Exteriores, *Documentos sobre la Conferencia de Madrid y proceso de paz, 1991-1993*.

paz que culminaría en los Acuerdos de Oslo en 1993¹⁴². Madrid simbolizaba un puente entre oriente y occidente, y entre religiones y culturas. Su legado andalusí y sefardí fue utilizado como un recurso simbólico para promover una diplomacia «blanda» basada en la cultura y el diálogo interreligioso, que complementó la negociación política¹⁴³. Esta estrategia fue fundamental para que actores tradicionalmente enfrentados como Siria e Israel aceptaran Madrid como sede, confiando en la neutralidad española¹⁴⁴.

2. Narrativas religiosas

El conflicto palestino-israelí posee profundas raíces religiosas que configuran las identidades y reclamos de los pueblos implicados. España, consciente de esta realidad, promovió el diálogo interreligioso como parte integral del proceso de paz, integrando las tradiciones judía, islámica y cristiana que convergen en Jerusalén¹⁴⁵. El simbolismo andalusí-sefardí, que evoca siglos de convivencia y pluralismo, fue empleado para fomentar un discurso de reconciliación y respeto mutuo, buscando humanizar a las partes y crear un clima propicio para la negociación¹⁴⁶.

Sin embargo, el diálogo interreligioso enfrentó limitaciones prácticas, ya que las narrativas religiosas están intrínsecamente ligadas a reivindicaciones territoriales y políticas, lo que dificulta superar los conflictos identitarios sin avances políticos concretos¹⁴⁷. Aun así, la inclusión de esta dimensión cultural y religiosa en un foro multilateral fue un avance significativo que permitió visibilizar las raíces profundas del conflicto y abrir canales de comunicación en medio de la desconfianza.

3. Diplomacia española

Los Cuadernos de la Escuela Diplomática y los archivos del Ministerio de Asuntos Exteriores reflejan la complejidad y multifuncionalidad de la diplomacia española durante la Conferencia. España tuvo que equilibrar su histórica solidaridad con el mundo árabe y su reconocimiento diplomático de Israel, una dualidad que se reflejaba tanto en la política exterior como en la opinión pública¹⁴⁸. Como

¹⁴² Fundación Alternativas, *Tres décadas de la Conferencia de Paz de Madrid*, 28-31.

¹⁴³ Archivo General de la Administración, Ministerio de Asuntos Exteriores, *Relaciones culturales y diplomáticas en la Conferencia de Madrid*, 1991.

¹⁴⁴ Fundación Alternativas, *Tres décadas de la Conferencia de Paz de Madrid*, 34.

¹⁴⁵ Sánchez-Cuenca, *Ángel Sagaz y los sefardíes*, 134-138.

¹⁴⁶ Matilde Eiroa San Francisco, «La diplomacia española en Oriente Medio: continuidad y cambio,» *Revista Española de Estudios Estratégicos* 12, n.º 1 (2015): 50-55.

¹⁴⁷ Naciones Unidas, *Resoluciones y documentos sobre el proceso de paz en Oriente Medio*, 1991-1995

¹⁴⁸ Cuadernos de la Escuela Diplomática, «El islam y los musulmanes hoy. Dimensión internacional y relaciones con España,» *Cuaderno* 48 (Madrid: Escuela Diplomática, 2014), 89-94.

explica Juan Luis Manfredi, la diplomacia pública española ha utilizado herramientas culturales y educativas como parte de una estrategia de proyección internacional que va más allá de la política exterior tradicional. Este enfoque estuvo presente en la Conferencia de Madrid a través de los intercambios académicos entre universidades israelíes y árabes, así como en los intentos de conciliación mediática y simbólica entre actores históricamente enfrentados¹⁴⁹.

El equipo diplomático español, liderado por Fernández Ordóñez^{lvii}, trabajó intensamente para garantizar la logística y seguridad del evento, enfrentando retos como la coordinación de delegaciones con agendas conflictivas y la presión mediática internacional¹⁵⁰. Una anécdota destacada relata cómo, en una reunión informal, el ministro tuvo que intervenir para mediar entre delegados israelíes y sirios que estuvieron a punto de enfrentarse verbalmente, evidenciando la tensión palpable y la necesidad de una diplomacia paciente y flexible¹⁵¹.

Además, España promovió intercambios académicos y culturales entre universidades israelíes y árabes, conscientes de que la paz no solo se construye en mesas políticas sino también desde la cooperación social y educativa¹⁵². Esta diplomacia cultural buscaba crear canales de diálogo y confianza que complementaran la diplomacia política y humanitaria. No obstante, la política española no estuvo exenta de contradicciones. La ambivalencia frente a actores como Hamás generó debates internos sobre la coherencia y los límites de la estrategia diplomática española¹⁵³. La opinión pública fluctuó entre el apoyo a la causa palestina y el reconocimiento pragmático de Israel, influida por factores políticos y mediáticos¹⁵⁴.

La Conferencia de Madrid y el proceso de paz que desencadenó abrieron la puerta a negociaciones bilaterales y multilaterales que culminaron en los Acuerdos de Oslo (1993), donde Israel y la OLP reconocieron mutuamente su legitimidad y acordaron la creación de una autoridad palestina en Cisjordania y Gaza¹⁵⁵. Sin embargo, la fragilidad de estos acuerdos y la persistencia de tensiones religiosas y políticas mantienen el conflicto estancado hasta hoy.

¹⁴⁹ Juan Luis Manfredi, *Diplomacia pública: una estrategia de comunicación política* (Barcelona: Editorial UOC, 2011), 45.

¹⁵⁰ Escuela Diplomática, archivo oral, «Testimonio sobre la Conferencia de Madrid.» 1991.

¹⁵¹ Escuela Diplomática, archivo oral, *Testimonio sobre la Conferencia de Madrid*, 1991.

¹⁵² Archivo General de la Administración, Ministerio de Asuntos Exteriores, *Proyectos de cooperación académica entre universidades israelíes y árabes*, 1990-1995.

¹⁵³ Ignacio Álvarez-Ossorio, «España ante el Gobierno de Hamás,» *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 79-80 (2007): 190-195.

¹⁵⁴ Córdoba Hernández, «España, Israel y Palestina...»

¹⁵⁵ Naciones Unidas, *Declaración de Principios sobre las Disposiciones relacionadas con un Gobierno Autónomo Provisional* (1993).

Capítulo VII

DESDE EL PROCESO DE OSLO HASTA LA ÉPOCA DE KERRY (1993-2014)

1. Acuerdos de Oslo (1993-95)

Los Acuerdos de Oslo^{lix} no solo representaron un avance diplomático, sino que también reflejaron una compleja negociación de poder donde, a pesar del reconocimiento mutuo, se establecieron estructuras que perpetuaron la desigualdad entre Israel y Palestina. La fragmentación territorial en zonas A, B y C no fue un mero detalle administrativo, sino que simbolizó y materializó un control israelí persistente sobre la mayoría del territorio palestino¹⁵⁶. Esta división generó una paradoja: mientras se creaba una autoridad palestina, su capacidad real para gobernar y ejercer soberanía estaba severamente limitada, lo que a su vez alimentó la frustración y el escepticismo dentro de la sociedad palestina.

Además, la ausencia de un calendario claro para resolver los temas más críticos como: Jerusalén, refugiados, fronteras, crearon un vacío que permitió que las tensiones se mantuvieran latentes y crecieran con el tiempo¹⁵⁷. Esta falta de concreción generó un ambiente de incertidumbre que minó la confianza entre las partes y facilitó la aparición de actores que rechazaban el proceso, tanto en Israel como en Palestina. El asesinato de Rabin^{lx}, un símbolo del compromiso con la paz no solo fue un golpe político sino un reflejo de la profunda división interna en Israel, donde sectores extremistas rechazaban cualquier concesión. Dicho asesinato tuvo un efecto paralizante, evidenciando que el proceso de paz no solo

¹⁵⁶ Jordan Spencer Jacobs y David Villar Vegas, «Los acuerdos de Oslo: una conmemoración...», en *Ideas y propuestas para pensar la universidad en tiempos de incertidumbre*, eds. Yaiza Sánchez Pérez et al. (Madrid: 2024), 321-324.

¹⁵⁷ David Villar Vegas, «La población palestina y la población israelí ante la guerra entre Israel y Hamás,» *Boletín IEEE* 33 (2024): 838-850.

enfrentaba obstáculos externos, sino también internos, lo que complicó aún más la posibilidad de avanzar¹⁵⁸.

2. Segunda Intifada

La Segunda Intifada^{lx} se puede entender como una respuesta desesperada ante la percepción de que el proceso de paz había fracasado y que la ocupación y los asentamientos continuaban sin freno. La violencia que estalló no fue solo un conflicto militar, sino una expresión de la profunda frustración social y política palestina¹⁵⁹. La construcción del muro de separación^{lxii}, si bien presentada por Israel como una medida de seguridad, tuvo un efecto simbólico y práctico de segregación y exclusión, afectando la vida cotidiana, la economía y la movilidad palestina¹⁶⁰.

Al mismo tiempo, este contexto de creciente desencanto se vio agravado por el fracaso de las principales negociaciones internacionales de la época. La cumbre de Camp David^{lxiii} en 2000, seguida por los encuentros de Taba^{lxiv} en 2001 y la Iniciativa de Ginebra^{lxv} en 2003, evidenciaron la dificultad de alcanzar un acuerdo definitivo sobre cuestiones fundamentales como el estatus de Jerusalén, los refugiados y las fronteras. Aunque Taba estuvo cerca de lograr consensos inéditos, el cambio de liderazgo en Israel y la falta de confianza mutua impidieron avances sustanciales. La Iniciativa de Ginebra, por su parte, representó un esfuerzo no oficial para sentar las bases de una solución permanente, pero tampoco logró ser adoptada formalmente por las partes¹⁶¹. Estos fracasos sucesivos reforzaron la percepción de estancamiento y alimentaron el clima de frustración social y política que caracterizó el periodo.

En consecuencia, este episodio mostró cómo la seguridad se convirtió en el eje central de la política israelí, relegando la negociación política y la búsqueda de soluciones a un segundo plano. La intensificación de la violencia también profundizó la desconfianza mutua, haciendo que cualquier intento de diálogo se percibiera con escepticismo.

3. Retirada de Gaza (2005)

La retirada unilateral de Gaza fue una maniobra estratégica que pretendía redefinir las fronteras sin necesidad de un acuerdo bilateral. Sin embargo, la falta

¹⁵⁸ Villar Vegas, «La población palestina y la población israelí...», 843.

¹⁵⁹ ———, «30 años después de los Acuerdos de Oslo: ¿Es posible la paz entre israelíes y palestinos?», *Cuadernos de pensamiento político FAES* 80 (2023).

¹⁶⁰ ———, «El poder político y religioso en el Antiguo Israel», *El Olivo* 45 (2021): 2.

¹⁶¹ ———, «La pluralidad textual en la Época del Segundo Templo: los tipos de texto de I y 2 Reyes», *El Olivo* 47 (2023): 2.

de coordinación con la ANP y la posterior toma de control de Hamás en Gaza fracturaron aún más la representación palestina¹⁶². La división interna debilitó la capacidad palestina para negociar y gestionar el territorio, mientras que la situación humanitaria se deterioró, creando un círculo vicioso de inestabilidad que alimentó la violencia y la polarización.

4. Proceso de Annapolis (2007)^{lxvi}

El Proceso de Annapolis representó un intento renovado de reactivar el diálogo político en un contexto internacional más favorable. Sin embargo, la persistencia de diferencias fundamentales sobre Jerusalén, asentamientos y refugiados evidenció que los problemas estructurales seguían sin resolverse¹⁶³. La falta de mecanismos claros para garantizar el cumplimiento y la presión internacional limitada contribuyeron también al fracaso, lo que reflejó que, sin voluntad política real y confianza mutua, los procesos diplomáticos están condenados a estancarse.

Este esfuerzo se sumaba a una serie de iniciativas previas que, si bien ambiciosas, tampoco lograron consolidarse. La Iniciativa de Paz Árabe^{lxvii} (2002) propuso la normalización de relaciones con Israel a cambio de su retirada de los territorios ocupados y una solución justa para los refugiados. Posteriormente, la Hoja de Ruta para la Paz^{lxviii} (2003), impulsada por el Cuarteto, delineó una secuencia de fases hacia la creación de un Estado palestino, pero su desarrollo se vio frenado por la desconfianza y los reiterados incumplimientos por ambas partes. Más adelante, el intento negociador de Ehud Olmert (2007-2008)^{lxvix} contempló propuestas significativas de retirada y acuerdos territoriales, aunque nuevamente no se alcanzó un consenso definitivo. Según la Fundación FAES, estos procesos muestran que la paz es posible si existe un compromiso real de ambas partes y se cumplen las condiciones básicas de reconocimiento mutuo y renuncia a la violencia¹⁶⁴.

5. Época Kerry (2013-2014)^{lxx}

John Kerry^{lxxi} desplegó una diplomacia intensa y detallada, intentando superar los obstáculos acumulados durante décadas. Sin embargo, la polarización política y la falta de concesiones significativas de ambas partes, sumadas a la expansión

¹⁶² Alliance for Middle East Peace (ALLMEP), «*About Us*,» consultado el 21 de abril de 2025, <https://www.allmep.org/about-us-allmep/>.

¹⁶³ Yaacov Bar-Siman-Tov, ed., *Barriers to Peace in the Israeli-Palestinian Conflict* (Jerusalén: The Jerusalem Institute for Israel Studies, 2010).

¹⁶⁴ Fundación FAES, *30 años después de los Acuerdos de Oslo. ¿Es posible la paz entre israelíes y palestinos?* (Madrid: diciembre 2023).

continúa de los asentamientos, impidieron avances¹⁶⁵. Este fracaso no solo reflejó las dificultades políticas, sino también la profunda desconfianza y la influencia de actores radicales que rechazaban cualquier acuerdo que implicara concesiones territoriales o políticas.

El estancamiento prolongado es la consecuencia lógica de un conflicto donde las dimensiones políticas, territoriales, religiosas y sociales están entrelazadas y reforzadas mutuamente. La violencia recurrente, la fragmentación interna palestina y la polarización israelí han creado un ambiente donde la negociación se vuelve cada vez más difícil¹⁶⁶. La ausencia de liderazgo político comprometido y la interferencia de actores externos con agendas divergentes complican aún más la posibilidad de una solución duradera.

6. Narrativas religiosas

La religión se convirtió en un instrumento para legitimar posiciones políticas y movilizar apoyo social. Hamás presentó la resistencia como un deber religioso y una defensa sagrada de la tierra palestina, lo que fortaleció su base social pero también radicalizó el conflicto. En paralelo, el sionismo religioso utilizó la narrativa bíblica para justificar la expansión territorial y la anexión de Cisjordania^{lxxii}, reforzando posiciones maximalistas y dificultando las concesiones políticas¹⁶⁷. Esta doble instrumentalización profundizó la polarización y creó un marco donde la negociación política se percibía como una traición a principios religiosos, dificultando la reconciliación y el compromiso.

Jerusalén ya no es solo un espacio geográfico, sino un símbolo de identidad y soberanía para judíos, musulmanes y cristianos. Cualquier discusión sobre su estatus toca fibras profundas de identidad nacional y religiosa, haciendo que las concesiones sean vistas como pérdidas irreparables¹⁶⁸. Este simbolismo convierte a la ciudad sagrada en un obstáculo casi insuperable para la paz, ya que implica confrontar narrativas religiosas y nacionales profundamente arraigadas¹⁶⁹.

La creciente polarización religiosa alimentó discursos de exclusión y legitimidad exclusiva, dificultando la construcción de confianza y diálogo. La religión dejó de ser un elemento cultural para convertirse en un factor activo que legitima

¹⁶⁵ Riccardo Bocco, «UNRWA and the Palestinian Refugees: A History within History», *Refugee Survey Quarterly* 29, n.º 3 (2010): 1-26.

¹⁶⁶ Jacob Israel Sananes, «Israel para españoles», *Fundación FAES*, abril-junio 2010, 227.

¹⁶⁷ Yossi Beilin y Hiba Hussein, *The Holy Land Confederation as a Facilitator for the Two-State Solution* (Monmouth University, 2022).

¹⁶⁸ David Satran, «Jerusalem and the Politics of Sacred Space», *History of Religions* 44, n.º 3 (2005): 205-220.

¹⁶⁹ Lorenzo Kamel, «The Religious Dimension of the Israeli-Palestinian Conflict», *The International Spectator* 48, n.º 2 (2013): 15-27.

posiciones maximalistas y excluyentes, complicando la reconciliación y el entendimiento mutuo¹⁷⁰.

7. Diplomacia española

España mantuvo un compromiso firme con la solución de dos Estados, apoyando activamente las iniciativas internacionales y promoviendo la estabilidad regional¹⁷¹. Su política exterior combinó pragmatismo y sensibilidad cultural, buscando contribuir a la construcción de un marco de paz sostenible.

Reconociendo la importancia de las dimensiones religiosas, España impulsó el diálogo interreligioso como instrumento para superar barreras identitarias y fomentar la reconciliación. A través de intercambios académicos, culturales y religiosos, buscó crear espacios de entendimiento entre comunidades judías, musulmanas y cristianas¹⁷².

España fue pionera en promover la Alianza de Civilizaciones^{bxiii}, una iniciativa presentada por el presidente José Luis Rodríguez Zapatero ante la Asamblea General de la ONU en 2004, orientada a fomentar el entendimiento y la cooperación entre culturas y religiones, especialmente entre el mundo islámico y el occidental¹⁷³. Esta apuesta por la diplomacia cultural complementa los esfuerzos políticos en contextos de conflicto.

¹⁷⁰ Uriya Shavit, *The Wars of Religion: The Politics of Religion in Israel* (Tel Aviv: Am Oved, 2021), 89-98.

¹⁷¹ Ana María Córdoba Hernández, «España, Israel y Palestina: pasado y presente de sus relaciones diplomáticas», *Hypotheses*, 2004.

¹⁷² Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, «España impulsa el diálogo interreligioso como herramienta de paz y entendimiento», Nota de prensa, 17 de enero de 2024, https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/NotasPrensa/Paginas/2024/20240117_NP_DialogoInterreligioso.aspx.

¹⁷³ Cristina Manzano, «La Alianza de Civilizaciones: historia, discurso y proyección de una iniciativa española en la ONU», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 26 (2010): 107-116.

Capítulo VIII

DE 2014 A LA ACTUALIDAD: FRAGMENTACIÓN, ACUERDOS DE ABRAHAM Y NUEVAS MEDIACIONES (2014-2025)

1. Fracaso del proceso de paz tras época Kerry

John Kerry, Secretario de Estado de EE.UU. entre 2013 y 2017, lideró el último gran esfuerzo diplomático para reactivar el proceso de paz israelí-palestino. Su iniciativa buscaba superar décadas de estancamiento mediante negociaciones directas y presión internacional. Sin embargo, la falta de avances concretos, la expansión continuada de asentamientos israelíes y la división política palestina hicieron inviable el acuerdo¹⁷⁴. Este fracaso marcó el inicio de un periodo de bloqueo y fragmentación, donde la diplomacia tradicional perdió capacidad de influencia, y el conflicto se radicalizó.

2. Guerra de Gaza (2014)

La operación «Margen Protector»^{lxxiv} en Gaza fue una escalada violenta que dejó más de 2.200 palestinos y 73 israelíes muertos, con una fuerte destrucción material y una crisis humanitaria agravada. Este conflicto evidenció la incapacidad de la comunidad internacional para mediar eficazmente y contener la violencia¹⁷⁵.

El componente religioso y simbólico fue central: Hamás utilizó la defensa de la mezquita de *Al Aqsa* y la resistencia islámica como legitimación, mientras

¹⁷⁴ Ignacio Álvarez-Ossorio, *El proceso de paz israelo-palestino. Una historia inacabada* (Madrid: Catarata, 2021), 211-218.

¹⁷⁵ Fundación FAES, *30 años después de los Acuerdos de Oslo. ¿Es posible la paz entre israelíes y palestinos?* (Madrid: diciembre 2023), 45-49

sectores religiosos israelíes reforzaron la narrativa bíblica de la tierra prometida y la defensa sagrada de Jerusalén¹⁷⁶. Esta dimensión espiritual intensificó la polarización y dificultó la reconciliación.

3. Reconocimiento de Jerusalén como capital de Israel por EE.UU. (2017)

La decisión de la administración Trump de reconocer Jerusalén como capital de Israel y trasladar la embajada estadounidense fue un punto de inflexión diplomático y simbólico. Para Israel, fue un reconocimiento histórico y una reafirmación de su soberanía sobre la ciudad. Para los palestinos y gran parte del mundo árabe, significó una ruptura del consenso internacional y una legitimación de la ocupación israelí sobre Jerusalén Este¹⁷⁷. Esta medida provocó protestas y tensiones regionales, profundizando la crisis y dificultando el diálogo político¹⁷⁸.

4. Acuerdos de Abraham (2020)

Firmados en septiembre de 2020, los Acuerdos de Abraham^{bxv} normalizaron relaciones diplomáticas entre Israel y Emiratos Árabes Unidos, Bahréin, Marruecos y Sudán, con fuerte impulso de la administración Trump. Estos acuerdos rompieron décadas de rechazo árabe a Israel sin solución previa al conflicto palestino¹⁷⁹.

Los Acuerdos representan un cambio de paradigma geopolítico, priorizando alianzas estratégicas contra Irán y cooperación económica y tecnológica en la región¹⁸⁰. Sin embargo, han marginado la causa palestina, que pierde centralidad en la agenda árabe, debilitando la presión sobre Israel para negociar una solución justa¹⁸¹. El impacto ha sido ambivalente: mientras Israel y los países firmantes celebran la apertura de nuevas oportunidades, los palestinos denuncian la exclusión y la fragmentación del apoyo árabe, lo que ha contribuido a la radicalización y al debilitamiento de la Autoridad Nacional Palestina¹⁸².

A pesar de la guerra en Gaza y tensiones posteriores, los países firmantes han mantenido sus relaciones diplomáticas y comerciales con Israel, consolidando los Acuerdos como un marco estable para la cooperación regional¹⁸³.

¹⁷⁶ Karen Armstrong, *Jerusalén: Una ciudad, tres religiones* (Barcelona: Paidós, 1996), 312-328.

¹⁷⁷ *National Catholic Reporter*, «Don't forget the interreligious dimensions of the Abraham Accords,» 2020.

¹⁷⁸ Khalil Shikaki, «The Palestinian Public and the Abraham Accords,» *Palestinian Center for Policy and Survey Research* (2021). Disponible en: <https://pcpsr.org/en/node/841>.

¹⁷⁹ Baker Institute, «Five Reasons Why the Abraham Accords Are Ceding Ground to Arab-Iranian De-escalation,» 2023. <https://www.bakerinstitute.org/research/five-reasons-abraham-accords-are-ceding-ground-arab-iranian-de-escalation>.

¹⁸⁰ ———, «Five Reasons Why the Abraham Accords Are Ceding Ground...».

¹⁸¹ Shikaki, «The Palestinian Public and the Abraham Accords.»

¹⁸² ———, «The Palestinian Public and the Abraham Accords.»

¹⁸³ Baker Institute, «Five Reasons Why the Abraham Accords Are Ceding Ground...»

5. Propuesta de Confederación de la Tierra Santa (2022)

Ante el estancamiento político, académicos y diplomáticos israelíes y palestinos han propuesto la Confederación de la Tierra Santa, un modelo que plantea dos Estados con soberanía compartida en ciertos ámbitos, fronteras abiertas y cooperación institucional. Esta fórmula reconoce la complejidad religiosa y social de la región y busca superar las limitaciones del modelo clásico de partición¹⁸⁴. Aunque innovadora, la propuesta enfrenta escepticismo político y social, y hasta ahora no ha avanzado en la práctica, pero representa una alternativa que integra las dimensiones nacionales y religiosas del conflicto.

Frente a la parálisis política, la diplomacia ciudadana y religiosa ha cobrado protagonismo. ONGs y foros como ALLMEP¹⁸⁵ y Abrahamic Reunion¹⁸⁶⁻¹⁸⁷ promueven el diálogo interreligioso, la reconciliación y proyectos de cooperación entre comunidades enfrentadas. Estas iniciativas, apoyadas por actores internacionales, crean espacios de encuentro y reducen la deshumanización, aunque su impacto estructural es limitado. La diplomacia blanda¹⁸⁸ se posiciona como complemento necesario a la diplomacia política tradicional.

6. Narrativas Religiosas

El periodo ha visto un aumento de la fragmentación religiosa y la radicalización en ambos bandos. Hamás y otros grupos islamistas han reforzado su discurso religioso como legitimación de la resistencia, mientras el sionismo religioso y partidos ultraortodoxos han ganado influencia en Israel¹⁸⁷. Esta radicalización dificulta el diálogo y alimenta la percepción de un conflicto existencial y teológico, donde la religión legitima posiciones maximalistas.

La polarización se ha traducido en el uso creciente de símbolos religiosos y discursos de odio, especialmente en Jerusalén y la Explanada de las Mezquitas/Monte del Templo¹⁸⁸. Las redes sociales amplifican estos mensajes, dificultando la construcción de narrativas inclusivas y la desescalada.

A pesar de la polarización, han surgido iniciativas locales e internacionales para el diálogo interreligioso, con organizaciones y líderes religiosos que pro-

¹⁸⁴ Yossi Beilin y Hiba Hussein, *The Holy Land Confederation as a Facilitator for the Two-State Solution* (Monmouth University, 2022), 12-18.

¹⁸⁵ Alliance for Middle East Peace (ALLMEP), «*About Us*,» consultado el 21 de abril de 2025, <https://www.allmep.org/about-us-allmep/>.

¹⁸⁶ Abrahamic Reunion, «*About*,» consultado el 21 de abril de 2025, <https://www.abrahamicrounion.org/about/>.

¹⁸⁷ Peled y Herman Peled, *The Religionization of Israeli Society*, introducción.

¹⁸⁸ Jerusalem Center for Public Affairs, «*The Clash of Civil Religions: A Paradigm for Understanding Israeli Politics*,» 2021.

mueven la cooperación y la paz¹⁸⁹⁻¹⁹⁰⁻¹⁹¹. Estas iniciativas demuestran que existen espacios para la empatía y el entendimiento mutuo.

7. Diplomacia blanda e interconfesional^{lxxviii}

La diplomacia religiosa^{lxxix}, como forma de *soft power*^{lxxx}, ha ganado protagonismo. Líderes y organizaciones religiosas actúan como mediadores y promotores de reconciliación, apoyados por la UE, ONU y países como España¹⁹²⁻¹⁹³⁻¹⁹⁴. Esta diplomacia complementa la política tradicional y aborda la dimensión identitaria y espiritual del conflicto.

8. Diplomacia Española

España ha reforzado su apoyo a foros interreligiosos y proyectos de diálogo, financiando iniciativas como la Alianza de Civilizaciones, ALLMEP y Abrahamic Reunion. Además, promueve la diplomacia cultural basada en su legado andalusí y sefardí como puente de entendimiento entre tradiciones religiosas y culturales¹⁹⁵.

De igual forma, España ha defendido el respeto al derecho internacional, la solución de dos Estados y la diplomacia multilateral. Participa en misiones de observación, foros de diálogo y programas de desarrollo en Palestina, y promueve la protección de lugares santos y derechos humanos¹⁹⁶.

En 2024, España reconoció formalmente al Estado Palestino, reforzando su compromiso con la solución de dos Estados y la soberanía palestina¹⁹⁷. Esta decisión ha fortalecido las relaciones bilaterales con la ANP pero ha tensado las relaciones con Israel, que ha expresado críticas y retirado temporalmente a su embajadora de España¹⁹⁸.

¹⁸⁹ Sabeel Ecumenical Liberation Theology Center, «*Palestinian Liberation Theology*,» <https://sabeel.org/palestinian-liberation-theology/>.

¹⁹⁰ Abrahamic Reunion, «About.» Consultado el 21 de abril de 2025. <https://www.abrahamicreunion.org/about/>.

¹⁹¹ Marc Gopin, *Healing the Heart of Conflict* (Eugene: Wipf and Stock, 2021).

¹⁹² Centro Sefarad-Israel, «*Diplomacia cultural y diálogo interreligioso*,» Documento institucional, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 2020.

¹⁹³ Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Debate sobre la libertad de religión y creencias, intervención de España, Ginebra, 2019.

¹⁹⁴ Fundación Euroárabe de Altos Estudios y Casa Árabe, *Encuentros de Paz: Religión y Reconciliación en el Mediterráneo*, Granada-Madrid, 2021.

¹⁹⁵ Centro Sefarad-Israel, «*Diplomacia cultural y diálogo interreligioso*,» Documento institucional, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 2020.

¹⁹⁶ Consejo de Derechos Humanos, *Intervención de España*, 2019.

¹⁹⁷ Ministerio de Asuntos Exteriores, «*Declaraciones oficiales sobre el estatus de Jerusalén*,» Gobierno de España, 2017.

¹⁹⁸ ———, «*Declaraciones oficiales sobre el estatus de Jerusalén*.»

9. Escenarios de resolución tras Gaza (2024-2025)

En 2025, el conflicto israelí-palestino sigue envuelto en un escenario de destrucción física y fractura política tras la guerra de Gaza iniciada en octubre de 2023. A pesar de los esfuerzos diplomáticos intermitentes, el alto el fuego sigue siendo frágil, la situación humanitaria crítica y las posiciones ideológicas se han endurecido. En este contexto, el debate académico sostiene que una solución negociada sigue siendo posible, aunque cada vez más remota. Autores como David Villar Vegas afirman que la única salida sostenible continúa siendo la coexistencia de dos Estados, pero advierten que, mientras persista la radicalización de ambos bandos y la fragmentación institucional palestina, todo avance dependerá de la presión internacional y de garantías sólidas de seguridad y cumplimiento¹⁹⁹.

Las narrativas religiosas han adquirido un nuevo peso simbólico y político en este escenario. En el ámbito israelí, el sionismo religioso ha reforzado su discurso sobre el carácter divinamente otorgado de Judea y Samaria^{lxxxix}, legitimando la permanencia de los asentamientos y la oposición a cualquier retirada²⁰⁰. En el lado palestino, sectores islamistas como Hamás han intensificado la presentación de la resistencia como un mandato religioso, invocando la defensa sagrada de *Al-Aqsa*^{lxxxii} y de la tierra como waqf islámico²⁰¹. Estas narrativas sacralizadas no solo profundizan la polarización, sino que socavan las bases seculares sobre las cuales podrían articularse compromisos políticos.

Frente a esta espiral de religiosidad política, han surgido iniciativas interreligiosas que, aunque marginales, representan un contrapeso simbólico. Organizaciones como *Abrahamic Reunion* han intensificado sus esfuerzos en 2025 para crear espacios de encuentro espiritual entre líderes judíos, musulmanes y cristianos, desactivando el lenguaje de odio y promoviendo una ética del reconocimiento mutuo²⁰².

Entre estas voces, destaca la Iglesia Católica, cuyo papel ha sido especialmente visible desde el agravamiento del conflicto. En 2025, el papa León XIV ha realizado reiterados llamamientos a favor de un alto el fuego, recordando que «la violencia nunca puede aportar justicia y solo perpetúa el sufrimiento de los pueblos»²⁰³. A través del Patriarcado Latino de Jerusalén^{lxxxiii} y Cáritas Jerusalén, la Iglesia ha sostenido una labor humanitaria en Gaza incluso bajo bombardeo, apoyando a más de 17.000 personas de todas las confesiones²⁰⁴. El padre Gabriel

¹⁹⁹ David Villar Vegas, «Viabilidad de una solución pactada entre israelíes y palestinos a la guerra de Gaza y al conflicto entre los dos pueblos,» *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos* 37 (2024): 45-62.

²⁰⁰ Uriya Shavit, *The Wars of Religion: The Politics of Religion in Israel* (Tel Aviv: Am Oved, 2021), 89-98.

²⁰¹ Mauricio G. Pareja Bayter, «Religiones de vida o religiones de muerte,» *El Universal*, octubre 2023.

²⁰² Abrahamic Reunion, «About,» consultado el 21 de abril de 2025, <https://www.abrahamicreunion.org/about/>.

²⁰³ Papa León XIV, Ángelus del 22 de junio de 2025, citado en *TN Internacional*.

²⁰⁴ Vatican News, «Padre Romanelli: 'En Gaza, la Iglesia católica seguirá siendo una luz de esperanza',» 27 de enero de 2025.

Romanelli^{lxxxiv} y la parroquia católica local han simbolizado esta resistencia humanitaria y espiritual, manteniendo abierta una red de auxilio en medio del asedio²⁰⁵. Paralelamente, el Vaticano ha reiterado su preocupación por el estatus de Jerusalén y la protección de los Lugares Santos, considerándolos bienes de toda la humanidad²⁰⁶.

En el plano diplomático, España ha asumido un papel más proactivo tras el reconocimiento oficial del Estado palestino en mayo de 2024²⁰⁷. Desde entonces, su cancillería ha impulsado el llamado «Grupo de Madrid»^{lxxxv}, defendiendo negociaciones bajo el principio de dos Estados y proponiendo medidas de presión internacionales, como el embargo de armas a Israel en caso de continuidad de la ofensiva²⁰⁸. Esta postura ha tenido un impacto más simbólico que práctico, pero refuerza el multilateralismo y la legitimidad de las demandas palestinas en foros europeos e internacionales²⁰⁹.

El consenso académico apunta a que cualquier posibilidad de acuerdo depende de una confluencia entre presión internacional concertada y transformación interna en las partes implicadas²¹⁰. Nathan J. Brown y Khalil Shikaki subrayan que sin una reconfiguración del liderazgo palestino y una revisión estratégica por parte de Israel, cualquier fórmula política seguirá siendo extremadamente frágil²¹¹. La única alternativa realista aunque no inminente sigue siendo una diplomacia sostenida, acompañada de garantías jurídicas, mecanismos de verificación y una desactivación progresiva de las narrativas exclusivistas.

²⁰⁵ Xavier Abu Eid, «El papa, la Santa Sede y el conflicto palestino-israelí,» *Real Instituto Elcano*, mayo 2025.

²⁰⁶ Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Intervención de España en el debate sobre libertad de religión*, 2019.

²⁰⁷ Ana María Córdoba Hernández, «España, Israel y Palestina: pasado y presente de sus relaciones diplomáticas,» *Hypotheses*, 2004.

²⁰⁸ José Manuel Albares, intervención en la Cumbre del Grupo de Madrid, 25 de mayo de 2025.

²⁰⁹ Cristina Manzano, «La Alianza de Civilizaciones: historia, discurso y proyección de una iniciativa española en la ONU,» *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 26 (2010): 107-116.

²¹⁰ Moussa Bourekba y Pol Bargués, «Los obstáculos de una paz entre Israel y Palestina,» *CIDOB Policy Paper*, febrero 2024.

²¹¹ Nathan J. Brown y Khalil Shikaki, «The Prospects for Palestinian Reconciliation and the Two-State Solution,» *Carnegie Endowment for International Peace*, 2024.

Capítulo IX

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se ha demostrado que el conflicto entre Israel y Palestina no puede comprenderse plenamente sin atender a la dimensión religiosa que atraviesa sus fundamentos, narrativas y legitimaciones. Desde el periodo otomano hasta la actualidad, hemos identificado cómo las representaciones sagradas de la tierra, los discursos teológicos y los símbolos religiosos han alimentado tanto la configuración de identidades colectivas como la radicalización de posturas políticas. Al mismo tiempo, se ha subrayado que las posibilidades de reconciliación también deben pasar por esta dimensión, muchas veces desatendida por la diplomacia internacional. Los desarrollos recientes, especialmente entre 2023 y 2025, confirman esta premisa: lo religioso ha dejado de ser solo una herencia estructural y opera hoy como herramienta activa de legitimación política, movilización social y configuración diplomática.

En el capítulo II, se analizó cómo las reformas legales del periodo otomano, en especial el Código de Tierras de 1858, introdujeron lógicas modernas de propiedad que colisionaron con percepciones tradicionales religiosas y comunales. Esto sentó las bases de futuras tensiones al alterar los vínculos históricos entre tierra, fe e identidad.

El capítulo III abordó el periodo del Mandato Británico, donde se intensificaron los flujos migratorios sionistas (*aliyás*) y las tensiones nacional-religiosas. Se examinó cómo las promesas contradictorias de las potencias europeas potenciaron el conflicto identitario, donde religión y política comenzaron a amalgamarse como herramientas de exclusión mutua.

En el capítulo IV, centrado en la guerra de 1948 y la fundación del Estado de Israel, se mostró cómo este momento fue leído de forma teológica por ambas partes: como cumplimiento profético por el sionismo religioso, y como catástrofe sacralizada por la narrativa palestina, consolidando así una dualidad interpretativa de largo alcance.

El capítulo V se adentró en los impactos religiosos de la Guerra de los Seis Días (1967) y la Guerra del Yom Kippur (1973). Se resaltó el carácter simbólico de Jerusalén, cuyo control reavivó narrativas mesiánicas judías y respuestas islámicas defensivas, transformando el conflicto en una pugna sacralizada sobre la soberanía de lugares santos.

El capítulo VI se concentró en la Conferencia de Madrid de 1991 y el surgimiento de una diplomacia multinivel, donde España actuó como anfitriona neutral con un enfoque humanista e interreligioso. Se señaló cómo este evento permitió, por primera vez, la presencia simultánea de actores israelíes y palestinos en un mismo marco multilateral.

El capítulo VII profundizó en el proceso iniciado en Oslo y extendido hasta la época de John Kerry, revelando tanto el potencial de la diplomacia directa como sus límites. Se evidenció que, a pesar de los avances iniciales, el fracaso de estos acuerdos se debió en parte a la falta de consideración de los factores religiosos en el diseño institucional y la implementación política.

El capítulo VIII analizó el periodo reciente (2014-2025), marcado por la fragmentación del liderazgo palestino, la expansión de los asentamientos israelíes y la reconfiguración regional tras los Acuerdos de Abraham. Se puso especial énfasis en el ciclo de violencia 2023-2025, en el cual las narrativas religiosas, especialmente el sionismo religioso y el islamismo político intensificaron su influencia sobre el conflicto, dificultando los marcos de negociación. Paralelamente, se destacó el papel renovado de la Iglesia Católica en la región a través de la acción humanitaria y espiritual del Patriarcado Latino de Jerusalén y del papa León XIV, así como la relevancia simbólica de la diplomacia española, que impulsó iniciativas como el Grupo de Madrid y propuso medidas concretas ante la comunidad internacional.

En suma, este estudio ha demostrado que la interacción entre religión y diplomacia no es un factor accesorio, sino una clave interpretativa imprescindible para comprender tanto la persistencia del conflicto como las vías viables para su superación. La diplomacia española, lejos de ser marginal, puede jugar un papel relevante como mediadora simbólica y cultural, aportando no solo desde la política exterior, sino desde su propia historia compartida con el judaísmo, el islam y el cristianismo. Hoy, ante un conflicto donde lo religioso moldea tanto el imaginario como la praxis política, el reto consiste en traducir este capital simbólico en estrategias diplomáticas eficaces, culturalmente sensibles y éticamente sostenidas. Sólo así será posible imaginar un horizonte de paz que reconozca las memorias sagradas sin quedar prisionero de ellas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

a. Fuentes Primarias

ABRAHAMIC REUNION. «About.» Consultado el 21 de abril de 2025. <https://www.abrahamicreunion.org/about/>.

ALLIANCE FOR MIDDLE EAST PEACE (ALLMEP). «About Us.» Consultado el 21 de abril de 2025. <https://www.allmep.org/about-us-allmep/>.

ARCHIVO GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN. *Documentos sobre la Conferencia de Madrid y proceso de paz, 1991–1993.* Ministerio de Asuntos Exteriores.

———. *Proyectos de cooperación académica entre universidades israelíes y árabes, 1990–1995.* Ministerio de Asuntos Exteriores.

———. *Relaciones culturales y diplomáticas en la Conferencia de Madrid, 1991.* Ministerio de Asuntos Exteriores.

———. *Telegramas y documentos de la Operación Pasaporte 128, 1967–1970.* Ministerio de Asuntos Exteriores.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU. *Intervención de España en el debate sobre libertad de religión y creencias.* Ginebra, 2019.

EL PAÍS. «El legado de 30 años de esperanza y frustraciones de la Conferencia de Paz de Madrid.» 30 de octubre de 2021. <https://elpais.com/internacional/2021-10-30/el-legado-de-30-anos-de-esperanza-y-frustraciones-de-la-conferencia-de-paz-de-madrid.html>.

ESCUELA DIPLOMÁTICA. *Archivo oral: Testimonio sobre la Conferencia de Madrid.* 1991.

———. *Cuadernos de la Escuela Diplomática: El islam y los musulmanes hoy. Dimensión internacional y relaciones con España.* Cuaderno 48. Madrid: Escuela Diplomática, 2014.

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS. *Tres décadas de la Conferencia de Paz de Madrid.* Madrid, diciembre 2023. <https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/458a3e97e633eb994e30e26ddf4fbf25.pdf>.

FUNDACIÓN EUROÁRABE DE ALTOS ESTUDIOS Y CASA ÁRABE. *Encuentros de Paz: Religión y Reconciliación en el Mediterráneo.* Granada-Madrid, 2021.

FUNDACIÓN FAES – SANANES, J. I. (2010). *Israel para españoles.* Fundación FAES, abril-junio, pp. 227.

JERUSALEM CENTER FOR PUBLIC AFFAIRS. «The Clash of Civil Religions: A Paradigm for Understanding Israeli Politics.» 2021.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN. «Posición de España sobre Jerusalén.» 2024.

———. *Documentos Diplomáticos de España: Conferencia de Paz de Madrid.*

———. «Declaraciones oficiales sobre el estatus de Jerusalén.» Gobierno de España, 2017.

———. «España reitera su compromiso con la solución de dos Estados y el respeto al Derecho Internacional Humanitario.» Nota de prensa, 10 de mayo de 2024.

https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/NotasPrensa/Paginas/2024/20240510_NP_Palestina.aspx.

———. *La acción diplomática de España en Jerusalén y Tierra Santa.* Consultado 2024.

NACIONES UNIDAS. *Resolución 181 (II): Futuro Gobierno de Palestina.* Asamblea General, 29 de noviembre de 1947.

———. *La adquisición de tierras en Palestina.* UNISPAL, 1980.

———. *Resoluciones y documentos sobre el proceso de paz en Oriente Medio, 1991–1995.*

———. *Declaración de Principios sobre las Disposiciones relacionadas con un Gobierno Autónomo Provisional.* 1993.

———. «España impulsa el diálogo interreligioso como herramienta de paz y entendimiento.» Nota de prensa, 17 de enero de 2024. https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/NotasPrensa/Paginas/2024/20240117_NP_DialogoInterreligioso.aspx

NATIONAL CATHOLIC REPORTER. «Don't Forget the Interreligious Dimensions of the Abraham Accords.» 2020.

PAPA LEÓN XIV. *Ángelus del 22 de junio de 2025*, citado en *TN Internacional*.

SABEEL ECUMENICAL LIBERATION THEOLOGY CENTER. «Palestinian Liberation Theology.» <https://sabeel.org/palestinian-liberation-theology/>.

———. (s.f.). *About Sabeel.* Recuperado el 22 de junio de 2025 de <https://sabeel.org/about/>

SABUCO, P. (s.f.). *Palestina bajo el Mandato británico (1920–1948)*. Recuperado el 22 de junio de 2025 de <https://historia.uc.cl/publicaciones/palestina-mandato-britanico/>

THE AVALON PROJECT. *The Covenant of the Islamic Resistance Movement (Hamas)*. Yale Law School, 18 de agosto de 1988. https://avalon.law.yale.edu/21st_century/hamas.asp.

———. *Balfour Declaration*. Yale Law School, 2 de noviembre de 1917.

https://avalon.law.yale.edu/20th_century/balfour.asp.

TN INTERNACIONAL. (2025, 22 de junio). *Ángelus del Papa León XIV: mensaje de paz y reconciliación*. TN Internacional. Recuperado de <https://tninternacional.com/papa-leon-angelus-2025>

VATICAN NEWS. «Padre Romanelli: ‘En Gaza, la Iglesia católica seguirá siendo una luz de esperanza’.» 27 de enero de 2025.

UNISPAL. *La adquisición de tierras en Palestina*. Naciones Unidas, 1980.

SANTA SEDE. «Declaración sobre Jerusalén.» *Vatican News*, 10 de diciembre de 2017.

SCRIPTA NOVA, UNIVERSIDAD DE BARCELONA. «La judaización del territorio durante el Mandato británico.» Consultado 2024.

REAL INSTITUTO ELCANO. Abu Eid, Xavier. «El papa, la Santa Sede y el conflicto palestino-israelí.» Mayo 2025.

REDALYC.ORG. «La Gran Revuelta Árabe (1936-1939).» Recuperado el 22 de junio de 2025 de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28212040005>

THE AVALON PROJECT. *Balfour Declaration*. Yale Law School, 2 de noviembre de 1917. https://avalon.law.yale.edu/20th_century/balfour.asp.*

UNISPAL. *La adquisición de tierras en Palestina*. Naciones Unidas, 1980. (Entradas duplicadas en diferentes páginas: pp. 5-7, 6, 7, 8-11).*

VATICAN NEWS. «Padre Romanelli: ‘En Gaza, la Iglesia católica seguirá siendo una luz de esperanza’.» 27 de enero de 2025.*

YESHIVAT HAR ETZION. «*Pikuach Nefesh: Introduction and Conceptual Meaning*.» 11 de junio de 2022. <https://etzion.org.il/en/halakha/studies-halakha/intro-hilkhot-pikuach-nefesh>.

b. Fuentes Secundarias

ÁLVAREZ-OSSORIO, IGNACIO. «España ante el gobierno de Hamás.» *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 79-80 (2007): 189-206.

ARMSTRONG, KAREN. *Jerusalén: Una ciudad, tres religiones*. Barcelona: Editorial Debate, 1997.

- . *Jerusalén: Una ciudad, tres religiones*. Barcelona: Paidós, 1996.
- . «España ante el Gobierno de Hamás.» *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 79-80 (2007): 190-195.
- . *El proceso de paz israelo-palestino. Una historia inacabada*. Madrid: Catarata, 2021.
- . «España, Israel y Palestina: pasado y presente de sus relaciones.» *Historia y Política* 45 (2021): 59-84.
- BAKER INSTITUTE**. «Five Reasons Why the Abraham Accords Are Ceding Ground to Arab-Iranian De-escalation.» 2023. <https://www.bakerinstitute.org/research/five-reasons-abraham-accords-are-ceding-ground-arab-iranian-de-escalation>.
- BARNAVI, ELIE**. *L'énigme espagnole: Entretiens sur l'Espagne contemporaine*. Paris: Stock, 2002.
- BAR-SIMAN-TOV, YAACOV**, ed. *Barriers to Peace in the Israeli-Palestinian Conflict*. Jerusalén: The Jerusalem Institute for Israel Studies, 2010.
- BARD, MITCHELL G.** «Hamás.» *Jewish Virtual Library*, 2023. <https://www.jewishvirtuallibrary.org/hamas>.
- BARDAJÍ, RAFAEL**. «La política exterior de España hacia Israel: de la indiferencia al reconocimiento.» *Revista Española de Ciencia Política* 3 (2000): 115-138.
- . «La política exterior de España hacia Israel.» 130-132.
- BEILIN, YOSSI, Y HIBA HUSSEINI**. *The Holy Land Confederation as a Facilitator for the Two-State Solution*. Monmouth University, 2022.
- . *The Holy Land Confederation as a Facilitator for the Two-State Solution*. Jerusalén: Holy Land Confederation, 2022.
- BEILIN-HUSSEINI, SARAH**. *Christianity in Jerusalem: Religion, Politics and Sectarian Conflict in the Modern Holy Land*. London: I.B. Tauris, 2014.
- BOCCO, RICCARDO**. «UNRWA and the Palestinian Refugees: A History within History.» *Refugee Survey Quarterly* 29, n.º 3 (2010): 1-26.
- BOUREKBA, MOUSSA, Y POL BARGUÉS**. «Los obstáculos de una paz entre Israel y Palestina.» *CIDOB Policy Paper*, febrero 2024.
- CAMPOS, MICHELLE**. *Ottoman Brothers: Muslims, Christians, and Jews in Early Twentieth-Century Palestine*. Stanford: Stanford University Press, 2011.
- CLEVELAND, WILLIAM L., Y MARTIN BUNTON**. *A History of the Modern Middle East*. Boulder, CO: Westview Press, 2016.
- CÓRDOBA HERNÁNDEZ, ANA MARÍA**. «España, Israel y Palestina: pasado y presente de sus relaciones diplomáticas.» *Hypotheses*, 2004.
- DEVESA PÉREZ, CARMEN**. «Asentamientos israelíes en Cisjordania.» Universidad Pontificia Comillas, 2023, 16-18.

EIROA SAN FRANCISCO, MATILDE. «El pasado no es suficiente. Temáticas y conflictos en los encuentros de Franco con los líderes árabes y musulmanes.» *Miscelánea de Estudios Árabes y Hebraicos* 62 (2013): 23-46.

———. «La diplomacia española en Oriente Medio: continuidad y cambio.» *Revista Española de Estudios Estratégicos* 12, n.º 1 (2015): 50-55.

FERNÁNDEZ PALOMO, LAURA. «Una ley otomana y un plan israelí ‘matan’ la solución de dos Estados.» *EFE/La Vanguardia*, 21 enero 2019.

GOLAN, GALIA. Citada en «Declaración Balfour - el centenario de un hito.» *Morashá*, 2023 Recuperado el 22 de junio de 2025 de. <https://morasha.com/balfour-centenario/>

GOPIN, MARC. *Healing the Heart of Conflict*. Eugene: Wipf and Stock, 2021.

HADAS, SHMUEL. «Israel, la Santa Sede y el futuro de Jerusalén.» *Congreso Judío Latinoamericano*, Ed. n.º 28 (1997).

JACOBS, JORDAN SPENCER, Y DAVID VILLAR VEGAS. «Los acuerdos de Oslo: una conmemoración.» En *Ideas y propuestas para pensar la universidad en tiempos de incertidumbre*, editado por Yaiza Sánchez Pérez et al., 321-324. Madrid, 2024.

KAMEL, LORENZO. «The Religious Dimension of the Israeli-Palestinian Conflict.» *The International Spectator* 48, n.º 2 (2013): 15-27.

KHALIDI, RASHID. *Palestinian Identity: The Construction of Modern National Consciousness*. New York: Columbia University Press, 1997.

———. *The Iron Cage: The Story of the Palestinian Struggle for Statehood*. Boston: Beacon Press, 2006.

KIMMERLING, BARUCH, Y JOEL S. MIGDAL. *The Palestinian People: A History*. Cambridge: Harvard University Press, 2003.

KURTZER, DANIEL. «The Abraham Accords: A View from the Region.» *Middle East Institute*, 2021.

LIEBMAN, CHARLES S., Y ELIEZER DON-YEHIYA. *Civil Religion in Israel: Traditional Judaism and Political Culture in the Jewish State*. Berkeley: University of California Press, 1983.

MANFREDI, JUAN LUIS. *Diplomacia pública: una estrategia de comunicación política*. Barcelona: Editorial UOC, 2011.

MANZANO, CRISTINA. «La Alianza de Civilizaciones: historia, discurso y proyección de una iniciativa española en la ONU.» *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 26 (2010): 107-116.

MARTINELLI, MARTÍN. «La construcción de la identidad nacional palestina.» *Revista Páginas* 8, n.º 18 (2016): 87-102. <https://revistapaginas.unr.edu.ar>.

LEMIRE, VINCENT. *Jerusalén: historia de una ciudad-mundo*. Madrid: Alianza, 2022.

MARTÍNEZ, JESÚS A. «España y los Santos Lugares: diplomacia y religión en la Palestina otomana.» *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, n.º 15 (2013): 45-58.

MORRIS, BENNY. *The Birth of the Palestinian Refugee Problem Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

———. *Righteous Victims: A History of the Zionist-Arab Conflict, 1881-2001*. New York: Vintage, 2001.

———. «Los orígenes de la desposesión palestina: el Mandato Británico.» *Primera Línea*, 2023.

PAREJA BAYTER, MAURICIO G. «Religiones de vida o religiones de muerte.» *El Universal*, octubre 2023.

RAMOS TOLOSA, JORGE. *Una historia contemporánea de Palestina-Israel*. Madrid: Catarata, 2023.

———. *Los años clave de Palestina-Israel. Pablo de Azcárate y la ONU (1947-1952)*. Madrid: Marcial Pons, 2019.

———. «España y los sefardíes palestinos del siglo XIX.» *Anales de la Universidad de Alicante. Historia Contemporánea* 21 (2003): 253-264.

SANANES, JACOB ISRAEL. «Israel para españoles.» *Fundación FAES*, abril-junio 2010, 227.

SÁNCHEZ-CUENCA, IGNACIO. *Ángel Sagaz y los sefardíes: diplomacia humanitaria en tiempos de guerra*. Madrid: Centro Sefarad-Israel, 2019.

SATRAN, DAVID. «Jerusalem and the Politics of Sacred Space.» *History of Religions* 44, n.º 3 (2005): 205-220.

SCHÖLCH, ALEXANDER. «The Demographic Development of Palestine, 1850-1882.» *International Journal of Middle East Studies* 17, n.º 4 (1985): 485-505.

SEGEV, TOM. *One Palestine, Complete: Jews and Arabs under the British Mandate*. New York: Metropolitan Books, 2000.

SHAFIR, GERSHON. *Land, Labor and the Origins of the Israeli-Palestinian Conflict, 1882-1914*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

SHAPIRA, ANITA. *Israel: A History*. Waltham: Brandeis University Press, 2012.

———. *Yigal Allon, Native Son: A Biography*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2008.

SHAVIT, URIYA. *The Wars of Religion: The Politics of Religion in Israel*. Tel Aviv: Am Oved, 2021.

SHIKAKI, KHALIL. «Religious Dimensions of the Abraham Accords.» *Brookings*, 2021.

———. Recuperado el 22 de junio de 2025 de «The Palestinian Public and the Abraham Accords.» *Palestinian Center for Policy and Survey Research*, 2021. <https://pcpsr.org/en/node/841>.

SCHAMA, SIMON. *The Story of the Jews*. BBC, 2013. Disponible en: BBC Radio 4 - «Israel at 70: A Personal Reflection.» Recuperado el 22 de junio de 2025 de <https://www.bbc.co.uk/programmes/b0b1s7n5>

SHLAIM, AVI. *The Balfour Declaration and Its Consequences*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

———. *The Iron Wall: Israel and the Arab World*. New York: W. W. Norton & Company, 2001. *

SINIVER, ASAF, ed. *Routledge Companion to the Israeli-Palestinian Conflict*. London: Routledge, 2022.

SPENCER JACOBS, JORDAN, Y DAVID VILLAR VEGAS. «Los acuerdos de Oslo: una conmemoración...» En *Ideas y propuestas para pensar la universidad en tiempos de incertidumbre*, editado por Yaiza Sánchez Pérez et al., 321-324. Madrid: 2024.

VILLAR VEGAS, DAVID. «Viabilidad de una solución pactada entre israelíes y palestinos a la guerra de Gaza y al conflicto entre los dos pueblos.» *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos* 37 (2024): 45-62.

———. «La pluralidad textual en la Época del Segundo Templo: los tipos de texto de I y 2 Reyes.» *El Olivo* 47 (2023): 2.

———. «El poder político y religioso en el Antiguo Israel.» *El Olivo* 45 (2021): 2.

———. «30 años después de los Acuerdos de Oslo: ¿Es posible la paz entre israelíes y palestinos?» *Cuadernos de Pensamiento Político FAES* 80 (2023).

———. «La población palestina y la población israelí ante la guerra entre Israel y Hamás.» *Boletín IEEE* 33 (2024): 838-850.

———. «Viabilidad de una solución pactada entre israelíes y palestinos a la guerra de Gaza y al conflicto entre los dos pueblos.» *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos* 37 (2024): 45-62.

WASSERSTEIN, BERNARD. *Divided Jerusalem: The Struggle for the Holy City*. New Haven: Yale University Press, 2001.

YAACOV BAR-SIMAN-TOV, ed. *Barriers to Peace in the Israeli-Palestinian Conflict*. Jerusalén: The Jerusalem Institute for Israel Studies, 2010.

ZERUBAVEL, Yael. «The Afterlife of War: Memory and Identity in Post-Yom Kippur Israel.» *Journal of Modern Jewish Studies* 21, no. 2 (2022): 145-62. <https://doi.org/>

(Endnotes)

Conceptos clave

ⁱ **Neutralidad activa** Expresión utilizada en el ámbito diplomático para designar una postura de no alineamiento que, sin embargo, implica implicación constructiva mediante la facilitación de diálogo, propuestas o mediación cultural.

ⁱⁱ **Nakba** Término árabe que significa «catástrofe», utilizado para describir el éxodo forzado de más de 700.000 palestinos tras la creación del Estado de Israel en 1948.

ⁱⁱⁱ **Jerusalén Este** Sector oriental de la ciudad ocupada por Israel en 1967; núcleo de disputas territoriales y simbólicas.

^{iv} **Franja de Gaza** Territorio palestino costero gobernado por Hamás desde 2007, sujeto a bloqueo por parte de Israel y Egipto.

^v **Hamás** Acrónimo en árabe de *Arafat al-Muqāwama al-ʿIslāmiyya* (Movimiento de Resistencia Islámica), organización político-militar palestina de carácter islamista que gobierna la Franja de Gaza desde 2007.

^{vi} **Gush Emunim** Movimiento israelí fundado en 1974 que promovía el asentamiento de judíos en los territorios ocupados tras la Guerra de los Seis Días, bajo una justificación religiosa y nacionalista.

^{vii} **Pikuach nefesh** Principio de la ley judía que establece que la preservación de la vida humana tiene prioridad sobre casi todos los demás mandamientos religiosos.

^{viii} **Yom Kippur** Día sagrado del judaísmo dedicado al ayuno, la expiación y el perdón; se celebra el 10 de *Tishrei* y marca el final de los Días Temibles.

^{ix} **Sabeel** Centro ecuménico cristiano-palestino fundado en Jerusalén, promotor de una teología de la liberación centrada en la justicia, la no violencia y la resistencia espiritual.

^x **Mamlachtiut** (hebreo) Concepto político israelí que enfatiza la centralidad del Estado como marco unificador por encima de divisiones ideológicas o religiosas.

^{xi} **Holy Land Confederation** Propuesta no oficial elaborada entre 2020 y 2022 por Yossi Beilin y Hiba Hussein, que plantea una confederación entre Israel y Palestina como vía para facilitar la solución de dos Estados. Incluye mecanismos conjuntos de cooperación, libre circulación y una Jerusalén parcialmente compartida.

^{xii} **Patriarcado Latino de Jerusalén** Diócesis católica con sede en Jerusalén responsable de la pastoral en Tierra Santa.

xiii **Abrahamic Reunion** Organización interreligiosa fundada en 2004 que reúne a líderes judíos, musulmanes, cristianos y drusos para promover la paz en Tierra Santa mediante encuentros espirituales, actividades comunitarias y diálogo interconfesional

xiv **Kabbalah:** Tradición mística judía, desarrollada especialmente en la España medieval, que explora los aspectos esotéricos y simbólicos de la fe judía. Ha influido en el pensamiento filosófico y espiritual europeo y ofrece claves para comprender la dimensión simbólica y religiosa de las identidades colectivas en el conflicto israelí-palestino.

xv **Walter Benjamin:** Filósofo y crítico cultural judío-alemán (1892-1940), cuya obra explora la memoria, la historia y el simbolismo religioso. Influenciado por la Kabbalah y la mística judía, su pensamiento ha sido clave para entender la dimensión simbólica y espiritual en la cultura europea y en la interpretación de los conflictos modernos.

xvi **Escuela de Frankfurt:** Corriente filosófica y sociológica alemana del siglo XX, centrada en la teoría crítica de la sociedad, la cultura y la política. Sus pensadores, como Adorno, Horkheimer, Marcuse y Benjamin, analizaron el papel de la cultura, la ideología y la religión en la formación de la conciencia y la sociedad moderna.

xvii **Vilayet** División administrativa del Imperio otomano, equivalente a una provincia. Palestina estaba repartida entre varios vilayets, como los de Beirut y Damasco.

xviii **Tanzimat** Serie de reformas modernizadoras impulsadas en el Imperio otomano entre 1839 y 1876, orientadas a centralizar el poder, reorganizar la administración y adaptar el sistema legal y fiscal a modelos europeos.

xix **musha'a** Sistema tradicional de propiedad comunal de la tierra en aldeas árabes, caracterizado por la redistribución periódica de parcelas entre familias. Fue debilitado por el Código de Tierras de 1858.

xx **Bilad al-Sham** Término árabe que designa la región histórica del Levante, que abarca territorios actuales de Siria, Líbano, Jordania y Palestina.

xxi **Área C** Zona de Cisjordania bajo control civil y militar exclusivo de Israel según los Acuerdos de Oslo. Representa aproximadamente el 60% del territorio cisjordano.

xxii **Eretz Israel** Expresión hebrea que significa «Tierra de Israel», utilizada en contextos religiosos y nacionalistas para referirse al territorio histórico del pueblo judío.

xxiii **pogromo** Ataque violento y generalmente organizado contra comunidades judías, especialmente en Europa del Este y Rusia en los siglos XIX y XX.

^{xxiv} **Moshavá / moshavot** Tipo de colonia agrícola judía fundada en Palestina a partir del siglo XIX, basada en la propiedad privada y la cooperación parcial.

^{xxv} **Kibutzim** Comunidad agrícola colectiva judía, caracterizada por la propiedad común de los medios de producción y la vida comunitaria igualitaria.

^{xxvi} **Yishuv** Nombre que recibe la comunidad judía establecida en Palestina antes de la creación del Estado de Israel en 1948. Se distingue entre el «Viejo Yishuv» (anterior a 1882) y el «Nuevo Yishuv» (posterior).

^{xxvii} **Mutawalli:** administrador o custodio de un *waqf* (bien piadoso islámico), encargado de gestionar sus recursos conforme al propósito religioso o benéfico establecido por el donante.

^{xviii} **Madrasas:** instituciones educativas islámicas, tradicionalmente dedicadas a la enseñanza del Corán, la ley islámica (*sharía*), teología y, en muchos casos, también ciencias, literatura y filosofía.

^{xxix} **Waqf** Institución jurídico-religiosa del islam que consiste en la consagración permanente de un bien inmueble (como tierras, edificios o lugares sagrados) para fines piadosos, educativos o comunitarios.

^{xxx} **Haram al-Sharif** Nombre árabe de la Explanada de las Mezquitas en Jerusalén. Es el tercer lugar más sagrado del islam y alberga la mezquita de Al-Aqsa y la Cúpula de la Roca.

^{xxxi} **Custodia de Tierra Santa** Institución franciscana encargada de conservar los Santos Lugares y apoyar comunidades cristianas en la región.

^{xxxii} **Aliyot:** migraciones judías hacia la Tierra de Israel, motivadas por razones religiosas, sionistas o de persecución.

^{xxxiii} **Sion:** término bíblico que originalmente se refería a una colina de Jerusalén y, con el tiempo, pasó a simbolizar la ciudad santa, la patria judía o el ideal nacional del pueblo judío.

^{xxxiv} **Agencia Judía:** organización sionista fundada en 1929 para coordinar la inmigración judía a Palestina y promover el desarrollo del Yishuv; fue interlocutora oficial con el Mandato británico y tuvo un rol clave en la creación del Estado de Israel.

^{xxxv} **Haganá:** organización militar clandestina judía creada en 1920 para defender a las comunidades judías en Palestina bajo el Mandato británico; fue el embrión del futuro ejército israelí (*Tsahal* o IDF).

^{xxxvi} **Ashkenazies:** judíos de origen europeo, principalmente de Europa Central y del Este.

^{xxxvii} **Mizrajíes:** judíos originarios de Medio Oriente y el norte de África, distintos de ashkenazies y sefardíes.

^{xxxviii} **Líderes como Izz ad-Din al-Qassam:** clérigo y combatiente anticolonial que se convirtió en símbolo de la resistencia palestina frente al Mandato Británico y la inmigración sionista en los años 1930.

^{xxxix} **Irgún:** grupo paramilitar sionista activo durante el Mandato Británico (1931–1948), conocido por su lucha armada contra británicos y árabes para establecer un Estado judío.

^{xl} **Kibutzim:** comunidades comunales donde la propiedad y el trabajo eran compartidos.

^{xli} **Moshavim:** cooperativas agrícolas con propiedad privada pero colaboración en servicios y producción.

^{xlii} **Halajá:** Conjunto de leyes religiosas y normas que regulan la vida cotidiana y espiritual del judaísmo.

^{xliii} **Status Quo:** establecido por los otomanos, un sistema de derechos y responsabilidades compartidas entre comunidades religiosas (cristianas, musulmanas y judías) sobre los Santos Lugares.

^{xliv} **Protectores de los Santos Lugares:** actores políticos y religiosos que instrumentalizaron lo sagrado para legitimar proyectos nacionales o influencia internacional.

^{xlv} **Pablo de Azcárate:** diplomático español, fue secretario de la Comisión de Conciliación de las Naciones Unidas para Palestina (UNCCP) entre 1948 y 1952, desempeñando un papel destacado en los esfuerzos internacionales de mediación tras la primera guerra árabe-israelí.

^{xlvi} **Ciudad Vieja:** Centro histórico amurallado de Jerusalén, donde confluyen los principales Santos Lugares y se concentran las tensiones religiosas y políticas del conflicto.

^{xlvii} **Roca de Israel** Expresión bíblica utilizada en la Declaración de Independencia de Israel como símbolo espiritual y nacional.

^{xlviii} **Al-Quds** Nombre árabe para Jerusalén, con fuerte carga espiritual e identitaria en el islam y el nacionalismo árabe.

^{xlix} **al-Andalus** Nombre árabe para la península ibérica bajo dominio musulmán; usado como símbolo de convivencia en discursos hispanoárabes.

ⁱ **Guerra de los Seis Días (1967)** Conflicto entre Israel y una coalición árabe que resultó en la ocupación israelí de Jerusalén Este, Cisjordania, Gaza, Sinaí y los Altos del Golán.

ⁱⁱ **Altos del Golán:** Meseta estratégica situada al noreste de Israel, ocupada a Siria durante la Guerra de los Seis Días en 1967 y anexionada por Israel en 1981; su control sigue siendo motivo de disputa internacional y fuente de tensiones regionales.

ⁱⁱⁱ **Monte del Templo** Lugar sagrado del judaísmo donde se ubicaban los templos bíblicos; se corresponde con la actual Explanada de las Mezquitas.

^{liii} **Tercer Templo:** Proyecto mesiánico judío que aspira a reconstruir el templo en Jerusalén, símbolo de redención y foco de tensiones religiosas actuales.

^{liv} **Al-Aqsa** Mezquita situada en la Explanada de las Mezquitas; tercer lugar más sagrado del islam.

^{lv} **Pasaporte 128:** Nombre en clave de una operación secreta israelí durante la Guerra de Yom Kippur (1973), destinada a facilitar el paso y la identificación de agentes y personal militar en zonas de conflicto.

^{lvi} **Segunda salida de Egipto:** Expresión utilizada en Israel para describir la evacuación masiva de soldados y civiles atrapados en el cerco egipcio durante la Guerra de Yom Kippur (1973), evocando el relato bíblico del Éxodo.

^{lvii} **Conferencia de Madrid (1991)** Primer foro multilateral que reunió a Israel, Palestina y países árabes; fue la antesala de los Acuerdos de Oslo y tuvo a España como anfitriona.

^{lviii} **Fernández Ordóñez:** Ministro de Asuntos Exteriores de España que impulsó la participación activa y el enfoque de «neutralidad activa» en la Conferencia de Madrid de 1991, promoviendo el diálogo entre israelíes y palestinos.

^{lix} **Acuerdos de Oslo:** pactos firmados en 1993 y 1995 entre Israel y la OLP que establecieron un marco para la paz y la creación de una Autoridad Palestina autónoma en partes de Gaza y Cisjordania.

^{lx} **El asesinato de Rabin:** Magnicidio del primer ministro israelí Yitzhak Rabin en 1995 a manos de un extremista judío opuesto al proceso de paz de Oslo, suceso que supuso un duro golpe para las negociaciones entre israelíes y palestinos.

^{lxi} **Segunda Intifada (2000-2005)** Levantamiento palestino contra la ocupación israelí; marcó el fin del proceso de Oslo.

^{lxii} **muro de separación** Barrera construida por Israel en Cisjordania con fines de seguridad; ha sido objeto de críticas legales y humanitarias.

^{lxiii} **Camp David (2000)** Cumbre de paz entre Barak y Arafat, mediada por EE. UU., que fracasó en resolver los temas centrales del conflicto.

^{lxiv} **Encuentros de Taba:** Negociaciones directas entre israelíes y palestinos celebradas en enero de 2001 en la localidad egipcia de Taba, consideradas el intento más avanzado de alcanzar un acuerdo final tras los Acuerdos de Oslo, aunque finalmente no se logró un pacto definitivo.

^{lxv} **Iniciativa de Ginebra (2003)** Propuesta no vinculante de paz entre políticos y activistas israelíes y palestinos que planteaba una solución integral al conflicto.

^{lxvi} **Proceso de Annapolis (2007)** Conferencia internacional impulsada por EE. UU. para reactivar el proceso de paz; reunió a Israel, Palestina y actores internacionales, sin resultados concretos.

^{lxvii} **Iniciativa de Paz Árabe (2002)** Propuesta de la Liga Árabe que ofrecía normalización con Israel a cambio de su retirada de los territorios ocupados y una solución justa para los refugiados

^{lxviii} **Hoja de Ruta para la Paz (2003)** Plan del Cuarteto (EE. UU., UE, ONU y Rusia) que establecía fases para crear un Estado palestino; nunca se implementó plenamente.

^{lxvix} **Ehud Olmert:** Primer ministro israelí que, entre 2007 y 2008, lideró negociaciones directas con la Autoridad Palestina, proponiendo un acuerdo de paz basado en la solución de dos Estados, aunque las conversaciones no lograron un resultado definitivo.

^{lxx} **Época Kerry (2013-2014)** Último gran intento de EE. UU. por reactivar el proceso de paz; fracasó por falta de avances, expansión de asentamientos y desconfianza mutua.

^{lxxi} **John Kerry:** exsecretario de Estado de EE. UU. (2013-2017), impulsó negociaciones de paz entre israelíes y palestinos durante la presidencia de Obama.

^{lxxii} **Cisjordania (West Bank)** Territorio palestino ocupado por Israel desde 1967; dividido en zonas A, B y C según los Acuerdos de Oslo.

^{lxxiii} **Alianza de Civilizaciones** Iniciativa presentada por España en la ONU en 2004 para fomentar el diálogo entre culturas y religiones, especialmente entre el mundo islámico y Occidente.

^{lxxiv} **Operación «Margen Protector» (2014)** → Ofensiva militar israelí en Gaza contra Hamás; dejó más de 2.200 palestinos y 73 israelíes muertos, y una grave crisis humanitaria.

^{lxxv} **Acuerdos de Abraham:** Pactos firmados en 2020 entre Israel, Emiratos Árabes Unidos y Baréin (luego sumados Marruecos y Sudán), que normalizaron relaciones diplomáticas y económicas, marcando un giro en la política regional aunque sin resolver el conflicto israelo-palestino.

^{lxxvi} **Abrahamic Reunion:** Organización interreligiosa fundada en 2004 que promueve el diálogo y la cooperación entre líderes y comunidades judías, cristianas, musulmanas y drusas en Israel y Palestina, con el objetivo de fomentar la paz.

^{lxxvii} **Diplomacia blanda** (*soft power*) Estrategia de influencia basada en valores culturales, religiosos o simbólicos, sin recurrir a la fuerza o la coacción directa.

^{lxxviii} **Diplomacia interconfesional** Acción diplomática promovida por actores religiosos o institucionales con el fin de facilitar el entendimiento entre distintas confesiones.

^{lxxix} **Diplomacia religiosa:** uso del diálogo y actores religiosos en la resolución de conflictos y promoción de la paz.

^{lxxx} **Soft power:** capacidad de influir mediante la cultura, valores e ideas, en lugar de la fuerza o la coerción.

^{lxxxi} **Judea y Samaria:** denominación bíblica y administrativa utilizada en Israel para referirse a la región de Cisjordania, territorio ocupado desde 1967, considerado central en el nacionalismo religioso judío y foco principal del conflicto con los palestinos.

^{lxxxii} **Al-Aqsa:** Mezquita ubicada en Jerusalén Este, considerada el tercer lugar más sagrado del islam. Su nombre significa «*la más lejana*». Es un símbolo religioso y político central en el conflicto palestino-israelí.

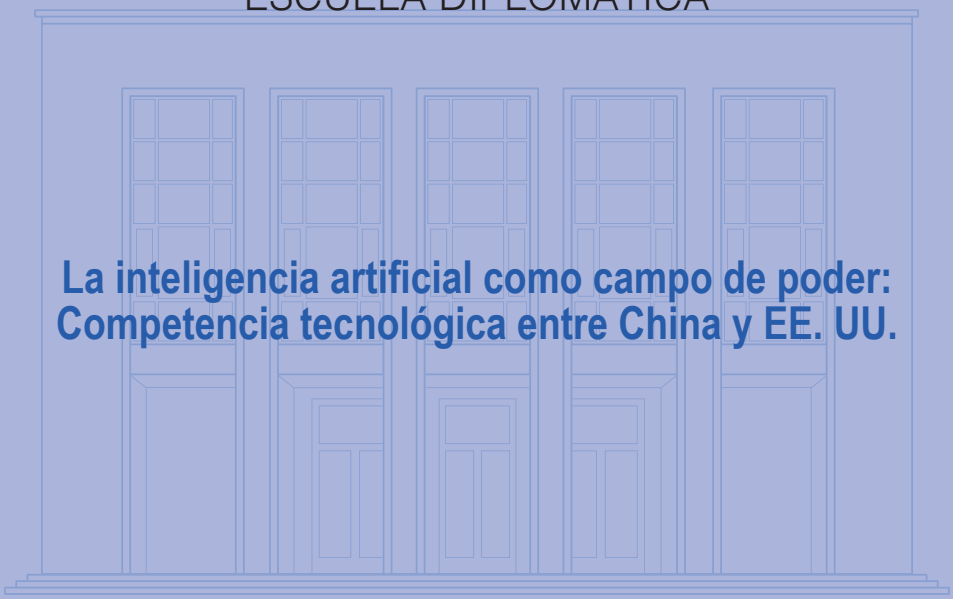
^{lxxxiii} **Patriarcado Latino de Jerusalén:** Diócesis católica restablecida en 1847, con sede en Jerusalén, que representa a la comunidad católica de rito latino en Tierra Santa y desempeña un papel destacado en la vida religiosa, educativa y social de los cristianos en la región.

^{lxxxiv} **Gabriel Romanelli:** Sacerdote argentino y párroco católico en Gaza, conocido por su labor humanitaria y pastoral en la Franja.

^{lxxxv} **Grupo de Madrid:** Designa al grupo de países y organismos internacionales (España, EE.UU., Rusia, la UE y la ONU) que organizaron y copresidieron la Conferencia de Paz de Madrid de 1991, buscando un marco para negociaciones de paz entre israelíes, palestinos y estados árabes.

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA



**La inteligencia artificial como campo de poder:
Competencia tecnológica entre China y EE. UU.**

Anaïs Lan Cuenca Oliveras

Madrid, junio 2025

DEDICATORIA

*A mis padres, por su amor y apoyo incondicional.
A quienes me enseñaron lo que significa el esfuerzo y la constancia.*

AGRADECIMIENTOS

Me gustaría expresar, en primer lugar, mi más sincero agradecimiento a mi tutora, la Dr. Paula Raboso, cuya orientación y respaldo han sido fundamentales para desarrollar esta tesis con el debido rigor académico. Su conocimiento, observaciones y sugerencias lo han enriquecido de manera decisiva.

Al profesorado del Máster por sus valiosas enseñanzas, que han contribuido a consolidar mi interés por contribuir, desde mi ámbito, a un mundo cada vez más complejo.

Como becaria, deseo manifestar también mi gratitud a la Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, por su ayuda financiera, que me ha permitido continuar mis estudios en condiciones óptimas.

Por último, quiero agradecer a mis familiares y a Jaime, por su paciencia y apoyo incondicional, así como a mis amigas, quienes han hecho este proceso mucho más llevadero.

RESUMEN

Este trabajo analiza la inteligencia artificial como campo de competencia estratégica entre Estados Unidos y la República Popular China, partiendo del objetivo de examinar comparativamente sus modelos de desarrollo, regulación y proyección internacional. A través de una metodología cualitativa y documental, se abordan cinco ejes principales: los recursos estratégicos (datos, chips y talento), las trayectorias nacionales de desarrollo, los marcos regulatorios, el papel del sector público y privado, y los esfuerzos por influir en la gobernanza global de la IA. Asimismo, se presta especial atención a los cambios de enfoque del gobierno estadounidense, a raíz de la transición presidencial, lo que ha supuesto una inflexión significativa en su estrategia tecnológica.

Los resultados muestran enfoques estructuralmente opuestos: mientras Estados Unidos con Trump apuesta por la apertura liberal, la innovación privada y la autorregulación, China impulsa un modelo estatal centralizado y normativo. Se evidencia así una rivalidad estructural y sistémica que trasciende el ámbito tecnológico y configura un nuevo orden digital global. A partir de ello, se plantean dos escenarios prospectivos: una fragmentación digital entre bloques incompatibles, que afecta a terceros países y compromete la posibilidad de establecer principios compartidos para un desarrollo ético y seguro de la inteligencia artificial; y una convergencia parcial basada en principios comunes mínimos, sin necesidad de una gobernanza total o de acuerdos globales comprehensivos. Se concluye que la IA actúa como infraestructura de poder, amplificando las dinámicas geopolíticas y condicionando la gobernanza internacional en la era digital.

Palabras clave: inteligencia artificial, China, Estados Unidos, competencia tecnológica, gobernanza global, regulación, soberanía digital.

ABSTRACT

This study analyzes artificial intelligence as a field of strategic competition between the United States and the People's Republic of China, with the aim of comparatively examining their respective models of development, regulation, and international projection. Using a qualitative and documentary methodology, the analysis is structured around five main axes: strategic resources (data, chips, and talent), national development trajectories, regulatory frameworks, the role of the public and private sectors, and efforts to shape global AI governance. Special attention is given to the shift in the U.S. government's approach following the presidential transition, which marked a significant inflection point in its technological strategy.

The results reveal structurally opposing approaches: while the United States under Trump promotes liberal openness, private innovation, and self-regulation, China advances a centralized, state-led, and normative model. This reflects a structural and systemic rivalry that transcends the technological realm and contributes to the configuration of a new global digital order. Two prospective scenarios are proposed: one of digital fragmentation between incompatible blocs, which impacts third countries and undermines the possibility of establishing shared principles for the ethical and safe development of AI; and another of partial convergence based on minimal common principles, without requiring comprehensive global governance. The study concludes that AI functions as an infrastructure of power, amplifying geopolitical dynamics and reshaping international governance in the digital age.

Keywords: artificial intelligence, China, United States, technological competition, global governance, regulation, digital sovereignty.

Capítulo I

INTRODUCCIÓN

La inteligencia artificial se ha consolidado como un eje estructural del poder en el siglo XXI. Su influencia transversal abarca múltiples esferas —como la economía, la seguridad, la defensa, la salud, el medioambiente, la educación o la gobernanza democrática— convirtiéndola en un elemento central en las transformaciones del orden internacional. Su carácter de tecnología de propósito general, su potencial disruptivo y naturaleza de doble uso —puede ser empleada tanto con fines civiles como militares— le otorgan un valor estratégico sin precedentes. En este contexto, la competencia por liderar su desarrollo, regulación y proyección se ha intensificado, convirtiéndose en uno de los principales vectores de rivalidad entre grandes potencias como Estados Unidos, China, Rusia y la Unión Europea.

Este trabajo parte del reconocimiento de que la inteligencia artificial no es una tecnología neutra —pues incorpora sesgos, valores, prioridades y decisiones humanas en su diseño, entrenamiento y aplicación—, sino una infraestructura de poder capaz de reconfigurar las relaciones de influencia, definir nuevos estándares normativos y generar dependencias estructurales. Esto nos deriva a la cuestión central que no es la tecnología en sí, sino el uso político que se hace de ella. Se propone analizar en particular la competencia entre Estados Unidos y China en torno a la IA como una manifestación de sus respectivas ambiciones geopolíticas. Esta pugna tecnológica, normativa e ideológica afecta directamente a la gobernanza global y condiciona la configuración del orden digital emergente.

La cuestión investigada gira en torno a cómo la inteligencia artificial se ha convertido en un terreno de batalla estratégico entre Washington y Pekín, y qué implicaciones tiene esta rivalidad para la gobernanza internacional. El objetivo general es: (i) analizar comparativamente ambos modelos de desarrollo, teniendo en cuenta los recursos estratégicos —datos, chips y talento— que sustentan esta rivalidad; (ii) examinar los marcos regulatorios e institucionales que cada uno ha diseñado para proyectar su modelo normativo a nivel global; y (iii) evaluar los impactos geopolíticos de esta confrontación, especialmente en lo relativo a los

desafíos para una gobernanza algorítmica multilateral. La hipótesis de trabajo plantea que la IA no solo refleja las lógicas de poder tradicionales, sino que las amplifica y transforma, constituyéndose en un nuevo eje de rivalidad estructural entre potencias.

El estudio se ha estructurado en torno a cinco grandes ejes analíticos: la IA como herramienta de poder global; los modelos de desarrollo tecnológicos; los recursos estratégicos clave; los enfoques regulatorios de China y EE. UU., analizando asimismo las diferencias bajo la presidencia de Biden y la de Trump; y las consecuencias de esta rivalidad para la gobernanza internacional. A partir de un enfoque cualitativo y comparado, basado en una amplia base documental (documentos oficiales, normativa vigente, análisis de instituciones académicas y observatorios tecnológicos, informes de organismos multilaterales, literatura especializada y artículos de revista), se han contrastado ambas trayectorias. Ello ha permitido constatar el cumplimiento de la hipótesis: la competencia en IA no se limita al plano técnico o económico, sino que responde a una lógica geopolítica más profunda, en la que cada actor busca imponer su visión del futuro digital.

La motivación personal que ha llevado a abordar esta temática parte de un doble interés: por un lado, el creciente protagonismo de este campo como objeto de atención política, diplomática y estratégica. Y, por otro, la necesidad de aportar una mirada crítica desde las Relaciones Internacionales que supere los enfoques tecnocéntricos y examine sus implicaciones globales. La elección del tema responde asimismo a la convicción de que es indispensable comprender la IA como fenómeno estructurante del poder. Partiendo de ello, se podrá realizar una aproximación a los posibles desafíos que enfrentará la diplomacia multilateral en los próximos años.

El trabajo se organiza del siguiente modo: tras esta introducción, se desarrolla un marco teórico, que sitúa la IA dentro de las principales corrientes de las Relaciones Internacionales; seguido de un marco conceptual que define categorías clave como geotecnología, poder estructural o soberanía digital. Por último, el cuerpo central está dividido en siete apartados temáticos que abordan su evolución, los modelos de desarrollo de EE. UU. y China, sus estrategias regulatorias, el papel del sector público y privado, la disputa por la gobernanza global y dos escenarios prospectivos que proyectan trayectorias posibles del sistema internacional en función de esta rivalidad.

En definitiva, este ensayo busca contribuir a una comprensión crítica de la IA como fenómeno político global. Frente al determinismo tecnológico, se plantea una lectura relacional y estratégica, que sitúa a la inteligencia artificial no como un fin en sí mismo, sino como un campo de poder en disputa. Solo así será posible comprender sus implicaciones reales para la soberanía digital, la seguridad internacional y la gobernanza democrática del futuro.

Capítulo II

MARCO TEÓRICO

El ascenso de la inteligencia artificial (IA) como tecnología transformadora ha desencadenado un profundo debate académico sobre sus implicaciones para el orden internacional.¹ Para analizar su papel desde una perspectiva de Relaciones Internacionales, es necesario basar el estudio en enfoques teóricos que permitan comprender cómo la tecnología puede convertirse en un instrumento de poder y reorganización estructural a escala global.

Desde una aproximación neorrealista, el sistema internacional está determinado por la distribución del poder entre los Estados, entendida en términos principalmente materiales. Joseph Nye lo define como una forma de *smart power*, en la que se combinan capacidades duras (militares, cibernéticas) con elementos de poder blando (estándares técnicos, narrativa normativa).² En este marco, el desarrollo y control de tecnologías avanzadas como la IA se considera una fuente de poder material y de ventaja estratégica. Liderarla no solo otorga superioridad en ámbitos tradicionales como la defensa o la economía, sino que permite establecer las reglas del juego en nuevos dominios como el ciberespacio y los sistemas algorítmicos de gobernanza. De este modo, el control de la IA no solo implica capacidad operativa, sino también capacidad de modelar el entorno global, influir en terceros actores y definir los marcos normativos internacionales. Esta visión será especialmente útil para interpretar los comportamientos de Estados Unidos y China en escenarios de rivalidad, competencia armamentística o supremacía normativa.

Por otra parte, el presente trabajo incorpora también elementos del liberalismo institucional, corriente que enfatiza el papel de las instituciones internacionales,

¹ Anupama Vijayakumar, «Potential impact of artificial intelligence on the emerging world order», *F1000Research* 11 (2023): 1186, 12-13, <https://doi.org/10.12688/f1000research.124906.2>; National Security Commission on Artificial Intelligence, «Introduction», en *National Security Commission on Artificial Intelligence Final Report*, consultado el 28 de mayo de 2025, 6, <https://reports.nscai.gov/final-report/>.

² Maxime Gomicheon, «Joseph Nye on Soft Power», *E-International Relations*, 8 de marzo de 2013, 1-3, <https://www.e-ir.info/2013/03/08/joseph-nye-on-soft-power/>.

las normas compartidas y la interdependencia entre Estados como factores que pueden mitigar los efectos anárquicos del sistema internacional. Desde esta visión, la cooperación entre actores estatales es posible incluso en un entorno competitivo, especialmente si existen intereses comunes, regímenes internacionales funcionales o presiones normativas de carácter global.³ Esta aproximación es clave para analizar los espacios de convergencia regulatoria, las iniciativas multilaterales sobre gobernanza algorítmica y el papel de terceros actores —como la Unión Europea (UE)— en la mediación de marcos normativos.

Complementariamente, la noción de poder estructural ofrece una lente adecuada para interpretar cómo ciertas capacidades permiten a los actores moldear las preferencias y los marcos institucionales de otros sin recurrir a la coacción directa. En este sentido, la IA no se limita a ser una herramienta funcional, sino que actúa como infraestructura del poder, afectando a los sistemas de producción, finanzas, conocimiento y seguridad. Este tipo de poder se manifiesta, por ejemplo, en la capacidad de definir estándares tecnológicos globales o en la imposición de esquemas regulatorios que condicionan el acceso a los mercados internacionales.⁴

El concepto *smart power* resulta útil para analizar cómo estas tecnologías permiten articular la combinación de poder duro y poder blando, en un contexto en el que las grandes potencias no solo compiten por superioridad tecnológica, sino también por legitimar sus modelos de desarrollo y gobernanza digital. Lo hacen a través de estrategias diplomáticas, marcos éticos y sistemas de cooperación internacional que buscan extender su influencia normativa.⁵

Con este marco teórico se pretende proporcionar pues, una base sólida para comprender el papel de este campo en el orden internacional contemporáneo. Este puede ser analizado, por un lado, como catalizador de una competencia interestatal por la hegemonía, desde una perspectiva neorrealista; y por otro, como una oportunidad para generar espacios de cooperación y gobernanza compartida, conforme a los postulados del liberalismo institucional. A partir del análisis del desarrollo, regulación y proyección internacional de la IA por parte de Estados Unidos (EE. UU.) y China (RPC), se plantearán al final del trabajo dos escenarios prospectivos divergentes, cada uno de los cuales refleja las lógicas interpretativas propias de las teorías empleadas.

³ GOMICHO, *Op. cit.*, 2; Raluca Csernaton, «The AI Governance Arms Race: From Summit Pageantry to Progress?», *Carnegie Endowment for International Peace*, 7 de octubre de 2024, <https://carnegieendowment.org/research/2024/10/the-ai-governance-arms-race-from-summit-pageantry-to-progress?lang=en>; Emma Klein, y Stewart Patrick, «Envisioning a Global Regime Complex to Govern Artificial Intelligence», *Carnegie Endowment for International Peace*, 21 de marzo de 2024, <https://carnegieendowment.org/research/2024/03/envisioning-a-global-regime-complex-to-govern-artificial-intelligence?lang=en>.

⁴ Benjamin J Cohen, «Money, power, authority», en *Susan Strange and the Future of Global Political Economy: Power, control and transformation*, editado por Randall Germain (Routledge, 2016), 111-125; Junhua Zhu, «China's Approach to AI Standardisation: State-Guided but Enterprise-Led», *Briefing Paper*, The Finnish Institute of International Affairs, n.º 391 (agosto de 2024): 3, <https://fiia.fi/en/publication/chinas-approach-to-ai-standardisation#:~:text=AI%20standardisation%20is%20a%20major,taker>.

⁵ *Ibid.*

Capítulo III

MARCO CONCEPTUAL

El presente marco conceptual tiene como objetivo delimitar y clarificar las nociones fundamentales que estructuran el análisis de la inteligencia artificial como fenómeno geopolítico. Para ello, se abordan cuatro conceptos clave: la inteligencia artificial como tecnología de propósito general; la geotecnología, la geopolítica digital y el poder estructural como categorías que permiten entender su dimensión estratégica; y, por último, la soberanía digital y la diplomacia tecnológica como expresiones de su instrumentalización por parte de los Estados. Estos conceptos resultan esenciales para interpretar cómo es un sujeto que reconfigura el orden internacional, ya no solo como herramienta técnica, sino como infraestructura de poder y eje de competencia normativa y geoestratégica.

Tecnología de propósito general e inteligencia artificial

La inteligencia artificial puede definirse, en términos generales, como el conjunto de sistemas informáticos diseñados para realizar tareas que requieren inteligencia humana, como el aprendizaje, la resolución de problemas, el reconocimiento de patrones, la toma de decisiones o la generación de lenguaje natural. A diferencia de otros programas tradicionales, es capaz de adaptar su comportamiento a partir de datos, mejorar su rendimiento con el tiempo y operar con distintos niveles de autonomía.⁶

En el marco de las teorías de la innovación, suele ser clasificada como una tecnología de propósito general (*General Purpose Technology*, GPT), que se caracteriza por tener la capacidad de transformar a gran escala la forma en cómo

⁶ Google, «¿Qué es la inteligencia artificial o IA?», consultado el 28 de mayo de 2025, <https://cloud.google.com/learn/what-is-artificial-intelligence?hl=es-419>; Joseph Robinette Biden, «Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence», *Federal Register* 88, n.º 210 (1 de noviembre de 2023), 3, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2023-11-01/pdf/2023-24283.pdf>.

se desarrolla una sociedad.⁷ Según la literatura especializada, presenta tres propiedades principales: aplicabilidad transversal a múltiples sectores, capacidad de mejora continua gracias a avances acumulativos, e impacto estructural a largo plazo porque provoca reconfiguraciones profundas en las estructuras económicas, sociales y políticas. Motivo por el cual en ocasiones se la ha comparado con otras tecnologías dado su carácter disruptivo, tales como la imprenta, la máquina de vapor, la electricidad, el teléfono o el ordenador.⁸

La IA comparte con estas tecnologías disruptivas una trayectoria de adopción gradual que suele representarse mediante una «curva en S»: un periodo inicial de crecimiento lento, seguido por una fase de expansión acelerada y, finalmente, una estabilización al alcanzar la madurez. Actualmente, la IA, en sus distintas formas —*machine learning*, IA generativa, procesamiento predictivo—,⁹ se encuentra actualmente en una etapa de expansión y consolidación multisectorial, extendiéndose a campos tan diversos como la medicina, la educación, el comercio, la seguridad o la gestión pública.¹⁰

A pesar de estar asociada con numerosos campos —como la robótica, el procesamiento del lenguaje natural (NLP) o los sistemas embebidos, entre otros—,¹¹ en este trabajo el foco de atención se encontrará especialmente en tres dimensiones funcionales: su vertiente algorítmica predictiva (*machine learning* o ML), su capacidad de generación de contenido (IA generativa), y su integración en procesos de toma de decisiones automatizada, tanto en el ámbito empresarial como estatal.

Además de sus aplicaciones comerciales, la inteligencia artificial ha sido integrada en funciones estratégicas del Estado, como la defensa, la vigilancia, la

⁷ No debe confundirse con el concepto que comparte sus siglas, *Generative Pre-Trained Transformer* (también conocido como Transformador Generativo Pre-entrenado), que es una arquitectura de modelos de lenguaje desarrollada por OpenAI y se emplea en sistemas como ChatGPT. Tiene el objetivo de generar texto de forma coherente y natural tras haber sido entrenada con grandes cantidades de datos y se basa en redes neuronales *Transformers*. Estas últimas son arquitecturas que constituyen un tipo de red neuronal diseñada para procesar secuencias de datos, basada en mecanismos de atención que permiten identificar relaciones contextuales entre palabras. Reemplazan estructuras recurrentes anteriores y han permitido escalar significativamente los modelos de lenguaje como GPT, BERT o DeepSeek.

⁸ John Steen, et al., «21st-Century General-Purpose Technologies and the Future of Project Management,» *Project Management Journal*, 53, n.º 5 (2022): 435-436, <https://doi.org/10.1177/87569728221125095>.

⁹ La IA abarca un conjunto amplio de técnicas, entre las que destaca el *machine learning* (ML) o aprendizaje automático, que permite a los sistemas mejorar su rendimiento a partir de datos. Dentro de este subcampo ha emergido recientemente la IA generativa, una rama especialmente disruptiva que posibilita la creación autónoma de contenidos —textuales, visuales, sonoros o incluso programáticos— a partir de instrucciones humanas.

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ La robótica inteligente es la integración de IA en sistemas físicos, es decir, robots, para que puedan interactuar con el entorno de forma autónoma. El NLP es otra de las ramas de la inteligencia artificial que se ocupa de la interacción entre los sistemas computacionales y el lenguaje humano, que permite que las máquinas comprendan, interpreten, generen y respondan al lenguaje natural de forma significativa. Por último, los sistemas embebidos son dispositivos computacionales diseñados para realizar funciones específicas dentro de un sistema mayor, en el que están integrados como parte de su funcionamiento.

gestión de infraestructuras críticas o la administración pública. En este contexto, la IA generativa representa una disrupción adicional al permitir la creación autónoma de contenido textual, visual o sonoro, lo que amplifica tanto su capacidad innovadora como los riesgos asociados en términos de desinformación, manipulación cognitiva y vulnerabilidades en ciberseguridad.¹² Estas funciones no sólo ilustran el alcance de la IA como tecnología transversal, sino que permiten comprender por qué sus implicaciones geopolíticas merecen un análisis estructurado desde las tres dimensiones previamente señaladas.

Geotecnología y geolocalización, geopolítica digital y poder estructural

Este apartado tiene por objeto definir y contextualizar tres conceptos fundamentales que permiten comprender el papel de la inteligencia artificial como herramienta de poder en un entorno digitalizado. Más allá de su dimensión técnica, está cada vez más entrelazada con dinámicas territoriales, normativas y estructurales que configuran una nueva arquitectura del poder global. Como advierte Pedro Baños, quien no invierte en innovación tecnológica corre el riesgo de quedar subordinado a aquellas potencias que sí lo hacen. Esto dibuja una forma emergente de dependencia estructural o «esclavitud tecnológica».¹³

La geotecnología describe cómo la intersección entre tecnología y territorio redefine la noción de espacio político. De esta forma, este concepto hace referencia a una evolución importante de la geografía, donde lo que plantea no es solo una base física, sino también un espacio de relación global interconectado. Así, surge a su vez la expresión de geolocalización —situar a una persona u objeto en el espacio—, convertido en una herramienta de comunicación al interconectar el mundo físico con el online a través de dispositivos. Así, la digitalización del poder transforma los ejes clásicos de la geopolítica.¹⁴

La geopolítica digital, en este sentido, hace referencia a la competición entre actores estatales y corporativos por el control de estos nuevos espacios. La IA es aquí un instrumento central: el actor que domine su desarrollo podrá definir las condiciones de acceso, regulación y uso del conocimiento y de los servicios digitales, obteniendo una ventaja estructural.

Finalmente, el poder estructural aporta una clave interpretativa sobre cómo el dominio de estos sistemas permite moldear las reglas del sistema internacional

¹² Stanford Institute for Human-Centered Artificial Intelligence (HAI), *Artificial Intelligence Index Report 2025*, abril de 2025, 3-5, https://hai.stanford.edu/assets/files/hai_ai_index_report_2025.pdf.

¹³ DES-Digital Enterprise Show, «Pedro Baños en DES2025: «sin inversión en tecnología, Europa será una esclava digital de otras potencias»», *DES — Digital Enterprise Show*, 11 de junio de 2025, 1, <https://www.des-show.com/app/uploads/pedro-banos-en-des2025-sin-inversion-en-tecnologia-europa-sera-una-esclava-digital-de-otras-potencias.pdf>.

¹⁴ Gerson López Beltrán, «Datos geolocalizados: la moneda de la geotecnología», *Telos*, n.º 110 (2019): 68-75, <https://www.fundaciontelefonica.com/noticias/teles-110/>.

sin recurrir a la coacción directa. Es en dicho poder en donde se manifiesta la capacidad de definir estándares tecnológicos, controlar infraestructuras digitales críticas o condicionar los marcos regulatorios globales. Específicamente, Estados Unidos y China, como potencias tecnológicas, no solo compiten por el dominio técnico, sino también por imponer sus propios esquemas de gobernanza.

Como se habrá podido evidenciar, los motivos por los que se ha dedicado un apartado especial a la clarificación de conceptos se debe a su capacidad de iluminar nuevas formas de competencia. La geotecnología permite analizar cómo la IA amplifica las capacidades de vigilancia y control territorial mediante infraestructuras inteligentes, mientras que la geopolítica digital ayuda a entender la pugna por definir marcos normativos y estándares globales desde plataformas tecnológicas. El poder estructural, por su parte, ofrece una clave interpretativa para comprender cómo el control de las reglas del sistema —más que el uso directo de la fuerza— se convierte en un recurso de poder decisivo. En conjunto, estos enfoques permiten abordar no sólo las transformaciones funcionales de la IA, sino también los dilemas éticos que plantea su instrumentalización: desde la erosión de la privacidad hasta la posible utilización de algoritmos como herramientas de control ideológico al servicio de intereses estratégicos.

Soberanía digital y diplomacia tecnológica

La soberanía digital constituye una de las categorías clave para analizar la competencia desde la perspectiva del Estado. Hace referencia al intento de estos por recuperar control sobre sus datos, sus infraestructuras tecnológicas y los algoritmos que afectan a su funcionamiento interno y su proyección internacional.¹⁵ Esta preocupación ha cobrado especial relevancia en la Unión Europea, que ha impulsado una agenda regulatoria centrada en valores como la transparencia, la seguridad y los derechos digitales, tal como refleja el Libro Blanco sobre la IA (2020) y la reciente aprobación del *AI Act*.

En paralelo, la diplomacia tecnológica se ha convertido en un instrumento clave de las Relaciones Internacionales. Estados Unidos, China, la UE y otros actores desarrollan estrategias para exportar sus propios marcos regulatorios, crear alianzas tecnológicas y posicionarse como referentes normativos en el diseño del futuro digital. Esta diplomacia no solo se basa en acuerdos bilaterales o multilaterales, sino también en la capacidad de generar narrativas atractivas y estándares técnicos globalmente adoptados.

En el ámbito occidental, se ha concretado en iniciativas multilaterales que buscan proyectar una visión normativa basada en valores democráticos, transparencia y derechos fundamentales. Destaca la Alianza Global sobre Inteligencia

¹⁵ Eduardo Olier, «Algoritmos: el poder del control social», *Telos*, n.º 110 (2019): 60-67, <https://www.fundaciontelefonica.com/noticias/telos-110/>.

Artificial (GPAI), lanzada en 2020 bajo el impulso de países como Francia, Canadá, Estados Unidos y Reino Unido, con el objetivo de fomentar el desarrollo responsable de la IA a través de principios éticos compartidos y colaboración internacional en áreas como la gobernanza, el uso responsable y la sostenibilidad. Al no formar China ni Rusia parte de esta alianza, se refuerza su carácter excluyente frente a modelos autoritarios.¹⁶

La República Popular de China, por su parte, ha instrumentalizado el Foro de la Franja y la Ruta como plataforma para proyectar su visión sobre la gobernanza global de la IA. En la tercera edición del foro, celebrada en octubre de 2023, el presidente Xi Jinping presentó la Iniciativa de Gobernanza Global de la IA, apenas un día después de que Estados Unidos impusiera nuevas restricciones a la exportación de semiconductores hacia empresas chinas, reforzando así su carácter estratégico. La propuesta china aboga por una mayor inclusión de los países en desarrollo en los debates internacionales sobre el campo, promoviendo principios como la equidad, la cooperación y el respeto a las soberanías nacionales. Con el respaldo de más de 130 líderes del Sur Global presentes en el foro, la potencia buscó posicionarse como referente normativo alternativo frente a los marcos promovidos por las potencias occidentales, en un intento de liderar la gobernanza tecnológica desde una narrativa inclusiva y no occidental.¹⁷

A pesar de estas divergencias, en febrero de 2025 China participó activamente en la Cumbre Mundial sobre Acción en IA y se adhirió a la Declaración de París sobre la IA, centrada en principios como la transparencia, la seguridad, la supervisión humana y la cooperación global.¹⁸ Este gesto, aunque simbólico, sugiere una voluntad de Pekín de no quedarse al margen de los espacios multilaterales de gobernanza y de proyectar una imagen de actor responsable en el plano internacional. Así como permite interpretar una posible estrategia dual: una estrategia diplomática que combina el liderazgo en países en desarrollo con la voluntad de participar en marcos multilaterales. Más que un giro normativo, este gesto puede interpretarse como un intento de influir desde dentro en la definición de

¹⁶ También conocida como *Global Partnership on Artificial Intelligence* (GPAI) es una asociación integrada con la OCDE y está apoyada por países del G7. *Global Partnership on Artificial Intelligence (GPAI), 2024 GPAI New Delhi Declaration* (Global Partnership on Artificial Intelligence, julio de 2024, 1-2, <https://gpai.ai/gpai-new-delhi-declaration-2024.pdf>).

¹⁷ Angela Huyue Zhang, «The Promise and Perils of China's Regulation of Artificial Intelligence», *Columbia Journal of Transnational Law* (forthcoming), SSRN, 12 de febrero de 2024: 29-30, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4708676>; Goh, Brenda. «China's Xi pushes AI and 'Global South' opportunity amid US trade war». Reuters, 29 de abril de 2025. <https://www.reuters.com/technology/chinas-xi-lauds-ai-progress-meets-brics-bank-shanghai-visit-2025-04-29/#:~:text=China%20is%20ready%20to%20strengthen,world%20peace%2C%20the%20report%20said>.

¹⁸ La Cumbre Mundial sobre Acción en IA fue un evento que reunió, de entre treinta países, a jefes de Estado y de Gobierno, dirigentes de organizaciones internacionales, de pequeñas y grandes empresas, entre otros. Se basó en los avances logrados en las cumbres Bletchley Park, en noviembre de 2023, y de Seúl, en mayo de 2024. Ministerio para Europa y de Asuntos Exteriores, «Cumbre de Acción sobre Inteligencia Artificial (10 y 11 de febrero de 2025)», consultado el 4 de junio de 2025, <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/politica-exterior/diplomacia-digital/eventos/article/cumbre-de-accion-sobre-inteligencia-artificial-10-11-02-25>.

estándares globales, proyectando una imagen de responsabilidad internacional sin renunciar a su modelo soberano.

En este nuevo escenario, la IA actúa no sólo como tecnología, sino como infraestructura de poder, como narrativa de legitimación y como campo de poder normativo. Su desarrollo, control y regulación se han convertido en instrumentos clave para definir el lugar que cada actor ocupará en el orden internacional emergente.

Capítulo IV

CUERPO DE LA OBRA

1. La IA como herramienta de poder global y fuente de rivalidad geopolítica

En las últimas décadas, la inteligencia artificial ha dejado de ser un objeto de estudio técnico-científico para convertirse en un factor estructurante de las dinámicas internacionales de poder. Su impacto transversal sobre sectores clave —como la economía, la defensa, la gobernanza o las infraestructuras críticas— la ha situado en el centro de las estrategias nacionales de las grandes potencias. En este contexto, el presente apartado se centra en analizar cómo se ha transformado en un vector de rivalidad interestatal, delimitando el análisis al enfrentamiento entre EE. UU. y China, los dos sujetos que lideran el desarrollo, la aplicación y la proyección internacional de esta tecnología.

La elección de orientar el análisis entorno a estas dos superpotencias responde a su papel central en la carrera por la supremacía tecnológica, tanto desde el punto de vista cuantitativo —volumen de inversión, número de patentes, talento y producción científica— como cualitativo —capacidades de innovación, proyección normativa y desarrollo de modelos fundacionales avanzados. Aunque se reconoce la relevancia de otros actores como la Unión Europea o las grandes empresas tecnológicas, su análisis se reserva a apartados posteriores, al estar principalmente vinculados a los ámbitos normativo y regulador o como intermediarios en la configuración del ecosistema global.

El periodo objeto de estudio se sitúa entre 2020 y mediados de 2025, incorporando antecedentes necesarios para entender la evolución doctrinal de ambos modelos. Se presta especial atención al modo en que la IA se ha integrado en las estrategias de poder nacional, no solo como motor económico o herramienta de defensa, sino como palanca para proyectar influencia internacional y definir

los límites del orden digital emergente. El objetivo es, por tanto, situar conceptualmente esta rivalidad para descomponerla, en los siguientes apartados, en sus componentes estructurales: los recursos estratégicos que la sustentan (datos, chips, talento), las trayectorias históricas de desarrollo, los modelos institucionales y los marcos regulatorios con los que ambos Estados buscan extender su influencia más allá de sus fronteras.

La acelerada integración de la IA en distintos ámbitos responde a las ventajas estratégicas que ofrece. En el plano económico, permite reforzar la resiliencia y la competitividad global de los países;¹⁹ en defensa, potencia la capacidad de identificar, anticipar y neutralizar amenazas, transformando así las estrategias militares tradicionales.²⁰ Su carácter de doble uso —civil y militar— incrementa su valor geoestratégico y explica el creciente interés por su control. Si bien esta versatilidad no ha dado lugar a una carrera armamentística en sentido clásico, sí ha reconfigurado la existente, desplazando el foco desde el armamento convencional hacia el conocimiento algorítmico, la ciberdefensa y el desarrollo de sistemas autónomos.²¹

Sin embargo, más allá de estos ámbitos, se ha convertido en una herramienta fundamental para la proyección geopolítica. Su dominio permite a los Estados moldear arquitecturas digitales propias, generar relaciones de dependencia tecnológica y establecer esferas de influencia en el ciberespacio. Esta competencia se manifiesta también en el ámbito normativo, pues se expresan modelos opuestos

¹⁹ Tiene la capacidad de revolucionar sectores productivos, optimizar la toma de decisiones políticas e incentivar la innovación. Sus aplicaciones son transversales: desde mejorar la eficiencia agrícola y predecir rutas de tormentas, hasta optimizar la detección de fraudes, asesorar en inversiones o facilitar el diagnóstico de enfermedades. Ejemplos de ello son la transformación del comercio electrónico mediante sistemas de personalización avanzada, o la mejora del transporte a través de sistemas inteligentes de gestión del tráfico que reducen la congestión y aumentan la seguridad. White House Office of Science and Technology Policy, «Blueprint for an AI Bill of Rights: Making Automated Systems Work for the American People» (White House Office of Science and Technology Policy, 2022), 3, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/10/Blueprint-for-an-AI-Bill-of-Rights.pdf>; Nestor Maslej et al., *Artificial Intelligence Index Report 2025* (AI Index Steering Committee, Institute for Human-Centered AI, Stanford University, 2025), 3, <https://hai.stanford.edu/ai-index/2025-ai-index-report>; CASA ASIA, *Op. cit.*

²⁰ Shamma Al Qutbah. «AI Rivalries: Redefining Global Power Dynamics». *TRENDS Research & Advisory*, 16 de febrero de 2025. [²¹ En este contexto, EE. UU. ha reorientado parte de su presupuesto de defensa hacia la integración de sistemas inteligentes. En el marco de la *National Defense Authorization Act* \(NDAA\), destinó cerca de 717.000 millones de dólares \(620 000 millones de euros\) a reforzar su aparato militar, reorganizado en 2022 para coordinar de forma más eficaz el despliegue de tecnologías basadas en IA. Por su parte, RPC ha adoptado un enfoque integral en la modernización de sus fuerzas armadas, empleando IA en submarinos autónomos, enjambres de drones y sistemas avanzados de vigilancia en zonas estratégicas como el Mar de China Meridional. Esta estrategia responde al objetivo de Xi Jinping de transformar el Ejército Popular de Liberación en una fuerza de vanguardia antes de 2040, articulando el desarrollo tecnológico con una visión ampliada de su proyección exterior. *Ibid*; Dave Martinez et al., *Artificial Intelligence: Short History, Present Developments, and Future Outlook* \(Massachusetts Institute of Technology, 2019\), \[https://www.ll.mit.edu/sites/default/files/publication/doc/2021-03/Artificial%20Intelligence%20Short%20History%2C%20Present%20Developments%2C%20and%20Future%20Outlook%20-%20Final%20Report%20-%202021-03-16_0.pdf\]\(https://www.ll.mit.edu/sites/default/files/publication/doc/2021-03/Artificial%20Intelligence%20Short%20History%2C%20Present%20Developments%2C%20and%20Future%20Outlook%20-%20Final%20Report%20-%202021-03-16_0.pdf\).](https://trendsresearch.org/insight/ai-rivalries-redefining-global-power-dynamics/?srsltid=AfmBOoqOnPimFjU3EjKmQ25nWDO4teUtt0Gsn12QUBVvb11DTBLBfy8s#:~:text=AI%20Rivalries%3A%20Redefining%20Global%20Power,Dynamics;ASIA PACIFIC TASK FORCE, Op. cit.</p>
</div>
<div data-bbox=)

de gobernanza. Por un lado, Estados Unidos y sus aliados promueven principios como la transparencia, la rendición de cuentas y los derechos fundamentales, articulados a través de iniciativas como la GPAI. Por el otro, China impulsa una visión centrada en la soberanía digital, el control estatal y la censura algorítmica. La IA se convierte así en una plataforma para la exportación de valores —democráticos o autoritarios— y en un instrumento para influir en foros multilaterales, establecer estándares y legitimar modelos de gobernanza divergentes.²²

La pugna por la supremacía tecnológica se expresa, además, en la carrera por los insumos estratégicos: el acceso a grandes volúmenes de datos, la fabricación de semiconductores avanzados y la atracción de talento altamente cualificado. Estos recursos constituyen la base material sobre la que se edifica el liderazgo en IA, y su control se ha convertido en una prioridad geoestratégica. A ello se suma la ausencia de un marco jurídico internacional vinculante que regule el desarrollo y uso de la IA, lo que agrava la desconfianza mutua y eleva los riesgos de inestabilidad estratégica. Ocurre, por ejemplo, con la fusión civil-militar impulsada por la RPC —potenciada precisamente por el carácter de doble uso de esta tecnología—, que ha generado inquietud en otros actores al permitir que desarrollos inicialmente comerciales sean adaptados con rapidez para fines de defensa y seguridad.

La rivalidad entre Estados Unidos y China en el campo de la IA no puede entenderse únicamente como una competencia tecnológica, sino como una contienda por la configuración del orden internacional contemporáneo. La inteligencia artificial, como tecnología de propósito general, atraviesa todas las dimensiones del poder contemporáneo: desde la capacidad de innovación y el crecimiento económico, hasta la legitimación ideológica, la gobernanza internacional y la seguridad colectiva. Su análisis, por tanto, exige considerar no solo los avances técnicos, sino también sus implicaciones geopolíticas más amplias.

1.1 Recursos Estratégicos: Datos, Chips y Talento

Los recursos estratégicos constituyen los pilares fundamentales sobre los que se construyen las capacidades nacionales en inteligencia artificial. El acceso y control de datos, semiconductores y talento especializado no sólo acelera el desarrollo tecnológico, sino que define los márgenes de autonomía estratégica de los Estados y condiciona su proyección de poder en la era digital. De ahí que la competencia por estos insumos se haya intensificado, alimentando el desacoplamiento tecnológico y exacerbando las tensiones entre las superpotencias.

²² Departamento de Economía y Empresa de Casa Asia, «El auge de la Inteligencia Artificial en China», *Casa Asia*, 21 de enero de 2025, <https://www.casaasia.es/actualidad/el-auge-de-la-inteligencia-artificial-en-china/>.

En el ámbito de los datos, China presenta una clara ventaja cuantitativa evidente. Con más del 24 % del volumen global, su población de más de 1.400 millones de personas y la digitalización masiva de su sociedad han generado un ecosistema hiperdenso de datos. Aplicaciones como WeChat, Alipay y Douyin, utilizadas por más de mil millones de usuarios, funcionan como plataformas permanentes de recopilación y procesamiento de datos. La consideración estatal de éstos como un recurso estratégico —reforzada por planes como el *New Generation AI Development Plan*— permite su aprovechamiento extensivo en sectores industriales, urbanos y militares.²³ Sin embargo, su abundancia presenta limitaciones cualitativas dado que el uso extensivo de mecanismos de vigilancia y censura compromete la diversidad, transparencia y representatividad de los datos, reduciendo su aplicabilidad en entornos abiertos.²⁴

Estados Unidos, en cambio, compensa su menor volumen con un ecosistema más diverso e interoperable.²⁵ Empresas como Google, Meta o Microsoft —junto con herramientas *open-source* como TensorFlow o PyTorch— sostienen su posición dominante en el procesamiento algorítmico avanzado. A pesar de una regulación más estricta en materia de privacidad, ésta favorece entornos de entrenamiento más sofisticados y éticamente consistentes. El 75 % de las principales startups globales de IA tienen sede en su territorio, reforzando su capacidad de innovación y proyección tecnológica.²⁶ Así, la calidad y gobernanza de los datos reflejan no solo ventajas técnicas, sino también modelos políticos divergentes, convirtiéndose en un componente estructural del poder digital.

En lo que respecta a los chips, el control sobre su producción y distribución se ha convertido en un factor decisivo del poder tecnológico. Desde 2022, Washington ha impuesto restricciones a la exportación con el fin de frenar el acceso de China a semiconductores avanzados, especialmente en relación con procesadores fabricados por NVIDIA o AMD, y tecnologías litográficas críticas. Estas medidas se intensificaron tras el lanzamiento del modelo chino DeepSeek-R1 —capaz de competir con sus equivalentes estadounidenses a menor coste—, e incluyeron la

²³ La información pública posteriormente es cedida a sus empresas y centros de investigación, especialmente mediante acuerdos de colaboración con el Estado. Por ejemplo, a través de proyectos de ciudades inteligentes (Hodan Omaar, «How Innovative Is China in AI?», Information Technology & Innovation Foundation, 26 de agosto de 2024, 15-16, <https://www2.itif.org/2024-chinese-ai-innovation.pdf>).

²⁴ Según las conclusiones del Informe de la Encuesta Nacional de Recursos de Datos de 2023 (la primera encuesta nacional sobre recursos de datos realizada por las autoridades chinas), si bien las empresas chinas produjeron un 22 % más de datos que el año anterior, digitalizaron y almacenaron alrededor de un 3 % más. *Ibid.*, 15.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ MARTINEZ, *Op. cit.*, 2019, 20-26; Ashwin Acharya y Brian Dunn, «Comparing U.S. and Chinese Contributions to High-Impact AI Research», Center for Security and Emerging Technology, enero de 2022, 33, <https://cset.georgetown.edu/wp-content/uploads/Comparing-U.S.-and-Chinese-Contributions-to-High-Impact-AI.pdf>.

incorporación de once entidades chinas a la llamada *Lista de Entidades*.²⁷ Sin embargo, las restricciones han tenido efectos colaterales: según el director ejecutivo de NVIDIA, la empresa perdió más de 2.100 millones de euros en ingresos por la limitación del mercado chino.²⁸

Más allá del impacto económico, el régimen de control estadounidense asimismo presenta limitaciones estructurales. Esto se explica a que varias regulaciones se centran en componentes específicos sin atender a los usos finales ni a las estructuras empresariales complejas, generando zonas grises fácilmente explotables. Se añade el problema de que se carece de mecanismos de supervisión multilateral y a que la gobernanza tecnológica global está fragmentada. Ante esta situación, China ha sabido aprovechar las lagunas, articulando estrategias de adquisición indirecta de chips y cooperación con países menos alineados con las restricciones occidentales.²⁹

A la par, Pekín ha desplegado una política de autosuficiencia acelerada. A través de un fondo estatal de 344.000 millones de yuanes (aproximadamente 44.700 millones de euros) y el fortalecimiento de fabricantes nacionales como SMIC, ha logrado avances parciales en la producción local de semiconductores.³⁰ A pesar de ello, continúa dependiendo de tecnologías críticas producidas en Occidente, como ocurre con las máquinas de litografía de la empresa neerlandesa ASML, cuyo acceso ha sido bloqueado por presión diplomática de EE. UU.³¹ Pese al progreso, el ecosistema chino de chips sigue rezagado respecto al estadounidense y sus aliados, que dominan los nodos más sensibles de la cadena de suministro global.³² En este contexto, los semiconductores actúan como cuellos de botella tecnológicos cuya posesión o restricción otorga ventajas decisivas en la carrera por la soberanía digital, transformándolos en instrumentos de presión y proyección geopolítica.

²⁷ También denominada *Entity List*, es un instrumento del gobierno estadounidense destinado a restringir el acceso a tecnología crítica a empresas extranjeras que puedan emplearla con fines contrarios a la seguridad nacional o para apoyar desarrollos vinculados al complejo militar-industrial, como la inteligencia artificial avanzada o la supercomputación. U.S. Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, «Commerce Further Restricts China's Artificial Intelligence and Advanced Computing Capabilities,» comunicado de prensa, 25 de marzo de 2025, 2, <https://media.bis.gov/sites/default/files/documents/Commerce%20Further%20Restricts%20China%E2%80%99s%20Artificial%20Intelligence%20and%20Advanced%20Computing%20Capabilities.pdf>

²⁸ Anna Stewart y Lisa Eadicicco, «Nvidia will stop including China in its forecasts amid US chip export controls, CEO says», *CNN*, 12 de junio de 2025, <https://edition.cnn.com/2025/06/12/tech/nvidia-ceo-china-us-ai-chip-exports/>; Juan Manuel Zafra, «La nueva guerra fría es tecnológica», *Telos*, n.º 110 (2019): 6-7, <https://www.fundaciontelefonica.com/noticias/teles-110/>; AL QUTBAH, *Op. cit.*

²⁹ OMAAR, *Op. cit.*, 16-17.

³⁰ OMAAR, *Op. cit.*, 16.

³¹ Agencia EFE, «China abre un fondo de 44.000 millones de euros para fomentar el desarrollo nacional de chips», *EFE*, 27 de mayo de 2024, <https://efe.com/economia/2024-05-27/china-abre-fondo-fomentar-desarrollo-nacional-chips/>.

³² OMAAR, *Op. cit.*, 16.

El último pilar de esta competencia es el capital humano, quizá el más difícil de sustituir y el más determinante a largo plazo. Estados Unidos mantiene el liderazgo global en atracción, formación y retención de talento en IA. Universidades como Massachusetts Institute of Technology, Stanford o Carnegie Mellon figuran entre los principales centros de excelencia, y el sector privado ofrece condiciones laborales altamente competitivas.³³ Además, el 28 % de los investigadores de élite en IA son estadounidenses,³⁴ y varias de sus figuras prominentes proceden de otros países, incluida China, lo que refuerza la posición de EE. UU. como nodo global del conocimiento algorítmico.

Por su parte, China ha intensificado su capacidad formativa y ha aumentado el número de investigadores nacionales. Actualmente forma al 26 % de los expertos de élite en IA,³⁵ y ha mejorado notablemente su capacidad de retención, pasando en 2022 de un 28 % de los mejores investigadores que trabajaban en este país, frente a 2019 con un dato de un 11 %.³⁶ Asimismo, más de 535 universidades ofrecen programas relacionados con IA, y centros como la Universidad de Tsinghua se han consolidado como polos estratégicos de investigación.³⁷ Aunque persisten limitaciones estructurales derivadas de la elevada demanda y de las restricciones al libre intercambio de conocimiento, lo que dificulta la consolidación de un ecosistema competitivo a escala global.³⁸ Así, el talento representa la dimensión más crítica de esta rivalidad, en la que el conocimiento, la creatividad y la orientación ética de sus actores no solo dependerá de la velocidad del avance tecnológico, sino también de la naturaleza política del orden digital emergente.

En definitiva, el acceso, control y regulación de estos recursos —datos, chips y talento— condiciona las capacidades nacionales de desarrollo de IA, así como define la posición relativa de los Estados en la competencia tecnológica global. Comprender esta dimensión material es esencial para interpretar cómo se articula el poder algorítmico en la rivalidad entre estos dos países, y cómo esta pugna por los insumos estratégicos anticipa un nuevo orden geopolítico centrado en el dominio digital.

³³ MASLEJ, *Op. cit.*, 367-394.

³⁴ OMAAR, *Op. cit.*, 14.

³⁵ En 2019 solo producía el 10 %, en comparación con el 35 % de estadounidenses. Zhipu AI se originó directamente en los laboratorios de investigación de la universidad y Baichuan AI, Moonshot AI y MiniMax fueron fundadas por profesores o exalumnos de Tsinghua. *Ibid.*, 7.

³⁶ *Ibid.*, 14-15.

³⁷ Esta prestigiosa institución ha desempeñado un papel clave fundamental en muchas de las startups más exitosas del país, con el apoyo que ha ofrecido a través de talento, recursos de investigación y financiación a través de su inversión (Zhipu AI se originó directamente en los laboratorios de investigación de la universidad y Baichuan AI, Moonshot AI y MiniMax fueron fundadas por profesores o exalumnos de Tsinghua). *Ibid.*, 7.

³⁸ World Economic Forum, «Blueprint to Action: China's Path to AI-Powered Industry Transformation», World Economic Forum, enero de 2025, 25-26, https://reports.weforum.org/docs/WEF_Blueprint_to_Action_Chinas_Path_to_AI-Powered_Industry_Transformation_2025.pdf.

2. Evolución histórica y trayectorias nacionales

A lo largo de su evolución, la inteligencia artificial ha sido objeto de múltiples desarrollos y marcos regulatorios, moldeados por las prioridades estratégicas de los Estados. Dada su condición de tecnología emergente y de alto potencial transformador, su trayectoria ha estado profundamente influida por factores culturales, institucionales e históricos propios de cada país. Sin embargo, la IA no ha sido únicamente un instrumento al servicio de agendas nacionales, sino también un factor configurador del entorno normativo, ya que en numerosos casos los marcos legales se han visto reformulados para adaptarse a sus especificidades técnicas y a los nuevos desafíos que plantea su uso. El devenir histórico muestra que este enfrentamiento no es coyuntural, sino estructural: está arraigado en modelos de desarrollo profundamente distintos y en concepciones opuestas del papel del Estado, el control de la información y la gobernanza de las tecnologías emergentes. Mientras que EE. UU. busca mantener su liderazgo tecnológico a través de la innovación descentralizada y alianzas internacionales, la RPC persigue la autosuficiencia y la proyección de un modelo alternativo de poder digital.

Desde sus orígenes en la década de 1950, la IA ha sido una prioridad científica en EE. UU., impulsada por figuras como Alan Turing o John McCarthy y consolidada en entornos académicos como el MIT o Stanford y gracias a organismos como la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada de Defensa (DARPA).³⁹ Este modelo descentralizado, basado en la colaboración público-privada (entre universidades, empresas y agencias gubernamentales), con un enfoque orientado al mercado y a la innovación, ha sido clave para dar lugar a avances como las redes neuronales, los sistemas expertos o, más recientemente, los modelos de lenguaje de gran escala (LLM, por sus siglas en inglés).

A lo largo del tiempo, esta tecnología ha pasado por varios «inviernos» —periodos de interrupción de la financiación en I+D—, aunque ha resurgido con fuerza desde los años 2000, gracias al aumento exponencial del poder computacional y la disponibilidad de grandes volúmenes de datos.⁴⁰ La consolidación de gigantes tecnológicos como Google, Microsoft o Meta ha catalizado el desarrollo de la IA aplicada, con fuerte inversión privada y una lógica de mercado abierta y competitiva. Dicha trayectoria ha convertido a EE. UU. en un polo científico y también en una potencia empresarial global de las infraestructuras inteligentes. La evolución reciente, sin embargo, ha estado marcada por la creciente politización del desarrollo tecnológico, pasando de ser una cuestión de innovación y eficiencia a convertirse en un instrumento geoestratégico.

³⁹ La Agencia de Proyectos de Investigación Avanzados de Defensa (DARPA) es una entidad del Departamento de Defensa de los Estados Unidos encargada de promover el desarrollo de tecnologías innovadoras con fines militares. Su principal misión es impulsar investigaciones avanzadas que potencien la capacidad tecnológica y estratégica de las fuerzas armadas estadounidenses.

⁴⁰ MARTINEZ, *Op. cit.*, 2019, 15-18.

En contraste, la República Popular China adoptó una estrategia intensiva de desarrollo más tardía, pero con una rapidez sin precedentes. Aunque su interés se remonta a los años 70 y 80, fue a partir del año 2000 cuando empezó a figurar con claridad en los planes nacionales de ciencia y tecnología.⁴¹ Por ese entonces, la producción científica china en IA era baja en comparación con la de EE. UU., y las principales innovaciones nacían en centros como MIT, Google o Microsoft.⁴² Su estrategia tecnológica en ese período se centró en absorber conocimiento extranjero mediante licencias, *joint ventures*, ingeniería inversa y transferencia de tecnología. De ahí que haya pasado de ser un imitador tardío a potencia emergente. El punto de inflexión se produjo en 2017 con la publicación del *Plan de Desarrollo de Inteligencia Artificial de Nueva Generación* (AIDP, por sus siglas en inglés), que situó a los sistemas inteligentes como ejes estratégicos de la política nacional, con hitos definidos a alcanzar en 2020, 2025 y 2030. Su compromiso por cumplir sus metas se ha hecho evidente, por ejemplo, con la exitosa aparición de DeepSeek, cumpliendo así con la meta de 2025.⁴³

3. Modelos de desarrollo de IA

Factores como la infraestructura tecnológica, la disponibilidad de talento, la inversión y la capacidad regulatoria han sido determinantes en el desarrollo y despliegue de modelos concretos de inteligencia artificial. Esta dinámica se expresa con especial claridad en la creación de grandes modelos lingüísticos o LLM, diseñados para comprender, generar y razonar en lenguaje natural. Aunque estos sistemas comparten arquitecturas de base similares —como las redes neuronales de tipo *Transformer*—, sus trayectorias de evolución, marcos normativos y orientaciones funcionales difieren significativamente según el contexto geopolítico en el que se insertan.

En Estados Unidos la mayoría de los avances se han desarrollado dentro de un ecosistema empresarial competitivo, con colaboración estrecha entre academia, capital de riesgo y empresas tecnológicas. OpenAI ha liderado este proceso con el desarrollo de ChatGPT, modelo basado en arquitecturas *Transformer* entrenado con *corpus* masivos, especialmente escritos en inglés. Éste ha alcanzado una difusión global sin precedentes, con aplicaciones tanto para usuarios individuales como para empresas e incluso agencias gubernamentales.

⁴¹ Daniel Kalish, «Existential Risk: The AI Safety Movement in the United States and China», tesis de licenciatura con honores, The College of William & Mary, 2025, <https://scholarworks.wm.edu/items/651a0752-1971-4f63-b0c5-e8c7273345eb>

⁴² Dependía en gran medida de hardware, software y algoritmos desarrollados en Occidente, y las grandes publicaciones científicas, *frameworks* de IA y patentes clave provenían mayoritariamente de Estados Unidos y Europa.

⁴³ Graham Webster et al., «Full Translation: China's 'New Generation Artificial Intelligence Development Plan' (2017)», Stanford University, 1 de agosto de 2017, <https://digichina.stanford.edu/work/full-translation-chinas-new-generation-artificial-intelligence-development-plan-2017/>.

A este ecosistema se han sumado otros actores destacados, como Google DeepMind y Anthropic, con sus respectivos modelos Gemini y Claude. Ambos se basan en las mismas arquitecturas y en técnicas de aprendizaje supervisado y funcionan por refuerzo con retroalimentación humana (RLHF).⁴⁴ Aunque introducen enfoques diferenciados en cuanto a alineación ética y mitigación de riesgos. Gemini integra capacidades multimodales desde su diseño, que permite la combinación de texto, imagen, audio y video en un mismo sistema. Esto refuerza su aplicabilidad en contextos complejos como la educación o la medicina.⁴⁵ Claude, por su parte, ha sido desarrollado bajo el principio de la «IA Constitucional», una técnica que sustituye parcialmente la supervisión humana directa por un conjunto de normas éticas predefinidas, diseñadas para guiar el comportamiento del sistema. Con ello se busca minimizar respuestas nocivas y sesgos sin depender exclusivamente de filtros externos o censura algorítmica opaca.⁴⁶

Los modelos de IA estadounidenses presentan la similitud de no ser de código abierto, es decir, que sus desarrolladores no publican ni el código fuente, ni los pesos del modelo, ni los datos exactos de entrenamiento. Por lo que se impide su replicación y modificación libre por terceros, así como disponer de los datos específicos sobre su impacto medioambiental. Por el contrario, sus desarrolladores han publicado investigaciones clave sobre transparencia y seguridad, y operan en entornos relativamente abiertos a la auditoría externa y al debate científico.⁴⁷

El desarrollo de modelos avanzados chinos ha estado marcado por una lógica de sustitución tecnológica y alineamiento ideológico. Empresas como Baidu, Alibaba, Tencent o Huawei han creado sus propios LLM —Ernie, Tongyi Qianwen, entre otros— entrenados mayoritariamente en mandarín y adaptados a las prioridades del Partido. Cabe mencionar asimismo cinco startups de IA generativa: Zhipu AI, Baichuan AI, Moonshot AI, Minimax y 01.AI. Destacan porque representan una nueva ola de empresas de IA también centradas en los grandes modelos lingüísticos, son conocidas como «los nuevos tigres de la IA de China» y, además, se encuentran entre los «unicornios» en el país.⁴⁸

Un punto de inflexión en el desarrollo de LLM del gigante asiático se ha producido con el lanzamiento de DeepSeek-R1, el 20 de enero de 2025, por parte de una startup emergente liderada por Liang Wenfeng y financiada por el fondo High-Flyer. Hasta entonces, numerosas empresas chinas de IA generativa han

⁴⁴ El aprendizaje por refuerzo con retroalimentación humana (RLHF) es un método de *machine learning* que incorpora evaluaciones realizadas por personas para mejorar la capacidad de los modelos de aprender y ajustarse de forma autónoma, aumentando así su eficacia en tareas específicas.

⁴⁵ Google, «IA Multimodal. Genera texto, código, vídeo, audio e imágenes a partir de cualquier tipo de contenido», Consultado el 29 de mayo de 2025, <https://cloud.google.com/use-cases/multimodal-ai>.

⁴⁶ Anthropic, «Constitutional AI: Harmlessness from AI Feedback», 15 de diciembre de 2022, <https://www.anthropic.com/news/constitutional-ai-harmlessness-from-ai-feedback>.

⁴⁷ DeepSeek, «DeepSeek-R1 Release», 2025, <https://api-docs.deepseek.com/news/news/news250120>.

⁴⁸ Estar entre los «unicornios» significa que están valoradas en más de mil millones de dólares. OMAAR, *Op. cit.*, 6.

intentado replicar el éxito de ChatGPT, pero ha sido este modelo código abierto bajo licencia MIT, el que ha sorprendido. Lo ha hecho por su eficiencia en coste-rendimiento, alcanzando niveles de desempeño comparables a los de modelos como GPT-4 o Gemini en tareas de razonamiento, matemáticas y código, pese a haber sido entrenado con recursos limitados. La aplicación móvil de R1 se convirtió rápidamente en la más descargada en la App Store de Estados Unidos. Además, su lanzamiento estuvo vinculado a una caída temporal en la cotización de Nvidia, debido a las expectativas de disrupción en el mercado de chips. En consecuencia, se ha evidenciado la creciente capacidad del país para innovar incluso bajo restricciones del gobierno estadounidense.⁴⁹

El inconveniente se encuentra en que las versiones oficiales de las infraestructuras chinas presentan restricciones y censura en temas políticamente sensibles, en línea con los requisitos regulatorios del gobierno chino. En cualquier caso, todos y cada uno de los modelos, independientemente de su país de origen, enfrentan desafíos similares: elevados costos computacionales, dependencia de grandes volúmenes de datos y dificultades para garantizar una alineación cultural e ideológica completa en diferentes marcos políticos y sociales.

4. Regulación

El uso masivo de datos o *big data* ofrece a las autoridades una herramienta poderosa para comprender de forma más precisa las necesidades, expectativas y críticas de la ciudadanía respecto a sus políticas públicas. No obstante, esta capacidad analítica exige la incorporación de criterios éticos tanto en la recolección como en el procesamiento de los datos. Tales consideraciones no pueden delegarse enteramente a sistemas automatizados, ya que requieren juicio humano para interpretar contextos complejos, evaluar impactos y garantizar el respeto a los derechos fundamentales.⁵⁰

El problema se acentúa al considerar el acceso a herramientas de inteligencia artificial, que ya no se limita a actores estatales o corporativos. Su abaratamiento y masificación ha democratizado su acceso, permitiendo que cualquier individuo, incluso sin conocimientos técnicos especializados, pueda emplear herramientas avanzadas como ChatGPT o DeepSeek, cuyas funcionalidades se amplían mediante modelos de suscripción. Este fenómeno ha incrementado exponencialmente el número de usuarios con capacidad de generar contenidos sintéticos o automatizar tareas complejas, lo que, en ausencia de controles adecuados, pue-

⁴⁹ KALISH, *Op. cit.*, 39; AL QUTBAH, *Op. cit.*

⁵⁰ Marinho Media Analysis, «Joseph Nye's Reflections on Current International Relations: Public Diplomacy, Space Exploration and Artificial Intelligence», *International Affairs Forum*, 26 de octubre de 2021, https://www.ia-forum.org/Content/ViewInternal_Document.cfm?contenttype_id=5&ContentID=9256; Andrés Ortega, «Gobernanza digital: ¿hacia una nueva utopía?», *Telos*, n.º 110 (2019): 12-13. <https://www.fundacion-telefonica.com/noticias/teles-110/>.

de amplificar riesgos de carácter social, económico, medioambiental y político. Entre las externalidades negativas más destacadas se encuentran el aumento del fraude digital, la discriminación algorítmica, la difusión de desinformación, el desplazamiento laboral, la manipulación informativa, la represión de la competencia y, en algunos casos, amenazas directas a la seguridad nacional.⁵¹ En consecuencia, la proliferación de estos problemas puede saturar los sistemas judiciales, dificultando la aplicación de penas proporcionales y efectivas. Por ello, el debate sobre la seguridad de la IA ha cobrado mayor relevancia institucional y global, especialmente a partir de 2020.⁵²

Entre las amenazas más visibles derivadas del uso malicioso de la inteligencia artificial se encuentran los *deepfakes* o «falsedades profundas». ⁵³ En 2024 se registró una estafa masiva vinculada a criptomonedas que empleó vídeos manipulados del empresario Elon Musk, difundidos desde cuentas verificadas, para inducir a miles de usuarios a transferir fondos a direcciones fraudulentas. Ese mismo año, una llamada automática generada por IA replicó la voz del presidente Joe Biden con el objetivo de disuadir la participación electoral en las primarias demócratas de New Hampshire, constituyendo un claro intento de manipulación política. Aunque los responsables fueron sancionados, el impacto ya había comprometido la integridad del proceso.⁵⁴ Este tipo de prácticas afectan a figuras públicas, y también a ciudadanos anónimos —incluidos menores—, al ser utilizadas como instrumentos de acoso o violencia digital. Según una encuesta, el 6 % de los jóvenes han sido víctimas directas de este tipo de ataques, y un 10 % afirma conocer a personas cercanas en esa situación. Las consecuencias psicológicas son significativas, incluyendo cuadros de ansiedad, depresión, pérdida de empleo o, en los casos más extremos, conductas suicidas.⁵⁵ La proliferación de estos casos alimenta la preocupación por un posible *infoapocalipsis*, con efectos

⁵¹ BIDEN, *Op. cit.*, 1.

⁵² Las preocupaciones se manifestaron inicialmente en círculos académicos y filosóficos estadounidenses en los años 2000 —gracias al movimiento del Altruismo Efectivo y figuras como Eliezer Yudkowsky, bloguero estadounidense, o Nick Bostrom, la figura que acuñó el término «riesgo existencial». En China, en cambio, la reflexión sobre los riesgos existenciales fue inicialmente marginal, aunque gracias a académicos como el profesor Wen Gao comenzaron a plantearse preocupaciones catastróficas en la línea de las discusiones occidentales. KALISH, *Op. cit.*, 17-40.

⁵³ Los *deepfakes* son vídeos o audios generados por IA Generativa que son capaces de suplantar identidades y difundir contenidos falsos con alto grado de verosimilitud. Algunos expertos consideran que son una evolución de las *fake news*. Lisa Institute, «Deepfakes: Qué es, tipos, riesgos y amenazas», Consultado el 30 de mayo de 2025, https://www.lisainstitute.com/blogs/blog/deepfakes-tipos-consejos-riesgos-amenazas?srsltid=AfmBOoqwpiHiwaDlxZa0LvLzxca_a-s_r7ES52peuM6YRIUeJzLS9SO3I.

⁵⁴ Antonio Fernandes et al., «Deepfakes: Riesgos, Casos Reales y Desafíos en la Era de la IA», *ISMS Forum*, marzo de 2025, <https://www.ismsforum.es/ficheros/descargas/deepfake-final1742458135.pdf>.

⁵⁵ Alonso Martínez, «Take it Down Act, la ley que criminaliza los deepfakes y la 'pornovenganza'», *El país*, 20 de mayo de 2025, <https://elpais.com/us/2025-05-20/take-it-down-act-la-ley-que-criminaliza-los-deep-fakes-y-la-pornovenganza.html#:~:text=consentimiento,artificial%20se%20hicieron%20viraes%20recientemente>.

potencialmente destabilizadores sobre la democracia, la cohesión social y la seguridad internacional.⁵⁶

El uso no regulado de la IA, y en particular de los LLM, también plantea riesgos urgentes como el impacto ambiental. Aunque los costes de su uso se han reducido y su velocidad ha aumentado, su adopción a escala global está impulsando un consumo desproporcionado de energía, materiales y recursos hídricos, generando un volumen creciente de residuos electrónicos. La inferencia, es decir, el uso del modelo una vez entrenado, constituye hoy el principal factor de impacto ambiental, pudiendo representar hasta el 90 % del consumo energético total de un modelo a lo largo de su ciclo de vida.⁵⁷ En este contexto, se plantea la necesidad de reforzar la legislación para proteger los derechos fundamentales frente al uso lesivo de estas tecnologías.⁵⁸

A esta problemática medioambiental se suman dos obstáculos: en primer lugar, la ausencia de un método estandarizado que permita calcular con precisión el impacto ambiental de la IA a nivel de consulta individual; y, en segundo lugar, la escasa disponibilidad de datos desglosados sobre el consumo energético o las emisiones de carbono generadas por los modelos ofrecidos por los principales proveedores comerciales. En la mayoría de los casos, las cifras disponibles se presentan de forma agregada y referidas a infraestructuras completas. Esto dificulta la verificación independiente y limita la formulación de políticas públicas eficaces para regular el impacto ecológico real de esta tecnología.⁵⁹

4.1 Enfoques regulatorios en Estados Unidos: de Biden a Trump

Durante la presidencia de Joe Biden, el desarrollo de la IA fue abordado desde una perspectiva dual: como motor de innovación, pero también como campo que requería una regulación proactiva. En octubre de 2022, la Casa Blanca presentó el documento titulado *Blueprint for an AI Bill of Rights*, una propuesta no vin-

⁵⁶ Michelle Azuaje-Pirela, «Deepfakes, distorsión de la realidad y desafíos jurídicos», *Telos*, n.º 122 (2023), 128, <https://www.fundaciontelefonica.com/noticias/telos-122-posverdad/>.

⁵⁷ Nidhal Jegham et al., «How Hungry is AI? Benchmarking Energy, Water, and Carbon Footprint of LLM Inference», arXiv working paper, mayo de 2025, 7-12, <https://arxiv.org/abs/2505.09598>.

⁵⁸ Albert Cortina, «Derechos humanos y digitales universales: Hacia un nuevo contrato sociodigital», *Telos*, n.º 110 (2019), 126-129. <https://www.fundaciontelefonica.com/noticias/telos-110/>.

⁵⁹ Con independencia de ello, un grupo de investigadores encabezado por Nidhal Jegham (especializado en sostenibilidad informática y eficiencia energética) ha propuesto metodologías empíricas alternativas que permiten estimar el impacto aproximado. Según sus estimaciones, el entrenamiento de GPT-3 consumió 1 287 megavatios-hora (MWh) de electricidad, generó más de 550 toneladas métricas de CO₂e y utilizó más de 700 kilolitros de agua solo para refrigeración, agua que es dulce evaporada y se retira permanentemente de los ecosistemas locales. A nivel de consulta, una interacción corta con GPT-4o puede consumir 0,43 Wh —un 40 % más que una búsqueda en Google—, mientras que DeepSeek-R1 supera los 33 Wh por consulta, emitiendo más de 14 gramos de CO₂e. Modelos como DeepSeek-R1 o V3 presentan además un consumo de agua desproporcionadamente elevado. En conjunto, se estima que el uso anual de GPT-4o equivale al volumen de más de 500 piscinas olímpicas. JEGHAM, *Op. cit.*, 6-10.

culante que articula cinco principios fundamentales basados en la seguridad, la no discriminación y la transparencia.⁶⁰ Este marco, aunque carece de carácter obligatorio, fue concebido como una guía orientadora para diseñar sistemas de inteligencia alineados con los derechos civiles y la democracia estadounidense, en un contexto en el que se desarrollaba exponencialmente la IA.⁶¹ Además, su aplicación se dirige especialmente a casos en los que aún no existen leyes claras o políticas definidas, y a aquellas tecnologías que puedan afectar significativamente a sectores sensibles —es decir, aquellas que puedan tener consecuencias reales sobre los derechos fundamentales y el bienestar de las personas— como la justicia, la salud, el empleo, la educación, la seguridad o los servicios públicos.⁶² En consecuencia, abarca también a los modelos de IA generativa, como ChatGPT o DeepSeek.

En mayo de 2023, Sam Altman, CEO de OpenAI, compareció ante el Congreso para solicitar la adopción de normativas que regulasen el desarrollo de modelos avanzados de IA. Entre sus propuestas destacó la necesidad de exigir licencias para entrenar modelos de gran escala, una demanda que ya había sido considerada por la comunidad de expertos en seguridad algorítmica. En respuesta, el senador Chuck Schumer, miembro del Partido Demócrata,⁶³ promovió los *AI Insight Forums*, espacios de diálogo entre legisladores, científicos y líderes empresariales a fin de explorar posibles marcos regulatorios. En paralelo, la administración Biden consiguió que quince grandes empresas tecnológicas suscribieran en julio y septiembre de 2023 compromisos voluntarios para realizar pruebas de seguridad y compartir buenas prácticas en gestión de riesgos.⁶⁴

Fruto de este impulso, el 30 de octubre de 2023 se firmó la Orden Ejecutiva (OE) 14110 (*Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence*), publicada al día siguiente en el *Federal Register*. Esta norma se basó en la *Defense Production Act* (DPA), una ley que confiere al presidente poderes excepcionales en contextos de emergencia o seguridad nacional.⁶⁵ Aunque la orden no impone regulaciones estrictas sobre modelos concretos —ya sean de uso general o generativo—, establece directrices y requisitos para las entidades que desarrollen, desplieguen o provean dichos sistemas.⁶⁶ Al invocar la DPA, se convirtieron en obligatorios ciertos requerimientos de reporte,

⁶⁰ Se creó tras consultar a varios académicos, grupos de derechos humanos, organizaciones sin ánimo de lucro y empresas del sector privado. Tom Krantz. «¿Qué es la Declaración de derechos de la IA?» *IBM Think*. Consultado el 18 de junio de 2025. <https://www.ibm.com/es-es/think/topics/ai-bill-of-rights>.

⁶¹ KALISH, *Op. cit.*, 25.

⁶² WHITE HOUSE OFFICE OF SCIENCE AND TECHNOLOGY POLICY, *Op. cit.* 8-9; KRANTZ, *Op. cit.*

⁶³ Chuck Schumer, además de ser miembro del Partido Demócrata, ha liderado el Caucus Demócrata del Senado desde 2017 y fue líder de la mayoría del Senado de 2021 a 2025.

⁶⁴ KALISH, *Op. cit.*, 25.

⁶⁵ Meyer, Timothy, y Ganesh Sitaraman, «PRESIDENTIAL REGULATION», (SSRN working paper, 10 de febrero de 2025), 3-8, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5131247.

⁶⁶ BIDEN, J. R. *Op. cit.*, p. 14-15.

en particular aquellos vinculados a pruebas de ciberseguridad y bioseguridad.⁶⁷ Sin embargo, el enfoque general siguió basado en compromisos voluntarios y principios orientativos, sin sanciones directas ni un ente supervisor independiente. Por lo tanto, fue criticado por dejar en manos del sector privado una excesiva capacidad de autorregulación.

La orden también encargó una serie de informes y estudios con el objetivo de orientar futuras políticas, por ejemplo, sobre el impacto laboral o el uso de IA en el sistema de justicia penal. En lugar de crear nuevas agencias, asignó nuevas competencias a organismos ya existentes, como el Departamento de Comercio (a través del NIST), el Departamento de Energía o el Departamento de Seguridad Nacional.⁶⁸ Asimismo, estableció un consejo interinstitucional, presidido por la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB) y el Consejo de IA de la Casa Blanca, para coordinar las actividades regulatorias.⁶⁹ Además, invocó la *International Emergency Economic Powers Act* (IEEPA) para ordenar al Departamento de Comercio que propusiera regulaciones dirigidas a proveedores de servicios de infraestructura (*IaaS*), obligándoles a reportar transacciones de personas extranjeras con potencial para desarrollar IA con fines maliciosos.⁷⁰

El fin era situar al país como referente normativo en materia derechos digitales, transparencia algorítmica y seguridad. Por lo que lo reforzaron con participación activa en los foros internacionales de gobernanza algorítmica.⁷¹ Algunos de estos son la Cumbre de Seguridad de la IA en Bletchley Park,⁷² la *Global Partnership on AI* (GPAI),⁷³ la OCDE o el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, desde los cuales se promovieron principios éticos no vinculantes y aproximaciones regulatorias basadas en riesgos. En conjunto, el gobierno articuló un discurso orientado a alinear el progreso tecnológico con estándares universales, fomentando la interoperabilidad regulatoria y la prevención de abusos, especialmente en ámbitos sensibles como la vigilancia o las aplicaciones militares.

El regreso de Trump a la presidencia en enero de 2025 ha marcado una ruptura significativa con este discurso, centrándose en una estrategia basada en maximizar la competitividad nacional, rechazando explícitamente cualquier marco que

⁶⁷ MEYER, *Op. cit.*, 42—43.

⁶⁸ BIDEN, J. R. *Op. cit.*, p. 12.

⁶⁹ *Ibid.*, 85-86.

⁷⁰ *Ibid.*, 17-19.

⁷¹ KALISH, *Op. cit.*, 25

⁷² En donde EE. UU. y Reino Unido anunciaron la creación de sus respectivos Institutos de Seguridad de la IA. *Ibid.*, 26.

⁷³ La Asociación Global sobre Inteligencia Artificial o Global Partnership on Artificial Intelligence (GPAI) es una asociación integrada con la OCDE y está apoyada por países del G7, uniendo a todos los miembros actuales de esta y los países de la GPAI en igualdades de condiciones y basándose en la Recomendación de la OCDE sobre IA. Es una iniciativa internacional y multipartita con un enfoque más amplio que el AISIC sobre la gobernanza global y la promoción de una IA confiable y centrada en el ser humano a nivel mundial. Está vinculada a principios de transparencia, derechos fundamentales y rendición de cuentas. Global Partnership on Artificial Intelligence, *Op. cit.* 1-2.

pueda interpretarse como una restricción a la soberanía tecnológica de Estados Unidos. Así, el mismo 23 de enero —el primer día de su segundo mandato—, su administración revocó la OE 14110 mediante la firma de la OE 14179. En un comunicado, el gobierno argumentó que dicha orden «obstaculizaba la capacidad del sector privado para innovar» al imponer un control gubernamental innecesario.⁷⁴ Pocos días después, se firmó una nueva orden ejecutiva: *Removing Barriers to American Leadership in Artificial Intelligence*.⁷⁵ Este documento ordenó la elaboración de un *AI Action Plan* en un plazo de 180 días, cuyo propósito principal es fortalecer el liderazgo tecnológico estadounidense mediante la eliminación de barreras regulatorias internas. El plan incluye una revisión completa de todas las normativas anteriores que puedan considerarse incompatibles con ese fin. Tales revisiones están siendo lideradas por un nuevo grupo de asesores especializados en IA, criptomonedas y seguridad nacional.⁷⁶

Una de las propuestas más controvertidas derivadas de esta estrategia es la cláusula 43201(c)(1) del proyecto de ley presupuestaria H.R. 1 (*One Big Beautiful Bill*), que contempla suspender durante diez años la aplicación de cualquier legislación estatal o local sobre inteligencia artificial. Así, solo se permitirían leyes generales que se apliquen por igual a otros sistemas no basados en IA. Las normas específicas sobre diseño, uso de datos o responsabilidad quedarían reservadas exclusivamente al nivel federal, y la única excepción contemplada sería si se tratase de violaciones penales.⁷⁷ Sin embargo, esta disposición no ha sido aprobada ni por el Senado ni por el Presidente, y podría ser eliminada por el *Byrd Rule* del Senado,⁷⁸ al no tener impacto fiscal directo. Con independencia de ello, su inclusión ha generado fuertes críticas bipartidistas y su mera existencia plantea un serio retroceso en términos de protección ciudadana y gobernanza ética.

En paralelo, se ha producido una transformación significativa en la relación entre el gobierno y la industria. Como bien se explicó anteriormente, en 2023 Sam Altman abogaba por una agencia pública que autorizara el desarrollo de IA avanzada, aunque en 2025 ha adoptado una postura liberal, advirtiendo que exigir permisos oficiales sería «desastroso» para el liderazgo estadounidense frente a China. Este cambio ha sido respaldado por la administración Trump, que ha alentado a empresas como Microsoft, OpenAI, Google DeepMind y Meta a fle-

⁷⁴ KALISH, *Op. cit.*, 30-43; The White House, «Fact Sheet: President Donald J. Trump Takes Action to Enhance America's AI Leadership», ficha informativa, 23 de enero de 2025, <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/01/fact-sheet-president-donald-j-trump-takes-action-to-enhance-americas-ai-leadership/>.

⁷⁵ «Eliminación de barreras al liderazgo estadounidense en inteligencia artificial» en español.

⁷⁶ Australian Institute of International Affairs, «AI Under Donald Trump: What the New Executive Order Tells Us About America's Policy Approach», *Australian Institute of International Affairs*, 11 de febrero de 2020, <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/ai-under-donald-trump-what-the-new-executive-order-tells-us-about-americas-policy-approach/>.

⁷⁷ U.S. House of Representatives. *H.R.1 - One Big Beautiful Bill Act*. 119.º Congreso, 1.ª sesión. Versión de la Cámara, 22 de mayo de 2025, 278-279. <https://www.congress.gov/bill/119th-congress/house-bill/1/text>.

⁷⁸ *Byrd Rule* es una norma del Senado que impide incluir en la reconciliación artículos que no tengan impacto fiscal directo. Segundo porque existen fuertes críticas bipartidistas.

xibilizar sus posturas. Incluso se ha abierto la puerta al uso militar de sistemas de IA, una opción que antes muchos actores rechazaban. Aun así, persisten esfuerzos por reactivar el debate en torno a la seguridad, como se evidenció en una reciente cumbre celebrada en Singapur.⁷⁹

A nivel general, ambas administraciones han reconocido la importancia estratégica de esta tecnología y han recurrido a órdenes ejecutivas como instrumento de acción política. Sin embargo, sus visiones son diametralmente opuestas. Mientras que Biden buscaba liderar la gobernanza global desde una perspectiva ética, basada en la prevención de riesgos y el fortalecimiento de marcos multilaterales, la administración Trump ha priorizado la desregulación y el despliegue acelerado como vías para consolidar la supremacía estadounidense en el nuevo orden tecnológico.

Este repliegue regulatorio por parte de Estados Unidos ha tenido ya consecuencias perceptibles en el escenario internacional. La pérdida de impulso normativo ha debilitado su autoridad como referente global en materia de gobernanza algorítmica. En paralelo, China ha intensificado sus esfuerzos por ocupar ese espacio, reforzando su marco legal interno, promoviendo su modelo de soberanía digital y adoptando una actitud más proactiva en los foros multilaterales. En este contexto, se abre un espacio que este ya ha empezado a aprovechar, y que podría consolidarse si continúa avanzando en la formulación de estándares propios y en la construcción de alianzas estratégicas con países en desarrollo. La competencia, por tanto, no se limita a la dimensión técnica o comercial, sino que se extiende al terreno normativo, donde cada uno aspira a legitimar y exportar su propio modelo de gobernanza tecnológica.

4.2 Enfoques regulatorios en China

La República Popular China cuenta con un sistema de regulación de la inteligencia artificial compuesto por múltiples capas y en constante evolución. En las primeras etapas, el enfoque predominante fue instrumental: la IA era concebida principalmente como palanca de crecimiento económico y modernización tecnológica. Durante la década de 2000, el debate sobre su gobernanza o los riesgos asociados era marginal, y las políticas se encuadraban dentro de los marcos generales de ciencia y tecnología. El objetivo prioritario era reducir la dependencia tecnológica del exterior y preservar la estabilidad interna. Las primeras referencias formales a la IA surgieron con el Plan Nacional de Desarrollo Científico

⁷⁹ De Vynck, Gerrit, y Nitasha Tiku. «AI execs used to beg for regulation. Not anymore.» *The Washington Post*, 8 de mayo de 2025. <https://www.washingtonpost.com/technology/2025/05/08/altman-congress-openai-regulation/>.

y Tecnológico a Mediano y Largo Plazo (2006-2020) y el 11.º Plan Quinquenal (2006-2010), donde la IA apenas era mencionada de forma superficial.⁸⁰

Un punto de inflexión se produjo en mayo de 2011, con la creación de la Oficina Estatal de Información de Internet (CAC, por sus siglas en inglés), organismo dependiente del Consejo de Estado, responsable de coordinar la ciberseguridad, la protección de datos y las regulaciones vinculadas a los servicios digitales.⁸¹ A partir de 2016, el CAC adquirió mayor protagonismo, coincidiendo con las primeras advertencias de expertos chinos sobre los riesgos de una IA avanzada, cuando triunfó el programa AlphaGo sobre el campeón mundial de Go, Lee Sedol.⁸² Académicos como Xiaoyuan Jiang, de la Universidad Jiaotong de Shanghai, alertaron sobre una posible pérdida de control ante el desarrollo de formas superinteligentes, aunque la narrativa oficial de Xi Jinping siguió priorizando la IA como herramienta económica y estratégica.⁸³

La consolidación de esta tecnología como prioridad nacional se produjo en junio de 2017, cuando el Consejo de Estado publicó el AIDP. Este documento marcó el inicio de una estrategia estructurada, con tres hitos específicos: para 2020 el establecimiento de normas iniciales; para 2025 la formulación de leyes y marcos éticos preliminares; y para 2030 la conversión de China en el principal centro global de innovación en IA, con un sistema normativo completo.⁸⁴ Desde entonces, la legislación ha evolucionado en paralelo al progreso tecnológico, con sesiones del Politburó dedicadas al desarrollo saludable de la IA. Aunque el discurso reconoce riesgos de seguridad y la necesidad de principios éticos, el foco sigue puesto en acelerar su despliegue.⁸⁵

La evolución del discurso se ha reflejado en eventos emblemáticos como la Conferencia Mundial de IA de Shanghai. En 2018, los riesgos y la gobernanza de la IA fueron ignorados, mientras que en 2019 se incorporaron por primera vez sesiones dedicadas a la seguridad. A partir de 2020, tras el lanzamiento de GPT-3 y el primer gran modelo chino, el debate adquirió mayor profundidad. El profesor Wen Gao publicó entonces un informe que advertía sobre una posible «explosión de inteligencia», lo que llevó a abordar la seguridad de manera más sistemática. En 2021, se publicaron las *Normas éticas para la IA de nueva generación*, cuyo

⁸⁰ KALISH, *Op. cit.*, 31.

⁸¹ China Digital Space. «网信办» [Administración del Ciberespacio de China]. *China Digital Times*, consultado el 25 de junio de 2025. <https://chinadigitaltimes.net/space/%E7%BD%91%E4%BF%A1%E5%8A%9E>; Susan Ning y Han Wu, «Artificial Intelligence 2025 China: Trends and Developments», *Chambers and Partners*, 22 de mayo de 2025, <https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/artificial-intelligence-2025/china/trends-and-developments>.

⁸² Dicho acontecimiento fue visto en China como un «Momento Sputnik» —es decir, un momento decisivo que despertó conciencia nacional sobre el poder y los riesgos de la IA. Huw Roberts et al., «The Chinese approach to artificial intelligence: an analysis of policy, ethics, and regulation», *AI & SOCIETY* 36 (2021): 59-60, <https://doi.org/10.1007/s00146-020-00992-2>; KALIS, *Op. cit.*, 32.

⁸³ KALISH, *Op. cit.*, 32.

⁸⁴ ROBERTS, *Op. cit.*, 60; WEBSTER, *Op. cit.*

⁸⁵ KALISH, *Op. cit.*, 33-34

principio rector es que todo sistema de inteligencia artificial debe mantenerse bajo control humano.⁸⁶ Visión que fue reafirmada en abril de 2025 por el propio presidente Xi Jinping, quien reconoció la necesidad de cerrar brechas y definir con mayor claridad los ámbitos de aplicación, estándares y mecanismos de supervisión.⁸⁷

Desde 2024, el gobierno ha intensificado el control normativo mediante la coordinación entre agencias, tribunales y órganos de seguridad pública. En septiembre de ese año, el Comité Técnico Nacional de Estandarización de Ciberseguridad publicó el *Marco de Gobernanza de la Seguridad de la IA*, que clasifica los riesgos y plantea respuestas diferenciadas según el nivel de peligrosidad.⁸⁸ Entre sus requisitos se incluye la creación de comités de revisión ética para proyectos sensibles, con énfasis en principios como la imparcialidad, la trazabilidad y la rendición de cuentas.⁸⁹

En mayo de 2023, la CAC adoptó las *Medidas Provisionales para la Gestión de los Servicios de IA Generativa*. Es destacable porque fue el primer país en aprobar una normativa específica para la IA generativa. Ésta establece requisitos para el registro, la gestión de contenidos y la seguridad de los sistemas.⁹⁰ Las empresas pueden ser objeto de inspecciones regulatorias, órdenes de cesar los servicios y sanciones si no cumplen con lo dispuesto. Sin embargo, persisten ambigüedades —como la distribución de responsabilidades entre proveedores, desarrolladores y aplicaciones— que limitan su efectividad plena. Es lo que ocurre por ejemplo con quién debe asumir las responsabilidades de los servicios de la IA: aunque las reglas parecen centrarse en los proveedores de servicios, en la práctica es difícil definir claramente qué parte les corresponde a otros actores, como los desarrolladores de tecnología o las aplicaciones que usan esta herramienta.⁹¹

Es pronto para analizar las modificaciones o nuevas leyes de 2025, quedando aún tiempo para saber si han cumplido con lo propuesto en el *Plan de Desarrollo de Inteligencia Artificial de Próxima Generación*, cuya meta era pautar las leyes y regulaciones de IA iniciales. En cualquier caso, resulta posible destacar ciertas actuaciones que son acordes. Por ejemplo, ha dado nuevos pasos hacia la transparencia con la publicación de directrices para el etiquetado obligatorio de conteni-

⁸⁶ *Ibid.*, 35-36.

⁸⁷ Spanish Xinhua, «Xi insta a promover desarrollo sano y ordenado de inteligencia artificial», *Spanish Xinhua*, 28 de abril de 2024, <https://spanish.news.cn/20250428/bcea8c922fd74523a400a17ee4efe141/c.html>.

⁸⁸ Zhang Qizi y Li Wei, «我国建立人工智能安全监管制度的必要性及现实路径[La necesidad y la vía práctica para establecer un sistema de supervisión de la IA en China]», *北京师范大学学报[Revista de la Universidad Normal de Pekín, Edición de Ciencias Sociales]*, n.º 1 (2025): 6. <https://wkxb.bnu.edu.cn/EN/Y2025/V0/I1/5>.

⁸⁹ NING, *Op. cit.*

⁹⁰ Cyberspace Administration of China et al., «生成式人工智能服务管理暂行办法[Medidas provisionales para la gestión de los servicios de inteligencia artificial generative]», Order n.º 15, Chinese Government Network, 10 de julio de 2023, https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202307/content_6891752.htm.

⁹¹ NING, *Op. cit.*

do generado por IA —textos, imágenes, vídeos o audios— que entrarán en vigor el 1 de septiembre. Estas medidas buscan fortalecer la confianza en los medios digitales y armonizar los estándares técnicos a nivel nacional.⁹² Otro ejemplo es que han reforzado el papel de la CAC como autoridad supervisora, mientras que otros ministerios regulan sectores concretos como el de salud, transporte o finanzas.

Actualmente, la RPC trabaja en una ley marco de IA que complementará las regulaciones sectoriales existentes. Este proyecto legislativo ha sido incluido oficialmente en la agenda del Consejo de Estado para 2023-2024 y se encuentra en fase de prueba en ciudades piloto como Pekín y Shanghái.⁹³ Mientras tanto, los ministerios aplican regulaciones más flexibles que permiten adaptar las normas según las circunstancias.⁹⁴ Además, se están llevando a cabo pruebas en ciudades como Pekín o Shanghái para experimentar con diferentes formas de regulación, con la idea de que, si funcionan correctamente, puedan aplicarse en todo el país en un futuro.⁹⁵

En conjunto, la estrategia regulatoria china muestra una combinación de control normativo estricto, flexibilidad institucional y ambición de liderazgo global. Se trata de un modelo que se podría caracterizar como mixto: combina legislación general aplicable a todo el entorno digital (leyes fundamentales) con normativas específicas por sectores y mecanismos adaptativos. Un ejemplo de las segundas son las *Reglas para la Síntesis Profunda (Deep Synthesis)*, que exigen etiquetar el contenido modificado; las *Medidas para la IA Generativa (AIGC Measures)*, o las *Medidas de Etiquetado de Contenido IA*, que exigen explicitar qué contenidos han sido generados artificialmente.⁹⁶ Los mecanismos complementarios, como los sistemas de «registro» o *filing*, permiten adaptar la supervisión sin imponer cargas normativas que ralenticen la innovación.⁹⁷

A través de legislación adaptativa, mecanismos de supervisión sectorial y una narrativa basada en seguridad, confianza y control humano, busca consolidar un modelo propio que responda a sus prioridades estratégicas, al tiempo que proyecta influencia normativa más allá de sus fronteras. El investigador Junhua Zhu lo denomina *norm-maker* (o creador de normas), es decir, en lugar de ser meramente receptor de normas externas, busca convertirse en un creador de ellas.⁹⁸

⁹² Lauren Hurcombe, et. al. «China released new measurements for labelling AI-generated and synthetic content», DLA Piper, 24 de marzo de 2024, <https://www.technologysleage.com/2025/03/china-released-new-measures-for-labelling-ai-generated-and-synthetic-content/>.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ KALISH, *Op. cit.*, 38-39.

⁹⁵ James Gong y Hunter Dorwart, «AI Governance in China: Strategies, Initiatives, and Key Considerations», *Bird & Bird Insights*, 14 de marzo de 2024, <https://www.twobirds.com/en/insights/2024/china/ai-governance-in-china-strategies-initiatives-and-key-considerations#:~:text=These%20regulations%20reflect%20growing%20consensus,law%20in%20the%20coming%20years.>

⁹⁶ NING, *Op. cit.*

⁹⁷ NING, *Op. cit.*

⁹⁸ ZHU, *Op. cit.*, 3.

En suma, mientras Estados Unidos ha optado por un enfoque regulatorio fragmentado, con fuerte protagonismo del sector privado y basado en principios voluntarios, China ha articulado una estrategia más centralizada, normativa y proactiva, en la que el Estado asume un papel directivo en la supervisión y el diseño de estándares. Esta diferencia estructural no solo refleja modelos políticos distintos, sino que condiciona el modo en que se distribuyen las responsabilidades entre actores públicos y privados, aspecto que adquiere especial relevancia en el análisis que se desarrollará a continuación.

5. Papel del sector público vs. privado

El modelo estadounidense es descentralizado y competitivo, impulsado por la innovación privada y la colaboración público-privada, en el que el liderazgo tecnológico recae fundamentalmente en el sector privado. Esta estrategia, abierta al mercado, se sustenta en el dinamismo de su ecosistema empresarial, el protagonismo de universidades de referencia y el respaldo del capital de riesgo. Aunque tradicionalmente la intervención estatal ha sido limitada y orientada al fomento de la innovación, en la actualidad —particularmente bajo la administración Trump— el gobierno ha adoptado un papel más activo en la configuración del ecosistema algorítmico, a través de incentivos financieros, asociaciones público-privadas y una narrativa centrada en la supremacía tecnológica. Por el contrario, China promueve un modelo de gobernanza centralizada, donde el Estado desempeña un rol directivo y coordinador: financia la innovación, aquella que es de su interés; fija objetivos estratégicos, a través de planes quinquenales; y regula directamente los desarrollos tecnológicos, a menudo mediante empresas nacionales como Baidu, Tencent, Alibaba o DeepSeek.

El impulso inicial de la IA estadounidense provino de organismos públicos como DARPA o la Oficina de Política Científica y Tecnológica (OSTP), que sentaron las bases para una cooperación entre el sector académico, las agencias gubernamentales y la industria, específicamente la militar. Con el tiempo, el liderazgo en la investigación aplicada y en el despliegue de modelos avanzados ha ido recayendo progresivamente en el sector privado. Las llamadas *big six*, que engloban OpenAI, Google, Meta, Microsoft, IBM y Amazon, concentran gran parte de la inversión y la capacidad computacional.⁹⁹ En 2024, la inversión privada en IA dentro del país ascendió a aproximadamente 109.100 millones de dólares (equivale a más de 94.000 millones de euros), muy por encima del resto de economías, consolidando así su hegemonía tecnológica. Este dinamismo se vio respaldado por iniciativas como la *National Artificial Intelligence Initiative Act*, aprobada en diciembre de 2020 con vigencia hasta 2031, cuyo objetivo es fortalecer la competitividad estadounidense en cinco ámbitos: inversión en I+D,

⁹⁹ MARTÍNEZ, *Op. cit.*, 2019, 3.

acceso a recursos computacionales, estandarización técnica, formación de talento y cooperación internacional.¹⁰⁰

El poder del sector empresarial se ha incrementado desde el inicio de la segunda administración Trump, cuyo giro político ha favorecido abiertamente sus intereses. Tanto el Ejecutivo como el Congreso republicano han impulsado una política industrial basada en la desregulación —contraria a la política de Biden—, como vía para reforzar la competitividad y reducir la dimensión del aparato estatal. Desde 2025 empresas como OpenAI y Anthropic han ampliado su presencia en Washington y reforzado sus actividades de lobby, con la intención de captar contratos financiados con el presupuesto federal para tecnologías de la información.¹⁰¹ Compañías como las mencionadas han sido también actores clave en las presiones legislativas para facilitar el acceso a nuevas fuentes de energía, agilizar licencias de construcción de centros de datos y atraer inversión privada en infraestructuras tecnológicas.

Adicionalmente, el dominio de las entidades privadas no solo ha estado marcado por una fuerte financiación privada, sino que también se ha visto reforzado por la inversión pública. Entre 2013 y 2023 la superpotencia occidental lideró el volumen de contratos públicos vinculados a IA, con 5.200 millones de dólares —esto es 4.500 millones de euros— distribuidos en 2.678 contratos únicos. En 2023, la cifra alcanzó los 830 millones de dólares (718.200 millones de euros),¹⁰² y en 2025 se anunció el *Stargate Project*, una ambiciosa iniciativa público-privada que prevé movilizar hasta 500.000 millones (432.700 millones de euros) en los próximos años.¹⁰³ Este proyecto es relevante porque, pese a que su capital es mayoritariamente privado, su presentación oficial en la Casa Blanca subraya su integración dentro de la estrategia nacional para mantener el liderazgo global en este ámbito.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Entró en vigor durante la presidencia de Donald Trump, el 1 de enero de 2021, como parte de la *National Defense Authorization Act*. Sin embargo, el texto original se aprobó poco antes del cambio de mando. Lo que sí que se desarrolló durante los meses iniciales de 2021 fue su implementación y despliegue operativo, incluyendo la creación de la Oficina de la Iniciativa Nacional de IA y los institutos de investigación asociados. U.S. House of Representatives. *H.R. 6216, National Artificial Intelligence Initiative Act of 2020*, 116.º Congreso, 1.ª sesión, 11 de marzo de 2020, 2-56, <https://science.house.gov/2020/12/hr-6216-national-artificial-intelligence-initiative-act-2020>, <https://science.house.gov/2020/12/hr-6216-national-artificial-intelligence-initiative-act-2020>.

¹⁰¹ Estos ascienden a 75.000 millones de dólares (64.900 millones de euros), parte de los cuales están destinados a IA. Por ejemplo, Anthropic ha contratado a casi una docena de personal de políticas en los últimos dos meses, mientras que OpenAI expandió de forma similar su oficina de políticas durante el último año. Chatterjee, Mohar, «The AI lobby plants its flag in Washington», *Politico LLC*, 6 de junio de 2025, <https://www.politico.com/news/2025/06/06/the-ai-lobby-plants-its-flag-in-washington-00389549#:~:text=Two%20privately%20held%20AI%20companies%2C,which%20now%20focuses%20on%20AI>.

¹⁰² MASLEJ, *Op. cit.*, 353-354.

¹⁰³ Los primeros financiadores de Stargate son SoftBank, OpenAI, Oracle y MGX.

¹⁰⁴ Mohar Chatterjee, «The AI lobby plants its flag in Washington», *Politico LLC*, 6 de junio de 2025, <https://www.politico.com/news/2025/06/06/the-ai-lobby-plants-its-flag-in-washington-00389549#:~:text=Two%20privately%20held%20AI%20companies%2C,which%20now%20focuses%20on%20AI>; Glebova & Nelson, 2025.

La situación del predominio privado ha planteado el inconveniente de la falta de una legislación federal sólida. A modo de ejemplo, se encuentra la falta de una ley única que proteja de forma general los datos personales, como ocurre con el Reglamento General de Protección de Datos (GDPR) en Europa. En consecuencia, el marco normativo estadounidense sobre IA se caracteriza por su fragmentación y por estar basado en principios orientadores no vinculantes (Al Qutbah, 2025).¹⁰⁵ Se puede observar tanto con la *Blueprint for an AI Bill of Rights* como con la OE 14110 de 2023, que carecen de mecanismos vinculantes y han dejado a las grandes tecnológicas un amplio margen para imponer sus propios estándares *de facto*. Esta dinámica ha suscitado fuertes críticas por parte de organizaciones de la sociedad civil, académicos y responsables políticos. Advierten que una autorregulación excesiva puede derivar en abusos, sesgos algorítmicos, falta de transparencia y ausencia de rendición de cuentas, especialmente en ámbitos sensibles como la vigilancia, la justicia o el acceso a servicios públicos.¹⁰⁶

En contraste, China ha optado por un modelo tecnonacionalista en el que el Estado impulsa la innovación, así como establece los marcos regulatorios, fija los objetivos estratégicos y supervisa la implementación de tecnologías sensibles. En este marco, el sector privado, aunque activo y competitivo, actúa dentro de los márgenes definidos por el Estado, siendo conocedor de dónde se encuentra la división del trabajo entre el gobierno y el mercado.¹⁰⁷ Las empresas tecnológicas deben alinearse con las directrices oficiales y cumplir con regulaciones, que exigen censura previa, alineamiento ideológico y validación ética. Se pueden citar las *Medidas Provisionales para los Servicios de IA Generativa*,¹⁰⁸ cuyo artículo 1 establece como prioridad salvaguardar la seguridad nacional, el interés público y los derechos legítimos de la ciudadanía. Adicionalmente, su artículo 4.1 exige que los modelos de IA respeten los «valores socialistas fundamentales» y eviten producir contenidos sensibles o disidentes, que puedan subvertir el poder estatal o socavar la unidad nacional.¹⁰⁹

¹⁰⁵ En su lugar, existe un sistema fragmentado con leyes específicas por sector o tipo de datos (sanidad, finanzas, menores, comunicaciones) que se complementan con leyes estatales. Existen *Health Insurance Portability and Accountability Act* (HIPAA, de 1996 y protege la privacidad de datos médicos y regula su uso y divulgación por parte de proveedores de salud), *Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act* o *CLOUD Act* (de 2018 y que permite a las autoridades, mediante una orden judicial, acceder a datos de empresas estadounidenses, incluso si están almacenados en el extranjero) o *Children's Online Privacy Protection Act* (COPPA, de 2000 y que protege los datos en línea de menores de 13 años, requiriendo el consentimiento parental), entre otras.

¹⁰⁶ WHITE HOUSE OFFICE OF SCIENCE AND TECHNOLOGY POLICY, *Op. cit.*, 2; KRANTZ, *Op. cit.*

¹⁰⁷ SPANISH XINHUA, *Op. cit.*, 2024.

¹⁰⁸ CHINA DIGITAL SPACE, *Op. cit.*

¹⁰⁹ «Adherirse a los valores socialistas fundamentales y no generar contenido prohibido por las leyes y regulaciones administrativas, como incitar a la subversión del poder estatal, derrocar el sistema socialista, poner en peligro la seguridad e intereses nacionales, dañar la imagen nacional, incitar a la secesión del país, socavar la unidad nacional y la estabilidad social, promover [...] el extremismo, [...] y la información falsa y dañina». CYBERSPACE ADMINISTRATION OF CHINA, *Op. cit.*

El caso de DeepSeek-R1 constituye un ejemplo aplicado especialmente ilustrativo, en la medida en que fue objeto de críticas tras mostrar una tendencia sistemática a evitar temas sensibles para el Partido Comunista de China. Investigaciones de *Wall Street Journal* y de expertos en seguridad evidenciaron que el modelo al ser interrogado sobre cuestiones como Tiananmén, la destitución de Hu Jintao o la censura de Xi Jinping, ofrecía respuestas evasivas o alineadas con la narrativa oficial. Mientras que otros sistemas como ChatGPT ofrecían respuestas más abiertas y detalladas, libres de la censura. Con ello se pone de manifiesto cómo el origen institucional y normativo influye directamente en el comportamiento algorítmico.¹¹⁰

Para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto por el Estado, se han implementado diversos mecanismos —como el registro obligatorio, las inspecciones regulatorias y las auditorías ideológicas— que permiten ejercer un férreo control sobre el desarrollo y despliegue de tecnologías algorítmicas.¹¹¹ Así, por ejemplo, diversas organizaciones como CAC han implementado un proceso de revisión para garantizar que los modelos de IA no generen contenido políticamente sensible.

En materia de inversión, el régimen también combina capital estatal y privado, aunque con una clara primacía del primero. La diferencia permite que, en zonas donde la inversión del sector privado es menor (como ocurre en las zonas del interior menos desarrolladas), los fondos estatales ayuden a empresas con alto potencial. Los mecanismos más importantes que emplea el Estado son subsidios y fondos de capital, que se destinan a proyectos alineados con los objetivos gubernamentales. Entre los años 2000 y 2023, los fondos de capital riesgo del gobierno invirtieron un total de 184.000 millones de dólares (159.000 millones de euros).¹¹² Recientemente, en marzo de 2025, el gobierno ha lanzado un fondo público-privado de un billón de yuanes (138 mil millones de dólares o 127.000 millones de euros) destinado a áreas estratégicas como IA, semiconductores, energía renovable o robótica. Además, ha creado el *Fondo Nacional de Inversión en IA*, con una dotación inicial de 60.000 millones de yuanes (8.200 millones de dólares o 7.620 millones de euros), destinado a acelerar el crecimiento del ecosistema nacional de IA.¹¹³ Otro ejemplo son los subsidios ofrecidos a las empresas que

¹¹⁰ Donna Lu, «We tried out DeepSeek. It worked well, until we asked it about Tiananmen Square and Taiwan», *The Guardian*, 28 de enero de 2025, <https://www.theguardian.com/technology/2025/jan/28/we-tried-out-deepseek-it-works-well-until-we-asked-it-about-tiananmen-square-and-taiwan>.

¹¹¹ KALISH, *Op. cit.*, 39-40.

¹¹² OMAAR, *Op. cit.*, 1-6, <https://www2.itif.org/2024-chinese-ai-innovation.pdf>

¹¹³ Matt Swayne, «China Launches \$138 Billion Government-Backed Venture Fund, Includes Quantum Startups», *The Quantum Insider*, 7 de marzo de 2025, <https://thequantuminsider.com/2025/03/07/china-launches-138-billion-government-backed-venture-fund-includes-quantum-startups/>; Ben Jiang, «Tech war: China creates US\$8.2 billion AI investment fund amid tightened US trade controls», *South China Morning Post*, 20 de enero de 2020. <https://www.scmp.com/tech/big-tech/article/3295513/tech-war-china-creates-us82-billion-ai-investment-fund-amid-tightened-us-trade-controls>.

compran chips de IA de producción nacional para impulsar la industria china de semiconductores y así poder reducir la dependencia de la tecnología extranjera.¹¹⁴

Sobre la inversión privada china, cabría mencionar que se suele concentrar en las ricas regiones costeras y es menor que la pública nacional, e incluso menor que la estadounidense.¹¹⁵ Sin embargo, está empezando a recibir más inversión desde fuera del país, especialmente en el área de IA generativa, como ocurre con la empresa saudí Aramco,¹¹⁶ que lidera parte de esta inversión extranjera.¹¹⁷

En último término, el equilibrio entre intervención estatal y autonomía empresarial refleja modelos políticos profundamente distintos, cuyas implicaciones trascienden lo nacional y afectan directamente a la configuración del orden digital global. Esta tensión entre enfoques regulatorios y marcos de poder será clave para comprender los desafíos que plantea la gobernanza internacional de la inteligencia artificial.

6. La gobernanza de la IA

La gobernanza global de la inteligencia artificial, lejos de constituir un proceso neutro o meramente técnico, se ha convertido en un campo de competencia estratégica donde se reflejan las principales corrientes teóricas de las Relaciones Internacionales. A través de la disputa por establecer estándares, principios éticos y marcos institucionales, las grandes potencias buscan consolidar su liderazgo tecnológico, y también proyectar sus valores, intereses y visiones normativas al resto del sistema internacional. Desde esta perspectiva, el análisis de la gobernanza de la IA permite observar cómo las dinámicas actuales se articulan en torno a los ejes interpretativos que ofrecen tanto el liberalismo como el neorrealismo, teorías que proporcionan claves fundamentales para entender la orientación de los actores y la estructura del orden emergente.

6.1 Cooperación internacional vs. supremacía normativa

La pugna entre diferentes actores refleja el conflicto entre enfoques que apuestan por la cooperación normativa y la institucionalización multilateral, y otros que priorizan la soberanía estatal y el liderazgo unilateral. En este sentido, el comportamiento de China y de la segunda administración Trump ilustra cómo los principios de gobernanza están profundamente condicionados por las concep-

¹¹⁴ OMAAR, *Op. cit.*, 1-6.

¹¹⁵ Esta última llegó a superar casi doce veces los 9.300 millones de dólares de China (unos 8.000 millones de euros). MASLEJ, *Op. cit.*, 3.

¹¹⁶ Saudí Aramco, también conocida como Aramco, es la empresa estatal de petróleo y gas de Arabia Saudita.

¹¹⁷ OMAAR, *Op. cit.*, 1-6.

ciones que cada actor mantiene sobre la distribución del poder y el papel de las normas en las relaciones internacionales.

China, en coherencia con su discurso oficial, ha orientado su estrategia en torno a objetivos como el fomento de la cooperación internacional, el apoyo a los países del Sur Global mediante el fortalecimiento de sus capacidades tecnológicas, la reducción de las brechas en inteligencia artificial y la promoción de la coordinación global en materia de desarrollo, estándares técnicos y marcos de gobernanza. Esta orientación, alineada con los postulados del liberalismo institucional, se ha materializado en documentos como el AIDP (2017), en declaraciones recientes del presidente Xi Jinping y en su adhesión al manifiesto promovido por la Unión Europea a favor de una IA «abierta, ética e inclusiva».¹¹⁸

No obstante, una lectura neorrealista permite matizar este compromiso con el multilateralismo. Desde esta visión, los Estados actúan guiados por el interés nacional, la búsqueda de autonomía estratégica y el refuerzo de su poder relativo. En consecuencia, aunque China se haya adherido formalmente a declaraciones internacionales como la Declaración de París, sus marcos regulatorios siguen respondiendo a lógicas internas de estabilidad política, control ideológico y afirmación del modelo autoritario. La gobernanza de la IA promovida por Pekín se inscribe, por tanto, en una estrategia de proyección normativa que busca exportar una visión alineada con sus intereses,¹¹⁹ en ocasiones incompatible con la concepción liberal de los derechos humanos y el orden jurídico internacional.

De forma paralela, la segunda administración de Donald Trump ha encarnado de forma explícita esta lógica neorrealista, al rechazar cualquier intento de establecer normas vinculantes en el ámbito internacional. Bajo el principio de supremacía tecnológica, considera que someter el desarrollo de la IA a estándares globales podría debilitar la competitividad de las empresas estadounidenses y comprometer la soberanía nacional. Esta postura se tradujo en la revocación inmediata de la OE 14110, firmada por la administración Biden, y en su sustitución por la *Executive Order on Removing Barriers to American Leadership in AI*, en enero de 2025.

También ha quedado claramente ilustrada a nivel internacional desde febrero de este año durante la Cumbre Mundial sobre IA en París. En ella, la delegación estadounidense —encabezada por el vicepresidente J.D. Vance— exigió la eliminación de toda referencia a los riesgos existenciales de la IA, al papel de Nacio-

¹¹⁸ SPANISH XINHUA, *Op. cit.*, 2024: Sociedad Suiza de Radio y Televisión. «Xi Jinping alerta sobre «riesgos y desafíos» de la IA y llama a la cooperación global». Sociedad Suiza de Radio y Televisión, 20 de noviembre de 2024. <https://www.swissinfo.ch/spa/xi-jinping-alerta-sobre-riesgos-y-desaf%C3%ADos-de-la-ia-y-llama-a-la-cooperaci%C3%B3n-global/88242319#:~:text=Durante%20su%20intervenci%C3%B3n%20por%20videoconferencia,hoy%20la%20cadena%20estatal%20CCTV>.

¹¹⁹ *Ibid*; Zhihao, Xu. «发挥社会信用体系建设的作用：推动人工智能健康有序发展[Dar protagonismo a la construcción del sistema de crédito social: Promover el desarrollo sano y ordenador de la inteligencia artificial]». *人民网[Diario del Pueblo]*, 28 de mayo de 2025. <http://politics.people.com.cn/n1/2025/0528/c458474-40489305.html>.

nes Unidas en su supervisión o al impacto ambiental de estas tecnologías. En su intervención, Vance defendió que «las reglas internacionales deben guiar, pero no frenar el progreso», y criticó el discurso de la seguridad como una herramienta de las grandes tecnológicas para preservar su dominio de mercado.¹²⁰ Todo ello ejemplifica el giro hacia una gobernanza basada en el nacionalismo tecnológico, con el objetivo de dismantelar los esfuerzos de cooperación internacional en favor del liderazgo unilateral.¹²¹

Así, mientras el liberalismo proporciona una lectura normativa del orden digital basado en cooperación, reglas comunes y gobernanza multilateral, el neorrealismo ayuda a comprender por qué los Estados más poderosos optan por reforzar su autonomía normativa, preservar sus ventajas competitivas y utilizar la IA como instrumento de poder estructural. La rivalidad entre China y EE. UU. no solo expresa modelos regulatorios divergentes, sino también visiones antagónicas sobre cómo debe organizarse la gobernanza internacional en la era algorítmica.

6.2 Promoción de modelos

La exportación por cada una de las superpotencias de sus respectivas visiones como referencia global se ha venido evidenciando tanto en el terreno institucional como a través de alianzas público-privadas, redes de influencia científica y diplomacia digital activa. Por su parte, aunque la influencia global de China aún está por consolidarse, ha adoptado una estrategia proactiva para posicionar su modelo de gobernanza algorítmica como referencia internacional, basada en su narrativa. Esta estrategia se articula en torno a la combinación de una participación proactiva en el ámbito internacional con el componente interno de la legislación en su territorio, lo que muestra que los tratados internacionales no entran en conflicto con sus leyes internas y entran en vigor mediante transposición o aplicación directa.¹²²

Un ejemplo paradigmático de esta voluntad de liderazgo es la creación de la Asociación China para la Seguridad y el Desarrollo de la IA (CnAISDA), concebida como interlocutor institucional con centros de investigación extranjeros, a semejanza de los institutos occidentales de seguridad de IA.¹²³ Así como la

¹²⁰ Estas medidas han generado malestar en Silicon Valley, especialmente entre startups y fondos de inversión, al considerar que beneficia a grandes empresas con influencia política. Expertos como Max Tegmark critican la falta de regulación en EE. UU., advirtiendo que mientras otros sectores cumplen estrictas normas de seguridad, las empresas de IA pueden lanzar tecnologías poderosas sin controles previos. Aun así, investigadores siguen intentando reactivar el debate sobre la seguridad de la IA, como ocurrió en la reciente Cumbre en Singapur. DE VYNCK, *Op. cit.*

¹²¹ La última orden mencionada establece que la política del gobierno federal debe estar orientada a «eliminar obstáculos regulatorios, acelerar la innovación y fortalecer la posición global de Estados Unidos frente a potencias autoritarias».

¹²² NING, *Op. cit.*

¹²³ Entre sus miembros destacan la Academia de Inteligencia Artificial de Pekín (BAAI) y la Academia China de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (CAICT), junto con otras entidades estatales.

intensificación de su presencia en foros relevantes como la UNESCO, la UIT, GPAI o (AAAI),¹²⁴ o su adhesión a la Declaración de París y la propuesta en la 78.ª Asamblea General de la ONU de un marco de cooperación internacional en IA, suscrita por más de 140 países.¹²⁵ La estrategia de la RPC se ve reforzada por la acción exterior de sus grandes empresas tecnológicas. Sus compañías —Alibaba, Huawei o Baidu, entre otras— han establecido alianzas estratégicas con universidades, laboratorios y gobiernos de terceros países, ofreciendo infraestructuras digitales, recursos computacionales y marcos de desarrollo interoperables. Esta transferencia no se limita a soluciones técnicas, sino que conlleva la adopción de marcos regulatorios compatibles con el modelo chino, especialmente en contextos autoritarios o con escasa institucionalidad digital.¹²⁶

Los factores que explican la aceptación del modelo chino incluyen su flexibilidad normativa, la capacidad de adaptación sectorial, la eficacia de sus mecanismos de supervisión y la creciente influencia de China en las negociaciones internacionales sobre IA. Este enfoque mixto —basado en una combinación de control centralizado y adaptación pragmática— ha permitido a Pekín presentarse como una alternativa viable al modelo liberal occidental, especialmente para estados periféricos que buscan soluciones rápidas, escalables y alineadas con sus estructuras políticas.¹²⁷

Washington, aunque con un enfoque opuesto, también persigue imponer su modelo de referencia, apoyándose en su supremacía tecnológica, su ecosistema empresarial dinámico y su influencia científica global. A diferencia de China, no promueve un marco estatal uniforme, sino un sistema normativo descentralizado que combina principios generales con autorregulación del sector privado, lo que ha generado tanto admiración como críticas. El liderazgo estadounidense se sustenta en la capacidad de sus empresas para definir estándares tecnológicos de

¹²⁴ La Asociación para el Avance de la Inteligencia Artificial o *Association for the Advancement of Artificial Intelligence* (AAAI) es una organización científica sin ánimo de lucro estadounidense fundada en 1979. Busca aumentar el conocimiento sobre cómo funciona el pensamiento y el comportamiento inteligente, y cómo estos procesos pueden ser replicados en las máquinas.

¹²⁵ Destaca además porque tiene un fuerte componente retórico centrado en el desarrollo para todos y centrado en promover el bienestar humano. SPANISH XINHUA, *Op. cit.*, 2024; NING, *Op. cit.*

¹²⁶ CASA ASIA, *Op. cit.*; Spanish Xinhua, «Libro blanco: Son infundadas las acusaciones de EEUU contra China sobre robo de propiedad intelectual y transferencia de tecnología forzada», *Spanish Xinhua*, 2 de junio de 2019, https://spanish.xinhuanet.com/2019-06/02/c_138110688.htm.

¹²⁷ Son cuatro los motivos principales por los que este escenario cuenta con potencial. El primero es que se trata de un campo muy diverso, lo que supone que cada modelo plantee riesgos diferentes, exigiendo pues, reglas adaptadas a cada una de ellas frente a reglas generales. El segundo surge de su rápida transformación, dado que regulaciones específicas para áreas concretas y los mecanismos de registros permiten a los reguladores ser más ágiles y afrontar los nuevos desafíos más rápidamente a medida que surgen. El siguiente factor es el equilibrio entre control e innovación, que convierte el enfoque flexible en el mejor para que este escenario sea propicio. Con leyes generales y regulaciones específicas abordan los riesgos y establecen límites claros se evitan prohibiciones estrictas que frenan su progreso, pero al mismo tiempo no van en detrimento de su regulación. Por último, China es un país con fuerte influencia al estar activa en la regulación nacional y participar en las discusiones y acuerdos internacionales. Todo ello favorece que su experiencia y modelo influyan en cómo se piensa la gobernanza de la IA a nivel mundial. AL QUTBAH, *Op. cit.*

facto mediante la distribución global de sus productos. Modelos como ChatGPT, Gemini o Claude han sido adoptados por instituciones públicas, empresas y usuarios individuales de todo el mundo, lo que convierte sus marcos éticos internos y sus políticas de uso en referentes indirectos de gobernanza. Esta estandarización impulsada por el mercado refuerza la posición del país sin necesidad de tratados formales.

Su narrativa estratégica concibe el liderazgo en IA no como una cuestión ética, sino como una prioridad geopolítica y de seguridad nacional frente al avance de China,¹²⁸ motivo por el que el gobierno ha impulsado proyectos emblemáticos como el *Stargate Project*. Para superar al país asiático ha rechazado cualquier forma de regulación supranacional que pueda limitar su margen de maniobra industrial, regulatorio o militar. Por lo que, en este contexto, la promoción de su modelo descansa más en la fuerza de su ecosistema tecnológico y en su capacidad de generar dependencia global de sus plataformas, que en la articulación de una narrativa de gobernanza universal.

7. Escenarios prospectivos

La gobernanza de la inteligencia artificial se ha convertido en un terreno de disputa estratégica, donde la intensificación de la rivalidad entre Washington y Pekín ha obstaculizado la creación de un marco normativo multilateral sólido. Organismos internacionales y expertos independientes han manifestado la necesidad urgente de establecer principios compartidos, reglas de uso claras y mecanismos de supervisión eficaces a nivel internacional. En este contexto, la Unión Europea —menos condicionada por la lógica de la competencia hegemónica entre grandes potencias— ha optado por consolidar una vía propia, centrada en la promoción de una inteligencia artificial ética y segura. La aprobación del *AI Act* en 2025 constituye un hito en este proceso, al establecer el primer marco regulatorio integral sobre IA a nivel mundial, con un enfoque basado en la gestión de riesgos y obligaciones diferenciadas según el nivel de peligrosidad de los sistemas.¹²⁹

Sin embargo, otras propuestas impulsadas en foros multilaterales —como la prohibición de armas autónomas letales o la creación de mecanismos globales de auditoría— han sido sistemáticamente bloqueadas o ignoradas por las grandes po-

¹²⁸ Alexandre Piquard, «Artificial Intelligence: Trump and Vance want less regulation, more power, to counter China», *Le Monde*, 31 de julio de 2024, https://www.lemonde.fr/en/economy/article/2024/07/26/artificial-intelligence-trump-and-vance-want-less-regulation-more-power-to-counter-china_6699057_19.html.

¹²⁹ Council of the European Union, «Artificial intelligence (AI) act: Council gives final green light to the first worldwide rules on AI», comunicado de prensa, 21 de mayo de 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/21/artificial-intelligence-ai-act-council-gives-final-green-light-to-the-first-worldwide-rules-on-ai/#:~:text=Today%20the%20Council%20approved%20a,global%20standard%20for%20AI%20regulation.>

tencias. Este estancamiento responde tanto a la desconfianza mutua como a los beneficios estratégicos derivados del uso y control de estas tecnologías emergentes. En consecuencia, la evolución del orden global en torno a las infraestructuras inteligentes se sitúa en un cruce decisivo, marcado por la rivalidad geopolítica, la creciente sofisticación algorítmica y la redefinición de objetivos estratégicos por parte de los principales actores. Lejos de constituir una evolución lineal, la trayectoria futura de la IA está sujeta a múltiples incertidumbres, determinadas tanto por decisiones políticas como por avances tecnológicos y marcos regulatorios emergentes.

A partir de este diagnóstico y del análisis desarrollado a lo largo del trabajo, se plantean a continuación dos escenarios prospectivos. Formulación que responde a una lógica de investigación deductiva, fundamentada en teorías consolidadas de las Relaciones Internacionales, así como en los marcos analíticos propios de la gobernanza tecnológica y los bienes públicos globales. Estos escenarios no constituyen predicciones cerradas, sino proyecciones razonadas sobre trayectorias posibles en función de las dinámicas actuales y sus implicaciones futuras.

7.1. Fragmentación digital irreconciliable

El primer escenario concibe el sistema internacional como un entorno anárquico dominado por la lucha por el poder relativo entre grandes potencias, lo que se fundamenta por lo tanto en las premisas del neorrealismo. Desde esta perspectiva, la inteligencia artificial es tratada como un recurso estratégico clave, cuya posesión y control definen la jerarquía del orden global. A ello se suma el concepto emergente de soberanía digital, entendido como la capacidad del Estado para controlar sus infraestructuras tecnológicas, datos y algoritmos, y el marco del desacoplamiento tecnológico (*tech decoupling*). Se plantea pues, la consolidación de ecosistemas tecnológicos y normativos paralelos e incompatibles.

En este sentido, los recientes acontecimientos plantean la posibilidad creciente de que Estados Unidos reforzaría un enfoque liberal-descentralizado, basado en la innovación empresarial y la autorregulación. Mientras que China ampliaría su modelo estatal-centralizado, con fuerte supervisión ideológica y planificación estratégica. De hecho, de este conjunto teórico se deduce lógicamente que, en un contexto de competencia estratégica, sería resultado esperable la bifurcación de ecosistemas digitales y normativos. Por consiguiente, se daría lugar a una «guerra fría tecnológica», con consecuencias para la interoperabilidad global y la soberanía digital de terceros países.

La consolidación de este devenir se observa en primer lugar con la meta estadounidense de obstaculizar el desarrollo autónomo de IA de China. Se viene dando desde la aprobación de la *CHIPS and Science Act* en 2022 y los sucesivos

paquetes de control de exportaciones, con los que ha restringido activamente el acceso a la RPC a semiconductores avanzados, herramientas de litografía y plataformas de cómputo de alto rendimiento. Estas medidas han sido acompañadas por la inclusión de empresas chinas en listas negras —tales como Huawei, SenseTime o iFlytek— con la intención de fracturar las cadenas de suministro globales y consolidar un bloque tecnológico occidental.

El segundo argumento que sustenta esta proyección son las visiones profundamente divergentes sobre el conocimiento y los derechos civiles los modelos de IA generativa desarrollados en ambos países. Mientras modelos estadounidenses como ChatGPT ofrecen respuestas abiertas, incluso sobre asuntos políticamente sensibles, los chinos como DeepSeek-R1 evitan sistemáticamente términos o preguntas que contradigan la narrativa oficial. Esta divergencia impide su adopción cruzada y también representa una arquitectura cognitiva incompatible por diseño, en la que los valores ideológicos del Estado influyen directamente en la producción algorítmica.

En tercer lugar, la ruptura en los esfuerzos de cooperación multilateral confirma la cristalización de esta fragmentación. Bien lo expresó explícitamente el vicepresidente J. D. Vance, en la Cumbre Mundial de Acción sobre IA de París, cuando exigió eliminar del documento final toda referencia a los riesgos existenciales de la IA, al impacto ambiental de estas tecnologías y al papel de Naciones Unidas en su regulación. Esta posición ha supuesto un bloqueo a cualquier compromiso común y ha ilustrado el repliegue estadounidense hacia una lógica de supremacía competitiva. Paralelamente, China no se compromete por completo a suscribirse a las declaraciones internacionales, como ocurre con la Declaración de París. Por lo que, en este sentido, en apariencia actúa comprometida al multilateralismo y, en la práctica, procede de acuerdo con sus propios intereses.

Este escenario plantea un serio desafío para la gobernanza global de la inteligencia artificial, así como sitúa a los países terceros ante una disyuntiva estructural: alinearse con uno de los dos bloques hegemónicos o quedarse al margen de los desarrollos tecnológicos y normativos clave. El proceso de desacoplamiento digital está configurando un orden bipolar, en el que el ecosistema global de la IA se fragmenta en dos esferas estructuralmente incompatibles. Por un lado, una liderada por Estados Unidos y sus aliados democráticos, basada en principios de libre mercado e innovación empresarial, aunque matizada por la agenda desreguladora de la segunda administración Trump. Por otro, una encabezada por China, que articula un modelo tecnonacionalista sustentado en la centralización estatal, la censura algorítmica y el alineamiento ideológico.

Como consecuencia, la fractura digital daría lugar a profundos y transversales dificultades que afectarían a nivel mundial: comprometería la seguridad inter-

nacional, tensionaría el comercio global, erosionaría los marcos multilaterales y generaría nuevas formas de competencia diplomática en el ámbito tecnológico. Al dificultar la creación de principios comunes y mecanismos de interoperabilidad, la fragmentación digital irreconciliable no solo incrementaría el riesgo de conflictos indirectos, sino que también debilitaría los esfuerzos por establecer un despliegue ético, seguro y cooperativo de este tipo de tecnología a nivel global.

7.2. Convergencia normativa parcial

Se plantea la posibilidad de un segundo escenario que se ha venido dando a lo largo de los años. Está basado en la cooperación entre Estados, incluso en contextos de rivalidad, siempre que existan intereses comunes y mecanismos institucionales, teoría propia de los postulados del liberalismo institucional. Se plantea asimismo la posibilidad de establecer normas compartidas en sectores específicos, abriendo espacios para la interoperabilidad técnica y la colaboración en áreas de riesgo compartido, sin necesidad de una gobernanza total o de acuerdos globales comprehensivos, una lógica propia del multilateralismo funcional y de la teoría de los regímenes internacionales.

Primeramente, desde estos marcos se deduce que, la presión ejercida en su conjunto por organismos internacionales como la ONU, la OCDE, el G20, por una sociedad civil global cada vez más movilizadora, y los riesgos compartidos fuerza a ambos bloques a alcanzar acuerdos básicos en cuestiones sensibles como el uso militar de la IA, la protección de datos personales o la transparencia algorítmica.

Otro eje de presión es el papel creciente de la UE como mediador normativo extraterritorial. Por ejemplo, a través de su *AI Act*, ha logrado posicionarse como un referente regulatorio. Si bien no ha sido adoptado plenamente por China ni por EE. UU., su influencia se ha hecho sentir en foros multilaterales como el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y en la Declaración de París, que recoge varios de sus principios. Asimismo, puede generar un efecto de arrastre (al que se le puede denominar *Brussels Effect*) sobre actores globales, impulsando la adaptación de modelos desarrollados por grandes empresas estadounidenses y asiáticas a los estándares europeos.¹³⁰ Al desear mantener acceso al mercado europeo pueden verse obligados a adaptar sus modelos a los requisitos de transparencia, trazabilidad y documentación exigidos por la UE, incluyendo la obligatoriedad de publicar resúmenes de entrenamiento y registros de incidentes significativos.

Por último, la continuación del discurso por parte de Xi Jinping por la cooperación internacional con fines normativos, pese a las presiones de Trump, es otro

¹³⁰ Belén Arribas, «IA Act | Ya se palpa el efecto Bruselas en la IA, ¿en qué consiste?», *El Nacional*, 7 de enero de 2025, https://www.elnacional.cat/oneconomia/es/on-ia/ia-act-palpa-efecto-bruselas-ia-consiste_1341457_102.html.

factor que se debe tener en cuenta. Su participación en la Declaración de París, así como la creación de la Asociación China para la Seguridad y el Desarrollo de la IA (CnAISDA), refuerzan su papel como interlocutor normativo con actores globales. A pesar de su enfoque centralizado, el gobierno chino ha declarado su interés en contribuir al establecimiento de estándares compartidos, especialmente en países del Sur Global.

Con ello, podrían convivir los tres modelos divergentes ya existentes: el modelo liberal-descentralizado de Estados Unidos; el modelo estatal-centralizado de China; y el modelo normativo-intermedio de la Unión Europea, que priorizaría los derechos fundamentales mediante un enfoque basado en riesgos. Esta pluralidad de marcos dificultaría cualquier intento de armonización y generaría un entorno de fragmentación digital estructural, impidiendo por consiguiente una gobernanza global sólida. Sin embargo, a través del establecimiento de mecanismos de gobernanza por principios y acuerdos técnicos limitados permitiría evitar los escenarios más desestabilizadores. Este camino ofrecería, por lo tanto, una arquitectura básica para reducir riesgos sistémicos y fomentar cierta cooperación sectorial.

Capítulo V

CONCLUSIONES

La inteligencia artificial se ha convertido en una infraestructura estratégica del siglo XXI, con capacidad de transformar de forma profunda y transversal las dinámicas del poder global. En este trabajo se ha sostenido la hipótesis que refleja las rivalidades geopolíticas existentes, así como también las redefine, al actuar como vector estructurante de una nueva lógica de competencia entre grandes potencias. Esta transformación se manifiesta tanto en la dimensión material del poder, a través de los recursos tecnológicos, el control de datos o el dominio de infraestructuras críticas; como en la dimensión normativa, mediante la proyección de modelos regulatorios, estándares globales y narrativas de legitimidad tecnológica.

Desde esta perspectiva, se ha analizado la competencia entre Estados Unidos y la República Popular China en torno al desarrollo, regulación y proyección de la inteligencia artificial, atendiendo a tres ejes principales: los modelos nacionales de desarrollo, los marcos regulatorios y los impactos sobre la gobernanza global. La comparación de estas trayectorias ha revelado enfoques estructuralmente divergentes: mientras Washington apuesta por un modelo basado en la innovación privada, el dinamismo empresarial y un entorno regulatorio flexible, Pekín articula una estrategia centralizada y planificada a largo plazo, guiada por el Estado, y un uso estratégico de los datos como activo nacional. Estas diferencias estructurales responden a lógicas económicas o técnicas, además de expresar visiones contrapuestas del orden digital internacional.

El análisis se ha sustentado en un marco teórico y conceptual que combina la noción de tecnología de propósito general (GPT) —para entender el carácter transformador y multisectorial de la IA— con categorías propias de las Relaciones Internacionales, como el poder estructural, la geopolítica digital, la soberanía tecnológica o la diplomacia normativa. Estos conceptos han permitido interpretar la IA no solo como una herramienta técnica, sino como un campo de competencia estratégica en el que se dirime la capacidad de los Estados para definir reglas,

imponer estándares y moldear dependencias. En este sentido, la inteligencia artificial opera como dispositivo de poder estructural: permite a quienes controlan sus infraestructuras, algoritmos y normas condicionar el comportamiento de otros actores sin recurrir a la coacción directa.

El estudio también ha puesto de relieve cómo esta rivalidad incide directamente en el equilibrio del sistema internacional. La intensificación del desacoplamiento tecnológico ha acelerado la fragmentación digital y debilitado las estructuras multilaterales de gobernanza. Frente a ello, tanto EE. UU. como China han promovido alianzas tecnológicas selectivas para ampliar sus respectivas zonas de influencia. Esta pugna tiene consecuencias directas para el resto de los actores internacionales, especialmente para aquellos países que carecen de autonomía tecnológica y se ven obligados a alinearse con uno u otro bloque. En este contexto, la soberanía digital emerge como un objetivo estratégico cada vez más central, al igual que la necesidad de una gobernanza inclusiva, ética y efectiva que evite una escalada de tensiones y garantice un uso responsable de esta tecnología.

Además, el examen detallado de las distintas administraciones estadounidenses ha mostrado que las prioridades en dicha materia no son estáticas, sino que varían significativamente en función del liderazgo político. Dicho hecho demuestra que, aunque la IA actúa como un factor estructural de poder, su orientación e impacto final dependen también de las decisiones adoptadas desde el poder ejecutivo. Esta dimensión política introduce un grado de contingencia que relativiza cualquier interpretación determinista del futuro digital, y refuerza la necesidad de considerar el papel del liderazgo en el diseño de estrategias tecnológicas.

A partir de la siguiente constatación, el trabajo ha planteado dos escenarios prospectivos que proyectan trayectorias alternativas del sistema internacional. El primero, en línea con la teoría neorrealista, anticipa una fragmentación digital irreversible entre dos esferas tecnológicas y normativas inconciliables. El segundo, de inspiración liberal-institucional, contempla una convergencia regulatoria limitada bajo principios comunes y una gobernanza compartida. Ambos escenarios ilustran que el desenlace de esta competencia permanece abierto, y que su evolución dependerá en gran medida de los equilibrios estratégicos, las decisiones políticas y la voluntad de cooperación entre actores.

En conclusión, este estudio ha demostrado no solo que la inteligencia artificial constituye el nuevo terreno de la carrera tecnológica, sino que también se ha convertido en un elemento definitorio de la rivalidad geopolítica contemporánea. Su desarrollo y regulación se han transformado en instrumentos clave para proyectar poder, disputar la hegemonía normativa y moldear el orden internacional emergente. Comprender esta dinámica es esencial para anticipar los desafíos del futuro digital y para construir marcos de gobernanza que preserven el interés público global en una era cada vez más mediada por algoritmos.

BIBLIOGRAFÍA

ACHARYA, ASHWIN, Y BRIAN DUNN. «Comparing U.S. and Chinese Contributions to High-Impact AI Research.» Center for Security and Emerging Technology, enero de 2022. <https://cset.georgetown.edu/wp-content/uploads/Comparing-U.S.-and-Chinese-Contributions-to-High-Impact-AI.pdf>.

AGENCIA EFE. «China abre un fondo de 44.000 millones de euros para fomentar el desarrollo nacional de chips». *EFE*, 27 de mayo de 2024. <https://efe.com/economia/2024-05-27/china-abre-fondo-fomentar-desarrollo-nacional-chips/>.

AL QUTBAH, SHAMMA. «AI Rivalries: Redefining Global Power Dynamics». *TRENDS Research & Advisory*, 16 de febrero de 2025. <https://trendsresearch.org/insight/ai-rivalries-redefining-global-power-dynamics/?srsltid=AfmBOoqOnPimFjU3EjKmQ25nWDO4teUtt0Gsnl2QUBVvb11DTBLB-fy8s#:~:text=AI%20Rivalries%3A%20Redefining%20Global%20Power,Dynamics>.

ANTHROPIC. «Constitutional AI: Harmlessness from AI Feedback». 15 de diciembre de 2022. <https://www.anthropic.com/news/constitutional-ai-harmlessness-from-ai-feedback>.

ARRIBAS, BELÉN. «IA Act | Ya se palpa el efecto Bruselas en la IA, ¿en qué consiste?». *El Nacional*, 7 de enero de 2025. https://www.elnacional.cat/oneconomia/es/on-ia/ia-act-palpa-efecto-bruselas-ia-consiste_1341457_102.html#:~:text=sabido%2C%20su%20alcance%20geogr%C3%A1fico%20va,ampliamente%20en%20el%20Reglamento%20IA.

ASIA PACIFIC TASK FORCE. «The Age of AI in U.S.-China Great Power Competition: Strategic Implications, Risks, and Global Governance». *Beyond the Horizon International Strategic Studies Group*, 3 de febrero de 2025. <https://behorizon.org/the-age-of-ai-in-u-s-china-great-power-competition-strategic-implications-risks-and-global-governance/>.

AUSTRALIAN INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS. «AI Under Donald Trump: What the New Executive Order Tells Us About America's Policy Approach». *Australian Institute of International Affairs*, 11 de febrero de

2020. <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/ai-under-donald-trump-what-the-new-executive-order-tells-us-about-americas-policy-approach/>.

AZUAJE-PIRELA, MICHELLE. «Deepfakes, distorsión de la realidad y desafíos jurídicos». *Telos*, n.º 122 (2023): 126-129. <https://www.fundaciontelefonica.com/noticias/telos-122-posverdad/>.

BIDEN, JOSEPH R., JR. «Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence». *Federal Register* 88, n.º 210 (1 de noviembre de 2023). <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2023-11-01/pdf/2023-24283.pdf>.

CHATTERJEE, MOHAR. «The AI lobby plants its flag in Washington». *Politico LLC*, 6 de junio de 2025. <https://www.politico.com/news/2025/06/06/the-ai-lobby-plants-its-flag-in-washington-00389549#:~:text=Two%20privately%20held%20AI%20companies%2C,which%20now%20focuses%20on%20AI>.

CHINA DIGITAL SPACE. «网信办» [Administración del Ciberespacio de China]. *China Digital Times*, consultado el 25 de junio de 2025. <https://chinadigitaltimes.net/space/%E7%BD%91%E4%BF%A1%E5%8A%9E>.

COHEN, BENJAMIN J. «Money, power, authority.» En Susan Strange and the Future of Global Political Economy: Power, control and transformation, editado por Randall Germain. Routledge, 2016.

CORTINA, ALBERT. «Derechos humanos y digitales universales: Hacia un nuevo contrato sociodigital». *Telos*, n.º 110 (2019): 124-129. <https://www.fundaciontelefonica.com/noticias/telos-110/>.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. «Artificial intelligence (AI) act: Council gives final green light to the first worldwide rules on AI.» Comunicado de prensa, 21 de mayo de 2024. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/21/artificial-intelligence-ai-act-council-gives-final-green-light-to-the-first-worldwide-rules-on-ai/#:~:text=Today%20the%20Council%20approved%20a,global%20standard%20for%20AI%20regulation>.

CSERNATONI, RALUCA. «The AI Governance Arms Race: From Summit Pageantry to Progress?». *Carnegie Endowment for International Peace*, 7 de octubre de 2024. <https://carnegieendowment.org/research/2024/10/the-ai-governance-arms-race-from-summit-pageantry-to-progress?lang=en>.

CYBERSPACE ADMINISTRATION OF CHINA, NATIONAL DEVELOPMENT AND REFORM COMMISSION, MINISTRY OF EDUCATION, ET AL. «生成式人工智能服务管理暂行办法 [Medidas provisionales para la gestión de los servicios de inteligencia artificial generative]». Orden n.º 15. Chinese Government Network, 10 de julio de 2023. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202307/content_6891752.htm.

DE VYNCK, GERRIT, Y NITASHA TIKU. «AI execs used to beg for regulation. Not anymore.» *The Washington Post*, 8 de mayo de 2025. <https://>

www.washingtonpost.com/technology/2025/05/08/altman-congress-openai-regulation/.

DEEPSEEK. «DeepSeek-R1 Release». 2025. <https://api-docs.deepseek.com/news/news/news250120>.

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y EMPRESA DE CASA ASIA. «El auge de la Inteligencia Artificial en China». *Casa Asia*, 21 de enero de 2025. <https://www.casaasia.es/actualidad/el-auge-de-la-inteligencia-artificial-en-china/>.

DES-DIGITAL ENTERPRISE SHOW. «Pedro Baños en DES2025: «sin inversión en tecnología, Europa será una esclava digital de otras potencias»». *DES-Digital Enterprise Show*, 11 de junio de 2025. <https://www.des-show.com/app/uploads/pedro-banos-en-des2025-sin-inversion-en-tecnologia-europa-sera-una-esclava-digital-de-otras-potencias.pdf>.

FERNANDES, ANTONIO, DANIEL FERNÁNDEZ, DIANA MOLE-RO, ET AL. «Deepfakes: Riesgos, Casos Reales y Desafíos en la Era de la IA». *ISMS Forum*, marzo de 2025. <https://www.ismsforum.es/ficheros/descargas/deepfake-final1742458135.pdf>.

GLOBAL PARTNERSHIP ON ARTIFICIAL INTELLIGENCE (GPAI). 2024 *GPAI New Delhi Declaration*. Global Partnership on Artificial Intelligence. Julio de 2024. <https://gpai.ai/gpai-new-delhi-declaration-2024.pdf>.

GOBIERNO DE ESPAÑA. MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA. «Barrera. Insuficiente Protección a la Propiedad intelectual». *Barreras Comerciales*. Accedido el 25 de mayo de 2025. <https://barrerascomerciales.comercio.gob.es/es-es/paises/paginas/paises-barrera.aspx?a=503&b=318>.

GOH, BRENDA. «China's Xi pushes AI and 'Global South' opportunity amid US trade war». Reuters, 29 de abril de 2025. <https://www.reuters.com/technology/chinas-xi-lauds-ai-progress-meets-brics-bank-shanghai-visit-2025-04-29/#:~:text=China%20is%20ready%20to%20strengthen,world%20peace%2C%20the%20report%20said>.

GOMICHOON, MAXIME. «Joseph Nye on Soft Power.» *E-International Relations*, 8 de marzo de 2013. <https://www.e-ir.info/2013/03/08/joseph-nye-on-soft-power/>.

GONG, JAMES, Y HUNTER DORWART. «AI Governance in China: Strategies, Initiatives, and Key Considerations». *Bird & Bird Insights*, 14 de marzo de 2024. <https://www.twobirds.com/en/insights/2024/china/ai-governance-in-china-strategies-initiatives-and-key-considerations#:~:text=These%20regulations%20reflect%20growing%20consensus,law%20in%20the%20coming%20years>.

GOOGLE. «¿QUÉ ES LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL O IA?». Consultado el 28 de mayo de 2025. <https://cloud.google.com/learn/what-is-artificial-intelligence?hl=es-419>.

GOOGLE. «IA MULTIMODAL. Genera texto, código, vídeo, audio e imágenes a partir de cualquier tipo de contenido». Consultado el 29 de mayo de 2025. <https://cloud.google.com/use-cases/multimodal-ai>.

JEGHAM, NIDHAL, MARWAN ABDELATTI, LASSAD ELMOU-BARKI, AND ABDELTAWAB HENDAWI. «How Hungry is AI? Benchmarking Energy, Water, and Carbon Footprint of LLM Inference», arXiv working paper, mayo de 2025. <https://arxiv.org/abs/2505.09598>.

JIANG, BEN. «Tech war: China creates US\$8.2 billion AI investment fund amid tightened US trade controls». *South China Morning Post*, 20 de enero de 2020. <https://www.scmp.com/tech/big-tech/article/3295513/tech-war-china-creates-us82-billion-ai-investment-fund-amid-tightened-us-trade-controls>.

KALISH, DANIEL. «Existential Risk: The AI Safety Movement in the United States and China». Tesis de licenciatura con honores, The College of William & Mary, 2025. <https://scholarworks.wm.edu/items/651a0752-1971-4f63-b0c5-e8e7273345eb>.

KLEIN, EMMA, Y STEWART PATRICK. «Envisioning a Global Regime Complex to Govern Artificial Intelligence». *Carnegie Endowment for International Peace*, 21 de marzo de 2024. <https://carnegieendowment.org/research/2024/03/envisioning-a-global-regime-complex-to-govern-artificial-intelligence?lang=en>.

KRANTZ, TOM. «¿Qué es la Declaración de derechos de la IA?» *IBM Think*. Consultado el 18 de junio de 2025. <https://www.ibm.com/es-es/think/topics/ai-bill-of-rights>.

LISA INSTITUTE. «Deepfakes: Qué es, tipos, riesgos y amenazas». Consultado el 30 de mayo de 2025. https://www.lisainstitute.com/blogs/blog/deep-fakes-tipos-consejos-riesgos-amenazas?srsltid=AfmBOoqwpHiwaDlxZa0LvL-zxca_a-s_r7ES52peuM6YRIUeJzLS9SO3I.

LÓPEZ BELTRÁN, GERSON. «Datos geolocalizados: la moneda de la geotecnología». *Telos*, n.º 110 (2019): 68-75. <https://www.fundaciontelefonica.com/noticias/teles-110/>.

LU, DONNA. «We tried out DeepSeek. It worked well, until we asked it about Tiananmen Square and Taiwan». *The Guardian*, 28 de enero de 2025. <https://www.theguardian.com/technology/2025/jan/28/we-tried-out-deepseek-it-works-well-until-we-asked-it-about-tiananmen-square-and-taiwan>.

MARINHO MEDIA ANALYSIS. «Joseph Nye's Reflections on Current International Relations: Public Diplomacy, Space Exploration and Artificial Intelligence». *International Affairs Forum*, 26 de octubre de 2021. <https://www>.

ia-forum.org/Content/ViewInternal_Document.cfm?contenttype_id=5&ContentID=9256.

MARTÍNEZ, ALONSO. «Take it Down Act, la ley que criminalize los deepfakes y la 'pornovenganza'». *El país*, 20 de mayo de 2025. <https://elpais.com/us/2025-05-20/take-it-down-act-la-ley-que-criminaliza-los-deepfakes-y-la-pornovenganza.html#:~:text=consentimiento,artificial%20se%20hicieron%20virales%20recientemente>.

MARTINEZ, DAVE, ANDRE KING, NICK MALYSKA, ET AL. *Artificial Intelligence: Short History, Present Developments, and Future Outlook*. Massachusetts Institute of Technology, 2019. https://www.ll.mit.edu/sites/default/files/publication/doc/2021-03/Artificial%20Intelligence%20Short%20History%2C%20Present%20Developments%2C%20and%20Future%20Outlook%20-%20Final%20Report%20-%202021-03-16_0.pdf.

MASLEJ, NESTOR, LOREDANA FATTORINI, RAYMOND PERRAULT, ET AL. *Artificial Intelligence Index Report 2025*. AI Index Steering Committee, Institute for Human-Centered AI, Stanford University, 2025. <https://hai.stanford.edu/ai-index/2025-ai-index-report>.

MEYER, TIMOTHY, Y GANESH SITARAMAN. «PRESIDENTIAL REGULATION». SSRN working paper, 10 de febrero de 2025. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5131247.

MINISTERIO PARA EUROPA Y DE ASUNTOS EXTERIORES. «Cumbre de Acción sobre Inteligencia Artificial, (10 y 11 de febrero de 2025)». Consultado el 4 de junio de 2025. <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/politica-exterior/diplomacia-digital/eventos/article/cumbre-de-accion-sobre-inteligencia-artificial-10-11-02-25>.

NATIONAL SECURITY COMMISSION ON ARTIFICIAL INTELLIGENCE. «Introduction.» En *National Security Commission on Artificial Intelligence Final Report*, consultado el 28 de mayo de 2025. <https://reports.nsc-ai.gov/final-report/>.

NING, SUSAN, Y HAN WU. «Artificial Intelligence 2025 China: Trends and Developments». *Chambers and Partners*, 22 de mayo de 2025. <https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/artificial-intelligence-2025/china/trends-and-developments>.

OLIER, EDUARDO. «Algoritmos: el poder del control social». *Telos*, n.º 110 (2019): 60-67. <https://www.fundaciontelefonica.com/noticias/tepos-110/>.

OMAAR, HODAN. «How Innovative Is China in AI?». Information Technology & Innovation Foundation, 26 de agosto de 2024. <https://www2.itif.org/2024-chinese-ai-innovation.pdf>.

ORTEGA, ANDRÉS. «Gobernanza digital: ¿hacia una nueva utopía?». *Telos*, n.º 110 (2019): 12-15. <https://www.fundaciontelefonica.com/noticias/tepos-110/>.

PIQUARD, ALEXANDRE. «Artificial Intelligence: Trump and Vance want less regulation, more power, to counter China». *Le Monde*, 31 de julio de 2024. https://www.lemonde.fr/en/economy/article/2024/07/26/artificial-intelligence-trump-and-vance-want-less-regulation-more-power-to-counter-china_6699057_19.html.

ROBERTS, HUW, JOSH COWLS, JESSICA MORLEY, MARIAROSARIA TADDEO, VINCENT WANG, AND LUCIANO FLORIDI. «The Chinese approach to artificial intelligence: an analysis of policy, ethics, and regulation.» *AI & SOCIETY* 36 (2021): 59-77. <https://doi.org/10.1007/s00146-020-00992-2>.

SAROKHANIAN, NICHOLAS A., Y LYRIC D. MENGES. «A Look at U.S. Government's Changed Approach to Artificial Intelligence Development and Investments». *The National Law Review*, 10 de febrero de 2025. https://natlawreview.com/article/look-us-governments-changed-approach-artificial-intelligence-development-and#google_vignette.

SOCIEDAD SUIZA DE RADIO Y TELEVISIÓN. «Xi Jinping alerta sobre «riesgos y desafíos» de la IA y llama a la cooperación global». Sociedad Suiza de Radio y Televisión, 20 de noviembre de 2024. <https://www.swissinfo.ch/spa/xi-jinping-alerta-sobre-riesgos-y-desaf%C3%ADos-de-la-ia-y-llama-a-la-cooperaci%C3%B3n-global/88242319#:~:text=Durante%20su%20intervenci%C3%B3n%20por%20videoconferencia,hoy%20la%20cadena%20estatal%20CCTV>.

SPANISH XINHUA. «Libro blanco: Son infundadas las acusaciones de EEUU contra China sobre robo de propiedad intelectual y transferencia de tecnología forzada». *Spanish Xinhua*, 2 de junio de 2019. https://spanish.xinhuanet.com/2019-06/02/c_138110688.htm.

SPANISH XINHUA. «Xi insta a promover desarrollo sano y ordenado de inteligencia artificial». *Spanish Xinhua*, 28 de abril de 2024. <https://spanish.news.cn/20250428/bcea8c922fd74523a400a17ee4efe141/c.html>.

STANFORD INSTITUTE FOR HUMAN-CENTERED ARTIFICIAL INTELLIGENCE (HAI). *Artificial Intelligence Index Report 2025*. Abril de 2025. https://hai.stanford.edu/assets/files/hai_ai_index_report_2025.pdf.

STEEN, JOHN, GARY KLEIN, Y JASON POTTS. «21st-Century General-Purpose Technologies and the Future of Project Management». *Project Management Journal*, 53, no. 5 (2022): 435-437. <https://doi.org/10.1177/87569728221125095>.

STEWART, ANNA, Y LISA EADICICCO. «Nvidia will stop including China in its forecasts amid US chip export controls, CEO says». *CNN*, 12 de junio de 2025. <https://edition.cnn.com/2025/06/12/tech/nvidia-ceo-china-us-ai-chip-exports>.

SWAYNE, MATT. «China Launches \$138 Billion Government-Backed Venture Fund, Includes Quantum Startups», *The Quantum Insider*, 7 de marzo de 2025. <https://thequantuminsider.com/2025/03/07/china-launches-138-billion-government-backed-venture-fund-includes-quantum-startups/>.

THE WHITE HOUSE. «Fact Sheet: President Donald J. Trump Takes Action to Enhance America's AI Leadership». Ficha informativa, 23 de enero de 2025. <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/01/fact-sheet-president-donald-j-trump-takes-action-to-enhance-americas-ai-leadership/>.

U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE, BUREAU OF INDUSTRY AND SECURITY. «Commerce Further Restricts China's Artificial Intelligence and Advanced Computing Capabilities.» Comunicado de prensa, 25 de marzo de 2025. <https://media.bis.gov/sites/default/files/documents/Commerce%20Further%20Restricts%20China%E2%80%99s%20Artificial%20Intelligence%20and%20Advanced%20Computing%20Capabilities.pdf>.

U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES. *H.R. 6216, National Artificial Intelligence Initiative Act of 2020*. 116.º Congreso, 1.ª sesión. 11 de marzo de 2020. <https://science.house.gov/2020/12/hr-6216-national-artificial-intelligence-initiative-act-2020>. <https://science.house.gov/2020/12/hr-6216-national-artificial-intelligence-initiative-act-2020>.

U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES. *H.R.1 - One Big Beautiful Bill Act*. 119.º Congreso, 1.ª sesión. Versión de la Cámara, 22 de mayo de 2025. <https://www.congress.gov/bill/119th-congress/house-bill/1/text>.

VIJAYAKUMAR, ANUPAMA. «Potential impact of artificial intelligence on the emerging world order». *F1000Research* 11:1186 (2023). <https://doi.org/10.12688/f1000research.124906.2>.

WEBSTER, GRAHAM, ROGIER CREEMERS, ELSA KANIA, Y PAUL TRIOLO. «Full Translation: China's 'New Generation Artificial Intelligence Development Plan' (2017)». Stanford University, 1 de agosto de 2017. <https://digichina.stanford.edu/work/full-translation-chinas-new-generation-artificial-intelligence-development-plan-2017/>.

WHITE HOUSE OFFICE OF SCIENCE AND TECHNOLOGY POLICY. *Blueprint for an AI Bill of Rights: Making Automated Systems Work for the American People*. Octubre de 2022. <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/10/Blueprint-for-an-AI-Bill-of-Rights.pdf>.

WORLD ECONOMIC FORUM. «Blueprint to Action: China's Path to AI-Powered Industry Transformation». World Economic Forum, enero de 2025. https://reports.weforum.org/docs/WEF_Blueprint_to_Action_Chinas_Path_to_AI-Powered_Industry_Transformation_2025.pdf.

ZAFRA, JUAN M. «La nueva guerra fría es tecnológica». *Telos*, n.º 110 (2019): 6-7, <https://www.fundaciontelefonica.com/noticias/telos-110/>.

ZHANG QIZI Y LI WEI, «我国建立人工智能安全监管制度的必要性及现实路径 [La necesidad y la vía práctica para establecer un sistema de supervisión de la IA en China]», *北京师范大学学报* [Revista de la Universidad Normal de Pekín, Edición de Ciencias Sociales], n.º 1 (2025): 5-21. <https://wkxb.bnu.edu.cn/EN/Y2025/V0/I1/5>.

ZHANG, ANGELA HUYUE. «The Promise and Perils of China's Regulation of Artificial Intelligence». *Columbia Journal of Transnational Law* (forthcoming). SSRN, 12 de febrero de 2024. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4708676>.

ZHHAO, XU. «发挥社会信用体系建设的作用：推动人工智能健康有序发展 [Dar protagonismo a la construcción del sistema de crédito social: Promover el desarrollo sano y ordenador de la inteligencia artificial]». *人民网* [Diario del Pueblo], 28 de mayo de 2025. <http://politics.people.com.cn/n1/2025/0528/c458474-40489305.html>.

ZHU, JUNHUA. «China's Approach to AI Standardisation: State-Guided but Enterprise-Led». *Briefing Paper*, The Finnish Institute of International Affairs, n.º 391 (2024). <https://fiia.fi/en/publication/chinas-approach-to-ai-standardisation#:~:text=AI%20standardisation%20is%20a%20major,taker>.

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Estrategias de la Unión Europea
en la gestión migratoria y el papel de España
como frontera sur**

María Herrero Izquierdo

Madrid, junio 2025

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi más sincero agradecimiento a la Profesora Dra. Carmen Quesada, por su constante apoyo, paciencia y valiosas orientaciones durante la realización de este trabajo. Su guía ha sido fundamental para el desarrollo y finalización del proyecto.

Agradezco también a los profesores y profesoras del Máster Interuniversitario en Diplomacia y Relaciones Internacionales, cuya dedicación y conocimiento han contribuido de manera significativa a mi formación académica y profesional.

No puedo dejar de agradecer a mi familia, por su apoyo incondicional, comprensión y ánimo constante, que ha sido un pilar fundamental a lo largo de este proceso.

Finalmente, quiero expresar mi profundo agradecimiento a la Escuela Diplomática por ofrecerme la valiosa oportunidad de cursar este Máster, una experiencia fundamental para consolidar mis competencias y preparar mi futuro profesional en el ámbito de la diplomacia y las relaciones internacionales.

RESUMEN

En el actual contexto de movilidad global, la gestión de los flujos migratorios se ha convertido en una cuestión determinante para la Unión Europea, en la que confluyen desafíos de seguridad, desarrollo y derechos humanos. Este trabajo examina las estrategias de gestión migratoria impulsadas por la UE, el papel que desempeña España como frontera sur y la función de Frontex como actor central en el control y vigilancia fronteriza, con el propósito de evaluar en qué medida estas políticas favorecen u obstaculizan una gobernanza migratoria justa, eficaz y coherente con los principios fundacionales del proyecto europeo.

A partir de una metodología mixta con predominio cualitativo, el análisis se apoya en fuentes normativas, literatura especializada, informes institucionales y resoluciones judiciales, combinando enfoques jurídico-internacionalistas y politológicos. La hipótesis de partida sostiene que las políticas de gestión migratoria de la UE, centradas en el control de fronteras y la seguridad, resultan ineficaces para abordar las causas profundas de la migración, generando un sistema migratorio «bipolar», donde la realidad de los flujos migratorios contradice la intención de las políticas formales.

Los resultados del análisis revelan una marcada tendencia hacia la securitización y la externalización del control migratorio, acompañada de una instrumentalización de la cooperación al desarrollo como herramienta de contención. Esta dinámica ha reforzado un modelo fragmentado e ineficaz, en el que la falta de solidaridad vinculante entre Estados miembros y la ausencia de vías legales suficientes perpetúan la irregularidad y aumentan la vulnerabilidad de las personas migrantes.

Se concluye que el actual enfoque de la UE compromete la coherencia de su acción exterior, debilita su legitimidad democrática y obstaculiza una gestión transformadora. Urge avanzar hacia un modelo más justo, sostenible y centrado en la dignidad humana, capaz de abordar de forma estructural los desafíos migratorios contemporáneos.

PALABRAS CLAVE: gestión migratoria; Unión Europea; control fronterizo; frontera sur; Frontex; externalización.

ABSTRACT

In the current context of global mobility, the management of migratory flows has become a key issue for the European Union, where challenges of security, development, and human rights converge. This study explores the EU's migration management strategies, Spain's role as its southern border, and Frontex's key role in border control and surveillance, aiming to assess how these policies either enable or impede fair, effective, and coherent migration governance consistent with the foundational principles of the European project.

Based on a mixed-method approach with a qualitative emphasis, the analysis draws on normative documents, specialised literature, institutional reports, and judicial decisions, combining legal-international and political science perspectives. The core hypothesis posits that the EU's migration management policies, centered on border control and security, fail to address the root causes of migration, resulting in a «bipolar» system in which actual migratory flows contradict the stated aims of formal policies.

The findings reveal a clear trend toward securitisation and the externalisation of migration control, alongside the instrumentalisation of development cooperation as a means of containment. This dynamic has reinforced a fragmented and ineffective model in which the lack of binding solidarity among Member States, combined with the absence of adequate legal pathways, perpetuates irregularity and increases the vulnerability of migrants.

This study concludes that the EU's current approach undermines the coherence of its external action, weakens its democratic legitimacy, and hinders the development of transformative migration governance. It is imperative to advance towards a fairer, more sustainable model centred on human dignity, capable of addressing contemporary migratory challenges.

KEYWORDS: migration management; European Union; border control; southern border; Frontex; externalization.

LISTADO DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ABREVIATURA SIGNIFICADO

ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.
AES	Alianza de Estados del Sahel.
AFIC	Comunidad de Inteligencia Africana.
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo.
CDFUE	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado.
CEDEAO	Comunidad Económica de Estados de África Occidental.
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos.
CIRAM	Modelo Integrado Común de Análisis de Riesgos.
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas.
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos.
EASO	Oficina Europea de Apoyo al Asilo.
EUROSUR	Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras.
FCSE	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
FRONTEX	Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas.
ILP	Iniciativa Legislativa Popular.
INE	Instituto Nacional de Estadística.
JAI	Consejo de Justicia y Asuntos de Interior.
MSF	Médicos sin Fronteras.
OIM	Organización Internacional para las Migraciones.
ONG	Organización No Gubernamental.
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa.
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
PP	Partido Popular.
RD	Real Decreto.
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior.
SECA	Sistema Europeo Común de Asilo.
SIVE	Sistema Integral de Vigilancia Exterior.
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
TFM	Trabajo de Fin de Máster.
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
UE	Unión Europea.
UNRWA	Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo.

Capítulo I

INTRODUCCIÓN

La migración internacional se ha consolidado como uno de los desafíos más complejos y persistentes de la Unión Europea (UE) en el siglo XXI. Lejos de constituir un fenómeno coyuntural, las dinámicas migratorias responden a causas estructurales —como los conflictos armados prolongados, la desigualdad económica global, el cambio climático y las crisis políticas¹— que interpelan directamente la estabilidad interna del bloque y su proyección exterior. La denominada «crisis migratoria» de 2015 no solo puso en entredicho la eficacia del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), sino que, tal como señala González Enríquez (2023), evidenció profundas fisuras internas respecto a la solidaridad intergubernamental, el reparto de responsabilidades y el respeto a los derechos fundamentales. Esta situación desencadenó una serie de reformas normativas y políticas que, lejos de resolver las tensiones existentes, han intensificado los debates en torno a la coherencia y legitimidad del enfoque europeo.

En este escenario, la UE ha articulado un abanico de estrategias de gestión migratoria, entre las que destacan aquellas orientadas al refuerzo de la seguridad fronteriza y la externalización del control migratorio. Sin embargo, estas respuestas institucionales han sido objeto de severas críticas por parte de la sociedad civil, organismos internacionales y diversos sectores académicos, al denunciar una desconexión creciente entre los marcos normativos y la práctica institucional². En el núcleo de las críticas se sitúa un modelo de gobernanza migratoria en el que la lógica securitaria impregna buena parte de las actuaciones de la UE, en detrimento de la garantía efectiva de los derechos de las personas migrantes³.

¹ María José Moreno Molinero, «Migraciones: normativas, políticas y narrativas», *Tiempo de Paz. Movilidad humana: migraciones y asilo hoy*, n.º 154 (2024): 129, <https://revistatiempodepaz.org/revista-154/>.

² Susana Tajahuerce Barranco, «La Unión Europea y las crisis migratorias de Siria y Ucrania», *Revista Boliviana de Derecho*, n.º 36 (2023): 661, <https://goo.su/Q9DzapY>.

³ Andrea Perrote Gómez, «El legado de Fridtjof Nansen: El Pasaporte Nansen como una solución a la política migratoria de la Unión Europea», *Revista de Estudios Europeos*, n.º 80 (2022): 111, <https://goo.su/iJA6>.

España, por su ubicación geográfica, se configura como un enclave estratégico dentro de este entramado⁴. Su localización en el extremo suroccidental del continente y su proximidad al norte de África la convierten en una de las principales vías de entrada al espacio Schengen, especialmente a través de la ruta del Mediterráneo occidental⁵. Esta circunstancia sitúa al Estado español en el epicentro de las políticas europeas de contención⁶, tanto en los mecanismos operativos implementados por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) como en los instrumentos de cooperación condicionada, donde la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se instrumentaliza como incentivo político para que los países de origen y tránsito asuman responsabilidades en el control migratorio⁷.

El presente Trabajo de Fin de Máster se enmarca en un momento especialmente significativo para el estudio de las políticas migratorias europeas, tras el primer año de vigencia del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, y coincidiendo con la entrada en vigor del Real Decreto (RD) 1155/2024⁸, relativo a los derechos y libertades de las personas extranjeras en España. La investigación parte del reconocimiento de un creciente desajuste entre los discursos y valores fundacionales de la UE — basados en la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos— y las estrategias implementadas para gestionar los flujos migratorios⁹. Esta dualidad deriva en un régimen migratorio fragmentado, donde la coexistencia de normas garantistas y prácticas securitizadoras genera incoherencias que afectan tanto a la legitimidad del sistema como a su eficacia operativa.

A través de un análisis crítico de los marcos normativos y las lógicas de securitización presentes en la política migratoria europea, este trabajo se articula en torno a dos hipótesis complementarias. La hipótesis general plantea que las políticas de gestión migratoria de la UE, que actualmente priorizan el control fronterizo, resultan ineficaces para abordar las causas estructurales de la migración, generando un sistema migratorio ‘bipolar’, donde la realidad de los flujos

⁴ «(...) Dentro de ese marco europeo, la situación geográfica y estratégica de España es un elemento capital que debe tenerse en cuenta a la hora de diseñar una política migratoria estable, planificada y capaz de responder a los desafíos migratorios a medio y largo plazo.» (Preámbulo, RD 1155/2024)

⁵ Francisco J. Calderón Vázquez, Emilio Ruiz Romero de la Cruz y Gorka Zamarreño Aramendia, «España y su frontera sur en el contexto de la Unión Europea: un siglo de conflictos económicos y políticos», *Revista Universitaria Europea*, n.º 38 (2023): 185, <https://hdl.handle.net/10630/32761>.

⁶ Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), *Informe marco: Cooperación al desarrollo y acción exterior de la UE y España en materia migratoria en África: principales instrumentos e impactos* (Mérida: CEAR, 2022), 11, <https://shre.ink/xR5q>.

⁷ Jorge García Burgos, «La cooperación migratoria en la configuración de las relaciones entre España y África subsahariana», *Revista Española de Derecho Internacional* 73, n.º 2 (2021): 102, <https://www.revista-redi.es/redi/article/view/399>.

⁸ RD 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE núm. 280, de 20 de noviembre de 2024.

⁹ Perrote Gómez, «El legado de Fridtjof Nansen», 112.

migratorios contradice la intención de las políticas formales y refuerza las lógicas de securitización.

A su vez, se formula una hipótesis sectorial que profundiza el análisis desde una perspectiva institucional y operativa, señalando que, pese al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, la UE continúa priorizando el control fronterizo y la externalización, en detrimento de los derechos humanos y la solidaridad entre Estados. La ausencia de mecanismos vinculantes para el reparto de responsabilidades tendería a perpetuar una gestión fragmentada, lo que dificultaría la articulación de una política migratoria común, especialmente para países como España, que asumen gran parte de la presión fronteriza.

El objetivo general es evaluar en qué medida las estrategias implementadas contribuyen —o, por el contrario, obstaculizan— una gestión migratoria justa, eficaz y coherente con los valores fundacionales del proyecto europeo. Si se evidencia un sesgo securitario en detrimento de los derechos y de la solidaridad, el propósito es analizar las razones de su persistencia. Para ello, se recurre a un estudio de caso centrado en la actuación de Frontex en el Mediterráneo occidental, con el fin de examinar los efectos de las políticas de contención, y sus implicaciones para la coherencia institucional y la protección efectiva de los derechos. Estas cuestiones permiten abordar la intersección entre migración, seguridad y desarrollo desde una perspectiva politológica y jurídica, con especial énfasis en sus repercusiones sobre la legitimidad democrática, la cohesión interna de la Unión y la credibilidad internacional de su acción exterior.

La estructura del trabajo se organiza en cinco epígrafes. Tras esta introducción, el segundo capítulo presenta el marco teórico y conceptual, abordando los enfoques sobre securitización, gobernanza migratoria y derechos humanos, y profundizando en la evolución normativa desde el SECA hasta el Nuevo Pacto. El tercer capítulo expone la metodología adoptada, de carácter mixto, y justifica las técnicas empleadas para el análisis empírico. El cuarto capítulo desarrolla el estudio de caso, con atención al papel de España y a la actuación de Frontex, y analiza las estrategias europeas desde una perspectiva crítica. Finalmente, el quinto capítulo recoge las conclusiones, contrasta las hipótesis planteadas y formula recomendaciones para avanzar hacia una política migratoria coherente con los valores fundacionales de la UE.

En suma, este Trabajo de Fin de Máster aspira a enriquecer el debate académico y político sobre el futuro de la gestión migratoria europea, con un enfoque que combina el rigor analítico, la sensibilidad ética y el compromiso con los derechos fundamentales como piedra angular del modelo de gobernanza de la UE.

Capítulo II

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

En el ámbito de la ciencia política, el fenómeno migratorio no puede entenderse al margen de la configuración histórica y política del Estado-nación. Tal como plantea García Burgos (2021), las migraciones están intrínsecamente ligadas a la existencia de fronteras, concebidas no solo como líneas geográficas, sino también como constructos identitarios que determinan quién pertenece al orden estatal y quién queda fuera de él. Esta lectura se enmarca en un cierto «nacionalismo metodológico», es decir, en una forma de estructurar la realidad social en torno a los límites del Estado como «continentes naturales de las relaciones sociales»¹⁰.

Así, la persona migrante adquiere tal condición al cruzar una frontera¹¹, lo que revela cómo el acto de migrar se convierte, en sí mismo, en una práctica de delimitación política. Desde esta óptica, la migración no constituye una amenaza «externa» al Estado, sino una cuestión consustancial a la construcción y mantenimiento de las sociedades¹².

La regulación de los flujos migratorios, incluyendo la entrada y estancia de personas, se ha considerado tradicionalmente un derecho soberano de los Estados¹³. Sin embargo, en el contexto de la integración europea, esta soberanía se ve matizada por dinámicas de interdependencia. La creación del espacio Schengen de libre circulación obliga *de facto* a los Estados miembros a coordinarse en materia migratoria, pese a que las competencias en este ámbito siguen estando, en gran medida, en manos estatales¹⁴. Esta responsabilidad compartida entre la

¹⁰ García Burgos, «La cooperación migratoria», 101.

¹¹ García Burgos, «La cooperación migratoria», 101.

¹² Moreno Molinero, «Migraciones: normativas, políticas y narrativas», 123.

¹³ Marie McAuliffe y Linda Adhiambo Oucho, eds., *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2024* (Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones, 2024), 149, <https://shre.ink/xRAO>.

¹⁴ Carmen González Enríquez, *El Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea. Contexto, desafíos y limitaciones*, ARI 59/2024, Real Instituto Elcano, 10 de mayo de 2024, 2, <https://lc.cx/5Ns8LH>.

UE y los Estados miembros a menudo dificulta una respuesta común ante crisis migratorias, revelando las tensiones entre integración supranacional y soberanía nacional¹⁵.

El Tratado de Lisboa reconoció formalmente el carácter compartido de las competencias en materia de inmigración entre la Unión Europea y los Estados miembros, atribuyendo a ambas partes responsabilidades como la gestión eficaz de los flujos migratorios y la prevención de la inmigración «ilegal»¹⁶ (art. 79 TFUE). Asimismo, consolidó el principio de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades —también en el ámbito financiero— mediante el artículo 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y amplió plenamente las competencias jurisdiccionales del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en los ámbitos de inmigración y asilo¹⁷. No obstante, la implementación de estos principios ha estado marcada por tensiones persistentes, dada la resistencia de algunos Estados miembros a mecanismos vinculantes de solidaridad y el mantenimiento de ciertas prerrogativas nacionales, como el control sobre la cantidad de personas que pueden acceder a su territorio por motivos laborales (art. 79.5 TFUE).

Uno de los elementos clave para comprender el giro contemporáneo en la gobernanza migratoria es el proceso de securitización. Desde una perspectiva politológica, la securitización implica que ciertos fenómenos —como la migración— son representados como amenazas a la seguridad, lo que permite justificar medidas excepcionales¹⁸⁻¹⁹. Este viraje se refleja en la hipertrofia del control fronterizo, la externalización de responsabilidades a terceros países y una jurisprudencia europea cada vez más restrictiva en materia de derechos.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), en este sentido, ha dictado resoluciones marcadas por un sesgo político-contextual donde prima la securitización de las migraciones, la «hiperterritorialización del acceso a los derechos»²⁰ y «la ilusión de que es fácticamente posible controlar los flujos mi-

¹⁵ Perrote Gómez, «El legado de Fridtjof Nansen», 111.

¹⁶ Si bien «ilegal» es el término empleado por la UE en su Tratado de Funcionamiento, en la actualidad se tiende a utilizar expresiones como «irregular» o «no autorizado», debido a la carga peyorativa del primero. Esta idea ya fue señalada en 2010 por Noelia González Cámara en su artículo «De indeseables a ilegales: una aproximación a la irregularidad migratoria», *ARBOR. Ciencia, Pensamiento y Cultura* 186, n.º 744 (2010): 671-687, <https://shre.ink/xRAG>.

¹⁷ Pablo Abril Marti y Georgiana Sandu, «La política de inmigración», en *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*, Parlamento Europeo, junio de 2024, <https://lc.cx/FAuMel>.

¹⁸ McAuliffe y Ocho, *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2024*, 150.

¹⁹ Miguel Ángel Acosta Sánchez, «El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Unión Europea y su repercusión sobre la política común de seguridad y defensa», *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, n.º 32 (2022): 95, <https://doi.org/10.15366/reim2022.32.007>.

²⁰ David Scott FitzGerald, «Remote Control of Migration: Theorising Territoriality, Shared Coercion, and Deterrence», *Journal of Ethnic and Migration Studies* 46, n.º 1 (2019): 7, <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1680115>.

gratorios forzosos»²¹. La decisión *M.N. y otros c. Bélgica* y la sentencia *N.D. y N.T. c. España* constituyen ejemplos paradigmáticos de este giro restrictivo, en los que el TEDH declaró inadmisibile la demanda o eximió de responsabilidad al Estado al considerar que las personas migrantes no habían utilizado las vías legales de acceso al territorio.

Tras años de construcción de un régimen europeo de protección internacional sustentado en principios universales y con una orientación favorable a los derechos subjetivos, van emergiendo límites cada vez más visibles a los derechos fundamentales. Desde una lógica securitaria, los dirigentes habrían asumido que la migración puede implicar riesgos para la seguridad, y por ello su regulación ha sido concebida, especialmente en la última década, como un instrumento clave para protegerse y asegurar la prosperidad estatal²². Esta tendencia se intensificó tras la «crisis de refugiados» de 2015, impulsando un enfoque centrado en el control, la vigilancia y la contención, acompañado de una creciente criminalización de las personas migrantes²³.

No obstante, en contraposición a esta deriva restrictiva, es necesario reconocer el papel del TJUE que está emergiendo como un agente de protección. Algunas de sus sentencias recientes se fundamentan en la interpretación del SECA y de las normas sobre retorno desde una perspectiva garantista, incorporando los derechos consagrados en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE²⁴. Esta labor judicial representa una contracorriente relevante dentro del panorama jurídico europeo, al contribuir a preservar ciertos límites frente al avance de la securitización.

Asimismo, frente a la lógica securitaria, se proponen alternativas orientadas a la desecuritización, promoviendo un enfoque centrado en los derechos humanos y la seguridad humana²⁵ de las personas migrantes, el respeto a la dignidad humana y el establecimiento de vías legales y seguras para la entrada y la solicitud de protección internacional²⁶. Este modelo aboga también por abordar las causas estructurales de la migración mediante la cooperación al desarrollo, promoviendo la integración del derecho al desarrollo en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas²⁷.

²¹ Silvia Morgades Gil, «Migraciones y asilo: análisis y perspectivas. El pacto mundial sobre los refugiados y el nuevo pacto de la Unión Europea sobre migración y asilo: derecho informal y jurisprudencia europea en materia de acceso a la protección», *Revista Española de Derecho Internacional* 74, n.º 1 (2022): 43, <https://www.revista-redi.es/redi/article/view/301>.

²² McAuliffe y Oucho, *Informe sobre las Migraciones en el Mundo* 2024, 149.

²³ Perrote Gómez, «El legado de Fridtjof Nansen», 111.

²⁴ Morgades Gil, «Migraciones y asilo: análisis y perspectivas», 44.

²⁵ Término acuñado en 1994 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

²⁶ Manuel de la Rocha Rubí, «El Pacto sobre Migración y Asilo o las contradicciones de la Europa Ilustrada», *Tiempo de Paz. Movilidad humana: migraciones y asilo hoy*, n.º 154 (2024): 12-13, <https://revistatiempodepaz.org/revista-154/>.

²⁷ García Burgos, «La cooperación migratoria», 113.

La importancia de estas propuestas radica en que la visión securitaria deshumaniza el fenómeno migratorio²⁸, prioriza la seguridad nacional sobre la seguridad humana y erosiona el ejercicio del derecho de asilo²⁹. Por el contrario, el enfoque alternativo resulta fundamental para preservar los valores fundacionales de la Unión Europea, asegurar la protección internacional y promover una migración segura, ordenada y regular, al mismo tiempo que se contrarrestan las narrativas xenófobas y racistas.

Sin embargo, la articulación de un enfoque alternativo basado en la solidaridad y los derechos humanos enfrenta múltiples obstáculos estructurales y políticos en el seno de la propia Unión Europea. Mientras el Grupo de Visegrado³⁰ defendía una aproximación más nacionalista y restrictiva en las reformas del sistema de asilo³¹, los Estados del Mediterráneo, más expuestos a las llegadas, reclamaban una solidaridad efectiva³². El Nuevo Pacto de Migración y Asilo intentó acomodar estas diferencias mediante «paquetes» diferenciados, en función de la posición geográfica —norte, sur, este— y del perfil migratorio de cada Estado³³. No obstante, persistió la ausencia de compromisos jurídicamente vinculantes, en particular en lo que respecta a la denominada «solidaridad obligatoria» —una solidaridad que, en realidad, se plantea como flexible y voluntaria—, lo que evidenció los límites del acuerdo³⁴.

Desde una perspectiva estructural, la movilidad humana es un fenómeno complejo y persistente, impulsado por desigualdades globales, conflictos y aspiraciones de mejora³⁵. Su gobernanza requiere no solo mecanismos de control, sino también capacidades institucionales flexibles que se adapten a las circunstancias cambiantes³⁶, considerando especialmente el impacto que estas políticas ejercen sobre la ciudadanía europea. políticas originalmente dirigidas a personas de terceros países han terminado por limitar libertades fundamentales, como la libre circulación en el espacio Schengen, especialmente en el contexto de la pandemia de COVID-19.

Como resultado, la autoimagen de la Unión Europea como garante de los derechos humanos se ha visto erosionada por escándalos y contradicciones: la ex-

²⁸ Acosta Sánchez, «Nuevo Pacto», 112.

²⁹ Francisco Javier Durán Ruiz, «Política y regulación de la migración y el asilo en la Unión Europea en un contexto de pandemia y guerra», *Trayectorias Humanas Transcontinentales*, n.º 8 (2022), 65, <https://doi.org/10.25965/trahs.4631>.

³⁰ Hungría, República Checa, Polonia y Eslovaquia.

³¹ Perrote Gómez, «El legado de Fridtjof Nansen», 99.

³² La Moncloa, «España, Italia, Grecia, Chipre y Malta reclaman a la UE que garantice un reparto equitativo de la responsabilidad en materia migratoria», 20 de marzo de 2021, <https://goo.su/RA2aSme>.

³³ Carmen González Enriquez, *España ante los avances en el Pacto de Migración y Asilo*, ARI 56/2023, Real Instituto Elcano, 27 de junio de 2023, 3, <https://lc.cx/D-x50T>.

³⁴ De la Rocha Rubí, «El Pacto sobre Migración», 11.

³⁵ Mónica López y Mauricio Valiente, «Movilidad humana, crisis climática y derechos», *Tiempo de Paz. Movilidad humana: migraciones y asilo hoy*, n.º 154 (2024): 70, <https://revistatiempodepaz.org/revista-154/>.

³⁶ Tajahuerce Barranco, «La Unión Europea», 675.

ternalización del control migratorio a terceros países con democracias frágiles (como Marruecos o Turquía), la gestión de los *hotspots* en Grecia, la reticencia al salvamento marítimo en el Mediterráneo Central, o las controversias en torno a los mecanismos de reubicación y reasentamiento³⁷. Estos elementos no solo han cuestionado la coherencia interna del proyecto europeo, sino que han expuesto, en el plano internacional, sus fracturas políticas y su falta de consenso.

A. Seguridad fronteriza y protección de derechos humanos

La crisis de legitimidad que atraviesa el enfoque migratorio europeo, marcada por contradicciones entre su narrativa humanitaria y sus prácticas securitarias, se manifiesta con especial claridad en el tratamiento de la seguridad fronteriza. La migración incide directamente sobre dos de los elementos constitutivos del Estado moderno: la población y el territorio³⁸. En este contexto, el control de fronteras se configura como una expresión fundamental de la soberanía estatal y, al mismo tiempo, como uno de los ejes vertebradores del Espacio Schengen.

Desde el Tratado de Ámsterdam de 1997 (art. 1.5), la UE ha buscado avanzar hacia un espacio común de Libertad, Seguridad y Justicia, formalizado en el Título V del TFUE. Este marco sentó las bases para el desarrollo de una estrategia compartida en materia de control de las fronteras exteriores, tal como establece su artículo 77. Sin embargo, esta centralidad de las fronteras en el proyecto europeo no responde únicamente a la lógica de preservación del orden jurídico y territorial, sino también a una progresiva vinculación entre migración y seguridad, cuyas implicaciones afectan de forma directa a los derechos humanos de las personas migrantes.

La distinción entre migración «regular» e «irregular» emerge en el periodo de posguerra, en un momento de expansión de las capacidades estatales para regular ámbitos sociales, económicos y políticos que hasta entonces habían estado poco reglamentados —como las telecomunicaciones, la salud pública, el medio ambiente— incluyendo también la movilidad migratoria³⁹. El análisis de la migración irregular, en particular, cobró fuerza a raíz de los reajustes económicos desencadenados por la crisis del petróleo de 1973, que impulsaron una reconfiguración de los flujos laborales y un endurecimiento de la regulación migratoria en países como Alemania⁴⁰.

Cabe señalar, sin embargo, que el concepto de «migración irregular» no estuvo originalmente ligado a la ilegalidad jurídica. Investigadores pioneros como

³⁷ Durán Ruiz, «Política y regulación de la migración», 54.

³⁸ McAuliffe y Oucho, *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2024*, 149.

³⁹ McAuliffe y Oucho, *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2024*, 149.

⁴⁰ Caterina Mazzilli, «‘There Were Many Problems Even before Covid.’ Recurrent Narratives of Crisis in Policies for Migrants’ Regularisation», *Journal of Ethnic and Migration Studies* 48, n.º 19 (2022): 4761, <https://doi.org/10.1080/1369183X.2022.2099364>.

Gould la definieron en términos de imprevisibilidad y temporalidad de los desplazamientos, más que por su falta de conformidad legal⁴¹. En esta perspectiva, la irregularidad hacía referencia a la incertidumbre sobre el momento, destino o duración de la movilidad, y no a una infracción del marco legal. Esta visión fue progresivamente sustituida por una concepción legalista, en la que lo «irregular» se asocia directamente con la infracción normativa, reforzando un enfoque de control y disuasión.

Paralelamente, también en la segunda mitad del siglo XX, comenzó a consolidarse una visión de la migración ligada a la seguridad humana, cristalizada en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Estos marcos normativos, junto con el principio de no devolución (*non-refoulement*) y otros instrumentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos o la Convención contra la Tortura de 1984, constituyen hoy los pilares del derecho internacional humanitario en materia de refugio y migración⁴². No obstante, desde la década de 1990 este enfoque se ha visto progresivamente erosionado, en un contexto geopolítico donde los discursos securitarios han ganado terreno⁴³.

Estos marcos normativos, junto con el principio de no devolución (*non-refoulement*) y otros instrumentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos o la Convención contra la Tortura de 1984, constituyen parte de los pilares del derecho internacional en materia de refugio y migración.

En este giro conceptual desempeñó un papel clave la Escuela de Copenhague, que introdujo el concepto de securitización para explicar cómo determinados fenómenos sociales, como la migración, son transformados discursivamente en amenazas a la seguridad⁴⁴. En un contexto marcado por el final de la Guerra Fría, la desaparición de una amenaza estatal externa clara propició la emergencia de nuevos riesgos reales o percibidos vinculados a actores no estatales —como el terrorismo, la trata de personas o la migración irregular—⁴⁵. La migración pasó así de ser tratada como un fenómeno económico o social a ser concebida como un desafío a la seguridad nacional.

La securitización migratoria se intensificó tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, cuando la lucha contra el terrorismo pasó a dominar la agenda

⁴¹ McAuliffe y Ocho, *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2024*, 150.

⁴² Berna Gündüz, «Non-Refoulement Principle in the 1951 Refugee Convention and Human Rights Law», *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi (ASSAM International Refereed Journal)*, n.º 10 (2018): 15-19, <https://shre.ink/xRLy>.

⁴³ Çılga Altunbaş, y Fulya Memişoğlu, «Evaluating the Securitized Migration Policy of the European Union in the Context of Border Security», *Lectio Socialis* 8, n.º 1 (2024): 36, <https://doi.org/10.47478/lectio.1412017>.

⁴⁴ Altunbaş, y Memişoğlu, «Evaluating the Securitized Migration Policy», 36.

⁴⁵ McAuliffe y Ocho, *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2024*, 150.

política y de seguridad en Occidente⁴⁶. En este nuevo escenario, la migración fue cada vez más representada como un vector potencial de riesgo, lo que impulsó un endurecimiento de los controles fronterizos, la expansión de los sistemas de vigilancia, y la implementación de mecanismos institucionales más restrictivos. Aunque esta tendencia se manifestó con particular fuerza en Estados Unidos, también permeó las políticas migratorias de la Unión Europea, agudizando la tensión entre la lógica del control fronterizo y la obligación de garantizar los derechos fundamentales de las personas migrantes⁴⁷.

Esta lógica securitaria ha reconfigurado también el propio concepto de frontera. Tradicionalmente entendida como una línea física que delimita la soberanía territorial de los Estados, la noción de frontera ha evolucionado para incluir dimensiones más complejas, como las «fronteras internas» —limitaciones normativas y sociales que obstaculizan la inclusión de inmigrantes ya asentados en el país de destino⁴⁸— y la externalización de fronteras. Este enfoque implica desplazar el control migratorio más allá del territorio comunitario, mediante acuerdos con países de origen y tránsito que actúan como dispositivos de contención extraterritoriales.

Sin embargo, esta expansión conceptual convive con un sobredimensionamiento del imaginario sobre fronteras en el discurso público. De acuerdo con García Burgos (2021), los medios de comunicación, los partidos políticos e incluso algunas organizaciones no gubernamentales tienden a ilustrar la cuestión migratoria casi exclusivamente mediante imágenes de muros, vallas y cruces fronterizos violentos, reforzando una visión reduccionista que asocia la frontera con una línea infranqueable en los márgenes territoriales de los Estados. Sin embargo, una parte significativa de los cruces fronterizos no ocurre en esas periferias visibles, sino en lugares como los aeropuertos internacionales⁴⁹, mientras que muchos de los procesos de control y exclusión tienen lugar dentro del propio territorio o incluso fuera de él.

En este contexto, la externalización de fronteras se ha consolidado como un eje estratégico de la política migratoria de la Unión Europea, especialmente para Estados miembros situados en su periferia sur, como España. Su proyección responde a un enfoque preventivo que convierte la cooperación con países de origen y tránsito en un mecanismo de control migratorio. En el caso español, esta lógica ha moldeado de forma significativa sus relaciones exteriores, particularmente con el continente africano. Aunque las personas procedentes de este continente

⁴⁶ Nachely Pérez Guedes, y Alfredo Arufe Padrón, «Migración y terrorismo: las políticas migratorias y de seguridad después del 11 de septiembre», *Revista Científica Universitaria Ad Hoc* 5, n.º 11 (2024): 6. <https://revistaadhoc.isri.cu/index.php/rah/article/view/119>.

⁴⁷ McAuliffe y Ocho, *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2024*, 150.

⁴⁸ García Burgos, «La cooperación migratoria», 102.

⁴⁹ Véase, a modo de ejemplo, el caso del aeropuerto internacional de Toronto en David Scott FitzGerald, «Remote Control of Migration», 11.

representan en torno a una cuarta parte de la inmigración total en España, las dinámicas migratorias han influido de manera decisiva en la configuración de las relaciones hispano-africanas, contribuyendo a una creciente instrumentalización de la cooperación con fines de seguridad y contención⁵⁰ (Anexo 1).

Acontecimientos como la «crisis de los cayucos» en 2006 o, previamente, la difusión de las primeras imágenes de los saltos de valla en Ceuta y Melilla en 2005 catalizaron un cambio significativo en la política exterior española, orientado a frenar los flujos migratorios antes de que alcanzaran el territorio nacional⁵¹. No obstante, esta política no se limita al control fronterizo, sino que también transforma la gestión migratoria en un instrumento de negociación diplomática, en la que Marruecos ha sabido posicionarse como actor clave⁵². Su papel como país de tránsito le otorga capacidad para modular su cooperación en función del estado de las relaciones bilaterales, ejerciendo presión a través del grado de control fronterizo que aplica. Esta dimensión geopolítica quedó particularmente evidenciada tras el salto masivo a la valla de Melilla del 24 de junio de 2022, que expuso tanto la fragilidad de los acuerdos en vigor como la instrumentalización de los flujos migratorios como herramienta de presión política.

En este escenario, resulta especialmente relevante la entrada en vigor del RD 1.155/2024. Esta actualización normativa busca adaptar la legislación española a los cambios en los flujos migratorios y a las disposiciones europeas, introduciendo medidas destinadas a agilizar procedimientos, facilitar la migración regular y mejorar las condiciones de integración. Entre sus principales novedades se encuentran la redefinición de las figuras de arraigo, la regulación de trabajadores temporales, o la introducción de medidas de protección para menores y colectivos vulnerables. Aunque, al menos en el plano discursivo, incorpora un enfoque más integral y centrado en los derechos humanos y la seguridad humana —reconociendo la dimensión estructural del fenómeno migratorio—, el reglamento conserva elementos securitarios propios del espacio Schengen.

Por el momento, las prácticas de externalización siguen ocupando un lugar central en la política migratoria española y europea. La condicionalidad de la ayuda económica y de la cooperación al desarrollo al control migratorio, los acuerdos de repatriación a cambio de cuotas de migración regular, la colaboración policial transnacional, procesamiento en terceros países continúan siendo mecanismos recurrentes⁵³ y la instalación de centros de internamiento. Estas medidas articulan

⁵⁰ García Burgos, «La cooperación migratoria», 102.

⁵¹ Carolyn M. Dudek, y Carmen Pestano. «Canarios en una mina: la crisis migratoria de los cayucos y la europeización de la política migratoria», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 49 (2019): 95-97. <https://doi.org/10.21308/recp.49.04>.

⁵² Augusto Delkáder-Palacios, «La política migratoria de Marruecos como recurso de seguridad y diplomacia: equilibrios e intereses», *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, n.º 35 (2023): 300, <https://doi.org/10.15366/reim2023.35.011>.

⁵³ Annelies Zoomers, Femke van Noorloos, e Ilse van Liempt, «Between Sticks and Carrots: The Future of EU Migration Deals», *Clingendael Spectator* 72, n.º 4 (2018), <https://shre.ink/xYST>.

una estrategia que desplaza funciones soberanas fuera del territorio comunitario, desdibujando los límites jurídicos y políticos de la frontera.

Más allá del control fronterizo, la externalización se extiende a la tercerización de la responsabilidad de proteger. Analizada críticamente por autores como Ruiz-Estramil (2023), esta deriva asume que los países de tránsito pueden ofrecer condiciones suficientes de acogida y protección, eximiendo así a la UE de su responsabilidad directa. Prevista en el Reglamento (UE) 2021/2303⁵⁴, refuerza la suscripción de acuerdos bilaterales entre Estados miembros de la Unión Europea y terceros países de tránsito migratorio, consolidándose como una política común y estructurada con vocación de permanencia⁵⁵. En expansión desde hace una década, esta estrategia ha sido analizada por autores como Sandra Gil Araujo o Mark Akkerman, quienes advierten sobre los riesgos que entraña el desplazamiento de las políticas migratorias hacia territorios ajenos a la UE, transfiriendo funciones de control, acogida y retorno⁵⁶.

Desde esta lógica, se justifica discursivamente la necesidad de impedir la saturación del sistema europeo de asilo, aunque en la práctica ello suponga restringir el acceso al mismo y deslocalizar la responsabilidad. Si el asilo carga con un legado colonial que marca la forma actual de proceder bajo la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967, la dinámica dibujada por el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo presenta una práctica neocolonial que se justifica, además, con un discurso de solidaridad que busca evitar el colapso del sistema europeo de asilo⁵⁷.

Uno de los primeros ejemplos de externalización en el marco de la UE fue la Declaración UE-Turquía de 2016, adoptada en respuesta al aumento de llegadas por la ruta del Mediterráneo Oriental y los Balcanes Occidentales⁵⁸. Este acuerdo, sustentado en un tratado de readmisión previo, delegó en Turquía competencias clave en materia de contención migratoria y estableció procedimientos expeditivos para la identificación y el retorno de personas migrantes⁵⁹, incluso antes de

⁵⁴ Reglamento (UE) 2021/2303 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2021, sobre la Agencia de Asilo de la Unión Europea y derogación del Reglamento (UE) n.º 439/2010, DOUE L 468, 30 dic. 2021.

⁵⁵ Ivana Belén Ruiz-Estramil, «La tercerización de la responsabilidad de proteger en el nuevo pacto sobre migración y asilo en Europa», *REMHU, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana* 31, n.º 68 (2023): 35, <http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880006803>.

⁵⁶ García Burgos, «La cooperación migratoria», 105.

⁵⁷ Ruiz-Estramil, «La tercerización de la responsabilidad», 36.

⁵⁸ Francesco Cherubini, «The ‘EU-Turkey Statement’ of 18 March 2016: A (Umpteenth?) Celebration of Migration Outsourcing», en *Europe of Migrations: Policies, Legal Issues and Experiences*, ed. por Serena Baldin and Moreno Zago, 33-47 (Trieste: EUT Edizioni Università di Trieste, 2017), 34, <https://shre.ink/xYt8>.

⁵⁹ Orçun Ulusoy, Özgenur Yigit-Aksu, Meltem Ineli-Ciger, and Gamze Ovacik, «Cooperation for Containment: An Analysis of the EU-Türkiye Arrangements in the Field of Migration», en *Global Asylum Governance and the European Union's Role, International Perspectives on Migration* 18, ed. por Sergio Carrera Núñez, Eleni Karageorgiou, Gamze Ovacik, y Nikolas Feith Tan, 233-255 (Cham: Springer, 2025), 240, https://doi.org/10.1007/978-3-031-74866-0_14.

que accedieran al territorio europeo. Aunque inicialmente presentado como una respuesta excepcional a la crisis de 2015, este acuerdo, en el que Turquía actúa como Estado-tapón⁶⁰, se consolidó como un modelo replicable en negociaciones posteriores, pese a las numerosas objeciones planteadas desde la perspectiva de los derechos humanos.

La Declaración con Turquía marcó así un punto de inflexión en la externalización del control migratorio, al consagrar la posibilidad de gestionar solicitudes de protección internacional desde terceros países. Esta lógica se reafirmó en las Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2018, donde se propuso la creación de «plataformas regionales de desembarque» y «centros controlados»⁶¹. Tales mecanismos contribuyen a institucionalizar una frontera expandida, móvil y deslocalizada, donde la lógica de seguridad tiende a prevalecer sobre la obligación de garantizar los derechos fundamentales de las personas migrantes.

Italia ejemplifica de forma elocuente esta dinámica. En una fase inicial, mediante acuerdos bilaterales con Libia firmados en 2017 y renovados en 2020, que contemplan apoyo financiero y logístico a sus guardacostas⁶² —implicados en devoluciones en caliente y en prácticas contrarias al principio de no devolución⁶³—; y más recientemente, mediante protocolos con Túnez o Albania⁶⁴ en 2023. Este último prevé el traslado de personas rescatadas en el Mediterráneo a centros gestionados por Italia en territorio albanés, con el objetivo de tramitar allí sus solicitudes de asilo, fuera del espacio italiano y comunitario⁶⁵. La iniciativa ha suscitado una intensa controversia jurídica, al poner en cuestión la aplicabilidad extraterritorial de las obligaciones internacionales en materia de asilo y derechos humanos⁶⁶, recogidas en instrumentos como la Convención de Ginebra de 1951 o el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).

Ese mismo año, la propia Unión Europea firmó en julio un Memorando de Entendimiento con Túnez⁶⁷, que incluye financiación a cambio del refuerzo del control migratorio en sus fronteras. Este acuerdo, junto a otros, ha recibido fuer-

⁶⁰ Mercedes Yela Uceda, «Gestión de las políticas de asilo en la Unión Europea: ¿crisis de refugiados o crisis de derechos?», *Revista de Estudios Europeos*, n.º 83 (2024): 69, <https://doi.org/10.24197/ree.83.2024.67-91>.

⁶¹ Ruiz-Estramil, «La tercerización de la responsabilidad», 32.

⁶² Marianna Griffini and Matilde Rosina, «An Ideological Divide? Political Parties' Discourse in Italy's Migration Cooperation with Libya and Albania», *The International Spectator* 60, n.º 1 (2024): 123, <https://doi.org/10.1080/03932729.2024.2400962>.

⁶³ Acosta Sánchez, «Nuevo Pacto», 105.

⁶⁴ De la Rocha Rubí, «El Pacto sobre Migración», 11.

⁶⁵ González Enriquez, *El Pacto de Migración y Asilo*, 7.

⁶⁶ Francesca Longo, Stefania Panebianco, y Giuseppe Cannata, «Mind the Gap! Organized Hypocrisy in EU Cooperation with Southern Neighbor Countries on International Protection», *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica* 53, n.º 3 (2023): 378, <https://doi.org/10.1017/ipo.2023.9>.

⁶⁷ Comisión Europea, «Memorandum of Understanding on a strategic and global partnership between the European Union and Tunisia», comunicado de prensa, 16 de julio de 2023, <https://shre.ink/xEIv>.

tes críticas tanto de ONG, como Amnistía Internacional⁶⁸, como de organismos internacionales, entre ellos el Consejo de Europa⁶⁹, debido a la opacidad del proceso y al historial documentado de vulneraciones de derechos humanos en el trato a personas migrantes por parte de las autoridades tunecinas. En conjunto, estos acuerdos bilaterales y memorandos plantean serios interrogantes jurídicos y éticos sobre la coherencia de la política migratoria europea, al supeditar la seguridad humana a la seguridad nacional⁷⁰.

Las fronteras internacionales se han convertido en espacios de especial vulnerabilidad para las personas migrantes, y de forma aún más acentuada para quienes se encuentran en situación irregular o son percibidas como tales. En estos puntos críticos, pueden sufrir discriminación, vulneraciones de su intimidad, detenciones prolongadas y arbitrarias, e incluso violencia sexual y de género, especialmente en contextos de llegadas masivas⁷¹. Frente a esta realidad, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos impone obligaciones a los Estados en frontera, independientemente de la situación administrativa o las motivaciones de quienes intentan cruzarlas.

Entre dichas obligaciones destaca el principio de no devolución (*non-refoulement*), con el que se pretende proteger a cualquier persona solicitante de protección frente a la expulsión, devolución o extradición a un país donde pueda enfrentarse a un riesgo real de persecución, tortura, tratos inhumanos o degradantes⁷². Este principio está expresamente recogido en el artículo 33 de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y ha sido incorporado en el corpus del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, particularmente a través del artículo 3 del CEDH y el artículo 19 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE).

La jurisprudencia del TEDH ha interpretado el artículo 3 del CEDH como fuente de un deber implícito de no trasladar a ninguna persona a un territorio donde corra peligro de sufrir violaciones graves de derechos humanos, incluso cuando no haya accedido legalmente al país de acogida⁷³. De este modo, el principio de no devolución no solo impide retornos directos, sino que impone obligaciones positivas de protección y control en frontera, asimilándose en la práctica a un derecho de acceso al procedimiento de asilo y a una evaluación individualizada de cada caso⁷⁴.

⁶⁸ Amnistía Internacional, «UE y Túnez: El acuerdo sobre migración ‘hace cómplice a la UE’ en abusos contra personas refugiadas, solicitantes de asilo y migrantes», 18 de julio de 2023, <https://goo.su/stE2oZ>.

⁶⁹ CEAR, *Informe marco: Cooperación al desarrollo*, 25.

⁷⁰ Longo, Panebianco, y Cannata, «Mind the Gap! Organized Hypocrisy in EU», 379.

⁷¹ Tajahuerce Barranco, «La Unión Europea», 673.

⁷² Morgades Gil, «Migraciones y asilo: análisis y perspectivas», 27.

⁷³ European Asylum Support Office (EASO), *Análisis judicial - Procedimientos de asilo y principio de no devolución* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2019), 135, <https://lc.cx/0duE-J>.

⁷⁴ Morgades Gil, «Migraciones y asilo: análisis y perspectivas», 27.

En definitiva, la evolución de la política migratoria europea ha estado marcada por una creciente securitización que ha desplazado el centro de gravedad del enfoque humanitario hacia una lógica de control, externalización y contención. Esta tendencia no ha sido puntual ni circunstancial, sino que se ha institucionalizado a través de tratados, reglamentos y acuerdos bilaterales que reflejan una transformación estructural del papel de la UE en la gestión de los flujos migratorios. Comprender esta trayectoria resulta fundamental para analizar la evolución normativa e institucional de la política migratoria europea, objeto del siguiente apartado.

B. Evolución de la Gestión Migratoria en la UE: SECA y el Nuevo Pacto

La construcción de una política migratoria y de asilo común en la UE ha sido un proceso largo y complejo. El Tratado de Ámsterdam de 1997 sentó las bases al establecer el compromiso de desarrollar un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia que garantizara la libre circulación de personas, acompañado de mecanismos comunes para el control de las fronteras exteriores, la gestión de la inmigración y la política de asilo⁷⁵. Posteriormente, el Tratado de Lisboa consolidó esta evolución al clarificar la competencia compartida de la UE y los Estados miembros en esta materia⁷⁶.

En este marco se inscribe el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), establecido en 1999 con el objetivo de armonizar las normas y procedimientos de protección internacional entre los Estados miembros. Esta armonización pretendía evitar desigualdades que incentivaran una distribución desigual de las solicitudes, tratando de reducir así los grandes flujos de afluencia hacia aquellos países con sistemas más garantistas. Sin embargo, desde sus inicios, el SECA ha enfrentado profundas disparidades en su aplicación, lo que ha dado lugar a reiterados intentos de reforma y fortalecimiento institucional, como la creación en 2010 de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) (Reglamento (UE) n.º 439/2010), destinada a apoyar a los Estados miembros en la aplicación del sistema común⁷⁷.

Una de las piezas angulares del SECA fue la adopción del Reglamento (UE) n.º 604/2013⁷⁸, conocido como Reglamento de Dublín III, que estableció los criterios para determinar qué Estado miembro era responsable del examen de una solicitud de protección internacional. En virtud de este reglamento, cuando no pudiera determinarse el Estado responsable conforme a los criterios establecidos, recaería en el primer Estado miembro ante el que se hubiera presentado la solicitud (Capítulo 2, Artículo 3, Sección 2). De forma complementaria, el artículo 13

⁷⁵ Perrote Gómez, «El legado de Fridtjof Nansen», 114.

⁷⁶ Martí, y Sandu, «La política de inmigración».

⁷⁷ Ruiz-Estramil, «La tercerización de la responsabilidad», 31.

⁷⁸ Reglamento (UE) 604/2013, del PE y del Consejo, de 26 de junio, sobre la determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional, DOUE L 180, 29 jun. 2013.

estipulaba que si el solicitante había accedido al territorio de la Unión de manera irregular —por vía terrestre, marítima o aérea— sería competente para examinar su solicitud el Estado por el que hubiera ingresado. El principio del «primer país de entrada» ha constituido, desde el Protocolo de Dublín de 1990, uno de los pilares estructurales del régimen europeo común de asilo⁷⁹.

Lejos de corregir las disparidades existentes, el Reglamento Dublín III acentuó la presión sobre los países situados en la frontera exterior de la UE, como Italia, Grecia o España, profundizando las desigualdades estructurales en la gestión del asilo⁸⁰. Esta situación se tornó insostenible en 2015, cuando la llegada de más de 1,5 millones de personas desplazadas forzosamente —en su mayoría procedentes de Siria, Irak o Afganistán— desencadenó una crisis humanitaria sin precedentes en el seno de la Unión⁸¹. La coyuntura expuso de forma nítida las debilidades del SECA, manifestadas tanto en la heterogeneidad de las respuestas nacionales como en la fragilidad de los mecanismos de solidaridad previstos en la normativa comunitaria⁸².

En este contexto, la respuesta más significativa de la UE fue la controvertida Declaración UE-Turquía de marzo de 2016, que, aunque consiguió reducir el número de llegadas a través de la ruta del Egeo, generó graves consecuencias sobre los derechos de las personas solicitantes de asilo⁸³. Paralelamente, las propuestas de reforma del SECA impulsadas ese mismo año —como la creación de un mecanismo permanente de reubicación y reasentamiento de solicitantes entre Estados miembros⁸⁴— no lograron alcanzar un consenso suficiente⁸⁵.

Frente al estancamiento normativo, el principal avance institucional del periodo consistió en el refuerzo de las agencias europeas vinculadas a la gestión migratoria. En particular, se amplió el mandato de la Frontex mediante el Reglamento (UE) 2019/1896, y se emprendió un proceso de fortalecimiento operativo de la EASO, que culminó en 2022 con su conversión en la Agencia de Asilo de la Unión Europea (Reglamento (EU) 2021/2303). Esta nueva entidad fue dotada de mayores competencias para ofrecer asistencia técnica y supervisar la aplicación de los estándares comunes por parte de los Estados miembros.

Desde el plano operativo, Frontex se ha consolidado como un actor clave en la gestión de las fronteras exteriores, con funciones que incluyen la vigilancia fronteriza, la lucha contra la delincuencia transfronteriza y, al menos formalmente, la

⁷⁹ Ruiz-Estramil, «La tercerización de la responsabilidad», 31.

⁸⁰ Mehreen Yaseen et al., «The Political Dynamics of Refugee Migration in Europe: Analyzing the Impact of Nationalism, EU Solidarity, and the Dublin Regulation Post-2015 Migrant Crisis», *The Critical Review of Social Sciences Studies* 3, n.º 1 (2025): 506, <https://doi.org/10.59075/ma4tcx41>.

⁸¹ Perrote Gómez, «El legado de Fridtjof Nansen», 99.

⁸² Mehreen Yaseen et al., «The Political Dynamics of Refugee Migration», 499.

⁸³ Ruiz-Estramil, «La tercerización de la responsabilidad», 32-35.

⁸⁴ Durán Ruiz, «Política y regulación de la migración», 54.

⁸⁵ González Enriquez, *El Pacto de Migración y Asilo*, 5.

participación en operaciones de búsqueda y salvamento marítimo⁸⁶. Sin embargo, diversos análisis han señalado el carácter tecnocrático y «desencarnado» de sus actuaciones, así como la ambigua delimitación entre sus funciones securitarias y las obligaciones vinculadas al respeto de los derechos fundamentales. Según Bachoué (2024), la lógica de intervención de Frontex tiende a representar a las personas migrantes como flujos irregulares que se rastrean, persiguen, incautan, almacenan y, a veces, devuelven⁸⁷, lo cual evidencia una preocupante disociación entre la lógica securitaria dominante y los principios de dignidad humana que deberían regir cualquier política migratoria.

Este enfoque ha contribuido a consolidar la narrativa de una «Europa Fortaleza», en la que la llegada de personas migrantes se percibe como una amenaza que debe ser contenida incluso más allá de las fronteras físicas de la Unión⁸⁸. Tal visión ha permeado las decisiones políticas y normativas de la UE, condicionando la estructura evolutiva del SECA y obstaculizando su capacidad para articular una tercera fase realmente transformadora⁸⁹.

Ante el estancamiento de las negociaciones, la Comisión surgida de los comicios de 2019 presentó, el 23 de septiembre de 2020, un Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, con el objetivo de relanzar el proceso mediante una propuesta más pragmática y menos ambiciosa en materia de solidaridad⁹⁰. El Pacto se concibe como un conjunto de normas destinadas a establecer un sistema común de asilo y gestionar la migración desde un enfoque coordinado que integre las dimensiones de asilo, migración legal, control fronterizo e integración⁹¹.

Entre sus objetivos declarados figuran el refuerzo de la confianza mutua entre Estados mediante procedimientos más eficaces; la búsqueda de un nuevo equilibrio entre responsabilidad y solidaridad⁹²; una mayor predictibilidad para solicitantes y autoridades nacionales; la diferenciación clara entre asilo e inmigración económica; la reducción de los llamados «movimientos secundarios»; y el establecimiento de normas más claras sobre la responsabilidad en la gestión de fronteras exteriores⁹³. Sin embargo, pese a su retórica conciliadora, la ausencia de un consenso robusto en torno a la responsabilidad compartida y a la solidaridad efectiva continúa lastrando el SECA.

⁸⁶ Géraldine Bachoué Pedrouzo, «Frontex, solidaridad y derechos fundamentales. Reflexiones libres sobre una Agencia siempre en la tormenta», *Revista Vasca de Administración Pública* 2, n.º 128 (2024): 297-298, <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.128.2024.2.07>

⁸⁷ Bachoué Pedrouzo, «Frontex, solidaridad», 300.

⁸⁸ Acosta Sánchez, «Nuevo Pacto», 95.

⁸⁹ Morgades Gil, «Migraciones y asilo: análisis y perspectivas», 27.

⁹⁰ Morgades Gil, «Migraciones y asilo: análisis y perspectivas», 31.

⁹¹ Comisión Europea, «Pacto sobre Migración y Asilo: Un sistema común de la UE para gestionar la migración», 21 de mayo de 2024, <https://lc.cx/FrRb-O>.

⁹² Tajahuerce Barranco, «La Unión Europea», 668.

⁹³ González Enríquez, *España ante los avances*, 1.

La crisis de desplazamiento derivada de la guerra en Ucrania —la mayor registrada hasta la fecha en territorio europeo— demostró dichas limitaciones, al tiempo que subrayó la necesidad de mecanismos ágiles y adaptados a situaciones de emergencia. En este contexto, destacó positivamente la activación, por primera vez, de la Directiva de Protección Temporal⁹⁴, lo que constituyó una respuesta inédita en la gestión solidaria de crisis migratorias⁹⁵. No obstante, y a pesar de este precedente, la reforma estructural del sistema avanzó con dificultad hasta la aprobación, el 10 de abril de 2024, del paquete legislativo que conforma el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, en el seno del Parlamento Europeo —por un estrecho margen de 300 votos a favor y 270 en contra—⁹⁶.

El Pacto se compone de cinco reglamentos, lo que representa un paso significativo hacia la armonización jurídica al sustituir progresivamente las directivas por instrumentos de aplicación directa en los Estados miembros⁹⁷. No obstante, su tramitación ha estado marcada por una notable lentitud y por negociaciones complejas. A lo largo del proceso, se fueron alcanzando acuerdos parciales sobre algunos instrumentos clave, como el Reglamento de Cribado en Frontera (*Screening*)⁹⁸ o la reforma del sistema EURODAC⁹⁹⁻¹⁰⁰.

Entre los elementos centrales del Pacto se encuentra la derogación del Reglamento Dublín III y la introducción de un nuevo mecanismo de solidaridad, lo que supone un cambio formal, aunque limitado, en la medida en que la ausencia de obligatoriedad en dicho mecanismo evidencia la persistente falta de compromiso político de los Estados Miembros¹⁰¹. Mediante un sistema de «solidaridad flexible», los Estados pueden optar entre distintas formas de contribución: reubicación de solicitantes de asilo, «patrocinio de retornos»¹⁰² —asumiendo la gestión del retorno de personas desde otro Estado bajo presión— o compensaciones financieras de 20.000 euros por cada solicitante que rechacen reubicar¹⁰³. Asimismo, el Pacto amplía el período de responsabilidad del Estado de primera entrada a veinte

⁹⁴ Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania. DOUE L 71, de 4 de marzo de 2022.

⁹⁵ Durán Ruiz, «Política y regulación de la migración», 51.

⁹⁶ González Enríquez, *El Pacto de Migración y Asilo*, 1.

⁹⁷ Acosta Sánchez, «Nuevo Pacto», 98.

⁹⁸ Reglamento (UE) 2024/1356 del Parlamento y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre triaje de nacionales de terceros países en fronteras exteriores, DOUE L 1356, 22 may. 2024.

⁹⁹ Reglamento (UE) 2024/1358 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos, DOUE L 1358, 22 may. 2024.

¹⁰⁰ González Enríquez, *El Pacto de Migración y Asilo*, 2.

¹⁰¹ Sergio Carrera, y Roberto Cortinovis, *The declaration on a voluntary solidarity mechanism and eu asylum policy: One Step Forward, Three Steps Back on Equal Solidarity* (Bruselas: Centre for European Policy Studies, 2022), 5, <https://shre.ink/xPFC>.

¹⁰² Acosta Sánchez, «Nuevo Pacto», 98.

¹⁰³ Comisión Europea, «Questions and answers on the Pact on Migration and Asylum», 11 de octubre de 2024, <https://shre.ink/xPym>.

meses —frente al año actual—, aunque en casos específicos, como los rescates en el mar realizados por autoridades estatales, este plazo pueda reducirse¹⁰⁴.

Más allá de sus implicaciones jurídicas, la aprobación del Nuevo Pacto confirma el viraje securitario de la UE en materia migratoria. En estrecha conexión con su Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), la migración —especialmente la irregular— se conceptualiza como un desafío estratégico que compromete la estabilidad y seguridad del espacio europeo. En este marco, al fortalecimiento de Frontex se añade el despliegue de misiones civiles y militares en terceros países bajo el paraguas de la PCSD, justificadas formalmente en términos de estabilización y prevención de conflictos¹⁰⁵.

Ello se suma a una práctica consolidada desde hace más de una década que, con el propósito de limitar los flujos migratorios antes de su llegada al territorio comunitario, ha llevado a la UE a la inserción de cláusulas migratorias en acuerdos comerciales y de cooperación. Ya en la Reunión del Consejo Europeo del 28 de junio de 2016 se señalaba:

Para lograr unos resultados rápidos en la prevención de la migración irregular y el retorno de migrantes irregulares se requiere un marco de cooperación eficaz con los países de origen o tránsito, [...] basado en incentivos eficaces y condicionalidad adecuada, [...] a través del empleo de todas las políticas, instrumentos y herramientas de la UE pertinentes, incluidos el desarrollo y el comercio.¹⁰⁶

El objetivo, según lo planteado por el Nuevo Pacto, es proyectar influencia en los países de origen y tránsito, reforzando la lucha contra el tráfico de personas, fomentando la cooperación en materia de readmisión —mediante instrumentos como la política de visados— y promoviendo vías legales de entrada, a través de iniciativas como los *Talent Partnerships*¹⁰⁷, orientados a atraer trabajadores cualificados y facilitar la movilidad circular¹⁰⁸⁻¹⁰⁹.

Este desplazamiento hacia un enfoque securitario se materializa, además, en la proliferación de procedimientos en frontera y «pre-frontera»¹¹⁰ que faciliten

¹⁰⁴ González Enríquez, *El Pacto de Migración y Asilo*, 3.

¹⁰⁵ Paula García Andrade, «Tackling Migration Externally Through the EU Common Foreign and Security Policy: A Question of Legal Basis», *European Papers* 8, n.º 2 (2023): 966, <https://doi.org/10.15166/2499-8249/696>.

¹⁰⁶ Consejo Europeo, *Reunión del Consejo Europeo - Conclusiones*, EUCO 26/16 (Bruselas: EUCO, 28 de junio de 2016), 1, <https://shre.ink/xPFw>.

¹⁰⁷ Véase Comisión Europea, «Talent Partnerships», *Migration and Home Affairs*, consultado el 28 de mayo de 2025, <https://goo.su/6nlVIY>.

¹⁰⁸ Acosta Sánchez, «Nuevo Pacto», 97.

¹⁰⁹ González Enríquez, *El Pacto de Migración y Asilo*, 5.

¹¹⁰ Julia Sachseder, Saskia Stachowitsch, y Clemens Binder, «Gender, race, and crisis-driven institutional growth: discourses of ‘migration crisis’ and the expansion of Frontex», *Journal of Ethnic and Migration Studies* 48, n.º 19 (2022): 4684, <https://doi.org/10.1080/1369183X.2022.2092461>.

el control de nacionales de terceros países que accedan de forma no autorizada o soliciten protección internacional sin cumplir las condiciones de entrada. Paralelamente, el Pacto introduce referencias a los aspectos externos de las políticas migratorias, especialmente en lo relativo a las relaciones con los países de origen. No obstante, la firma de acuerdos en este ámbito depende, en última instancia, de las negociaciones bilaterales, ya sea desde la Comisión —como en los casos de Túnez y Egipto¹¹¹— o desde los propios Estados miembros, como España en su cooperación con Marruecos¹¹²⁻¹¹³.

Por ende, el retorno o la devolución de los rechazados sigue dependiendo de los acuerdos con los países de origen, los cuales, en muchos casos, son inexistentes o presentan escasa operatividad. Según los datos recopilados por González Enríquez (2024), solo un 20 % de quienes deberían ser devueltos lo son efectivamente, mientras que la mayoría permanece en una suerte de limbo jurídico dentro del territorio europeo, a la espera de algún proceso de regularización.

A pesar de la voluntad declarada de establecer un marco más estable y sólido¹¹⁴, el Nuevo Pacto ha suscitado numerosas inquietudes¹¹⁵. Incluso tras el acuerdo político alcanzado en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) de junio de 2023 sobre dos de los reglamentos —el relativo a la gestión del asilo y las migraciones (AMMR)¹¹⁶ y el relativo a los procedimientos de asilo (APR)¹¹⁷—, el sistema continúa evidenciando deficiencias relevantes en términos de equidad y eficacia¹¹⁸. No logra resolver cuestiones estructurales, como la ausencia de mecanismos efectivos para el retorno a los países de origen, y, según Morgades (2022), su evolución normativa resulta inconsistente, informal y, en gran medida, retórica.

En definitiva, la gestión migratoria en la Unión Europea se configura como un terreno de tensión constante entre las lógicas de soberanía y seguridad estatal, por un lado, y la salvaguarda de los derechos humanos, por otro, todo ello mediado por un entramado jurídico supranacional complejo y su correspondiente interpretación judicial. La transición del SECA hacia el Nuevo Pacto refleja un intento de

¹¹¹ Decisión (UE) 2024/1144 del Consejo, de 12 de abril de 2024, sobre ayuda macrofinanciera a Egipto, DOUE L 1144, 15 abr. 2024.

¹¹² Véase La Moncloa, «XII Reunión de Alto Nivel entre España y Marruecos. España y Marruecos refuerzan la cooperación en materia migratoria», comunicado de prensa, 2 de febrero de 2023, <https://goo.su/VtWfapn>

¹¹³ González Enríquez, *El Pacto de Migración y Asilo*, 5.

¹¹⁴ Durán Ruiz, «Política y regulación de la migración», 63.

¹¹⁵ Tajahuerce Barranco, «La Unión Europea», 668.

¹¹⁶ Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre gestión del asilo y la migración, DOUE serie L, 22 may. 2024.

¹¹⁷ Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la UE. DOUE L 135, de 22 de mayo de 2024.

¹¹⁸ González Enríquez, *España ante los avances*, 3.

avanzar hacia una mayor armonización y coordinación, pero también la ampliación de un enfoque securitario y de externalización que plantea serios desafíos a la solidaridad efectiva y al pleno respeto de los derechos fundamentales.

Capítulo III

HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA

Este Trabajo de Fin de Máster se fundamenta en una metodología mixta, con predominio del enfoque cualitativo, orientada al análisis crítico de las estrategias de gestión migratoria desarrolladas por la Unión Europea, prestando especial atención al papel de España como frontera sur. Desde una perspectiva interdisciplinar que combina enfoques jurídico-internacionalistas y politológicos, se abordan las políticas de control fronterizo, los acuerdos de cooperación con terceros países y los mecanismos de redistribución de migrantes, con el objetivo de analizar el complejo equilibrio entre seguridad, desarrollo y derechos humanos. Esta aproximación permite identificar las tensiones estructurales que atraviesan la gobernanza migratoria europea y valorar sus implicaciones en términos de coherencia normativa, eficacia institucional y legitimidad democrática.

Como punto de partida, se plantea que las políticas migratorias de la UE, al priorizar el control fronterizo y la securitización, contribuyen a perpetuar dinámicas de migración irregular y a consolidar un enfoque reactivo centrado en la contención. En este sentido, la hipótesis principal sostiene que:

«Las políticas de gestión migratoria de la UE, centradas en el control de fronteras y la seguridad, resultan ineficaces para abordar las causas profundas de la migración, generando un sistema migratorio 'bipolar', donde la realidad de los flujos migratorios contradice la intención de las políticas formales.»

Este planteamiento parte de la premisa de que las medidas vigentes privilegian la contención frente a un enfoque estructural que atienda a factores como la pobreza, la violencia o la crisis climática. El resultado es un sistema migratorio «bipolar», caracterizado por vías legales altamente restringidas y la proliferación de rutas informales, lo que perpetúa la irregularidad y refuerza la securitización¹¹⁹. En este marco, incluso las políticas de cooperación al desarrollo acaban

¹¹⁹ Matilde Rosina, «Criminalising Migration: The Vicious Cycle of Insecurity and Irregularity», *Social Sciences* 13, n.º 10 (2024): 529, 6, <https://doi.org/10.3390/socsci13100529>.

instrumentalizadas como herramientas de disuasión, operando bajo esquemas de condicionalidad vinculados al control migratorio¹²⁰.

Para complementar y matizar esta primera aproximación, se formula una hipótesis sectorial centrada en las dimensiones institucionales y operativas del modelo europeo. Se propone que:

«A pesar del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, la externalización del control migratorio, la falta de solidaridad entre los Estados miembros y la priorización del control fronterizo sobre la protección de los derechos humanos obstaculizan una gestión migratoria eficaz y equitativa en la UE.»

Esta segunda hipótesis se fundamenta en el análisis de los principales instrumentos normativos y políticos adoptados desde la crisis de 2015. Aunque el Nuevo Pacto introduce mecanismos de cooperación, su carácter voluntario y la falta de obligaciones vinculantes tienden a perpetuar los desequilibrios entre Estados miembros. Asimismo, la proliferación de acuerdos bilaterales con terceros países externaliza las responsabilidades de protección internacional, debilitando principios como el de *non-refoulement* y desdibujando la centralidad de los derechos humanos en la acción exterior de la UE¹²¹.

A partir de estas hipótesis, el objetivo general del trabajo es evaluar en qué medida las estrategias de gestión migratoria implementadas por la UE favorecen u obstaculizan el desarrollo de una política eficaz, justa y coherente con los principios fundacionales del proyecto europeo. Para ello, se adopta como estudio de caso el papel de España como frontera sur, con especial atención al rol de Frontex en el marco de una lógica securitaria que condiciona las políticas de control migratorio. En este sentido, el análisis se articula en torno a un conjunto de preguntas de investigación que guían el desarrollo del estudio:

- ¿Cuáles son las principales estrategias de la Unión Europea para la gestión de los flujos migratorios y cómo han evolucionado en términos jurídicos y políticos?
- ¿Cómo afecta la securitización del control fronterizo al derecho de asilo?
- ¿Cuáles son los principales desafíos que enfrenta España como frontera sur de la UE en la gestión de los flujos migratorios?
- ¿Qué resultados ha tenido Frontex en la gestión de la migración irregular en el Mediterráneo occidental?

Para responder a estas cuestiones, se emplea una metodología basada en el análisis de políticas públicas, marcos normativos e instrumentos jurídicos clave, tales como el Sistema Europeo Común de Asilo, el Nuevo Pacto sobre Migración

¹²⁰ CEAR, *Informe marco: Cooperación al desarrollo*, 9.

¹²¹ Ruiz-Estramil, «La tercerización de la responsabilidad», 35.

y Asilo, y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. A nivel empírico, el enfoque cualitativo se nutre del examen de fuentes primarias —como la normativa europea y española, resoluciones del TJUE y del TEDH, o documentos institucionales—, así como de fuentes secundarias —literatura revisada por pares, informes de *think tanks* y estudios de organizaciones de distinta índole como ACNUR, Human Rights Watch o CEAR—.

Asimismo, se incorpora un análisis centrado en las lógicas narrativas predominantes en los principales medios de comunicación de España e Italia —los dos Estados que actualmente registran la mayor afluencia migratoria procedente de la Vecindad Sur—, tomando como referencia artículos publicados en *El País*¹²² y *Corriere della Sera*¹²³, respectivamente. Con el objetivo de enriquecer esta aproximación y delimitar el análisis del caso español como frontera sur de la UE, se incorpora también la revisión de intervenciones públicas de los dos principales partidos de la oposición al Gobierno —Partido Popular (PP) y Vox—, lo que permite identificar las divergencias ideológicas que configuran el debate migratorio más allá de la acción institucional del Ejecutivo.

En particular, la elección del Partido Popular resulta especialmente pertinente, no solo por su peso institucional como fuerza de oposición, sino porque su discurso sintetiza las tensiones que actualmente atraviesan la política migratoria europea: el avance de los enfoques securitarios, la resistencia a mecanismos efectivos de solidaridad y el riesgo de erosión de los derechos fundamentales.

Por su parte, el componente cuantitativo permite contextualizar y contrastar el análisis normativo y discursivo con datos empíricos. Se recurre a estadísticas de Eurostat, EUAA o ACNUR, tomando como variables el número de llegadas irregulares, retornos forzados, solicitudes de asilo o reasentamientos, así como datos comparativos entre Estados miembros en materia de distribución de la responsabilidad y de solidaridad efectiva.

La delimitación temporal del estudio abarca la última década, tomando como punto de partida la crisis migratoria de 2015, por su papel como catalizador de reformas y replanteamientos en las políticas europeas. A nivel geográfico, se circunscribe a la Unión Europea, con énfasis en el caso español, tanto por su relevancia como frontera sur como por su papel en los procesos de externalización hacia el norte de África.

Entre las limitaciones del estudio, se reconoce, en primer lugar, la imposibilidad de acceder a documentación política y diplomática clasificada, así como los

¹²² Se ha escogido *El País* por ser el periódico generalista con mayor difusión en España desde, al menos, 2008, según datos de la Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación (AIMC). Véase AIMC, *Marco General de los Medios en España 2025*, febrero de 2025, 50, <https://shre.ink/xPII>.

¹²³ *Corriere della Sera* ha sido seleccionado como objeto de análisis al tratarse del diario de mayor difusión en Italia, conforme a los datos de Statista correspondientes a las ventas de ejemplares en 2023. Véase Amy Watson, «Leading daily newspapers in Italy as of December 2023, by number of copies sold», *Statista*, 8 de marzo de 2024, <https://shre.ink/xPD8>.

desafíos metodológicos asociados al análisis del discurso político, que pueden implicar cierto grado de subjetividad. Este trabajo adopta un enfoque analítico situado, lo que conlleva un grado de sesgo inherente en la selección e interpretación de los marcos teóricos y empíricos, en línea con una perspectiva crítica centrada en las relaciones de poder y los efectos estructurales de las políticas migratorias. Además, debido a las limitaciones temporales intrínsecas al desarrollo del trabajo, el análisis se ha centrado en un conjunto acotado de casos y fuentes, lo que condiciona el alcance generalizable de las conclusiones. Para minimizar estos sesgos y limitaciones, se ha recurrido a la triangulación de fuentes y al contraste crítico de datos, con el propósito de reforzar la consistencia analítica y la validez interpretativa del estudio.

En conjunto, esta metodología ofrece una lectura integral y rigurosa del fenómeno migratorio desde una perspectiva interdisciplinar, combinando el análisis jurídico, político y discursivo. Esta aproximación permite no solo comprender los factores estructurales que condicionan la política migratoria europea, sino también valorar sus implicaciones éticas y políticas a la luz de los principios fundacionales de la integración regional.

Capítulo IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

A continuación, se mostrarán los principales hallazgos del trabajo, en estrecha relación con los objetivos planteados y el marco teórico desarrollado. A través del análisis empírico realizado, se busca contrastar las hipótesis formuladas y valorar en qué medida las estrategias europeas de gestión migratoria, el papel desempeñado por España como frontera sur y la implementación de Frontex en el Mediterráneo occidental reflejan las dinámicas teóricas identificadas. La discusión se articula de forma crítica, poniendo en diálogo los resultados con los conceptos clave previamente expuestos, con el fin de ofrecer una interpretación fundamentada de las tendencias observadas y sus límites.

A. Estrategias de la UE en la gestión de la inmigración

La dualidad inherente a la política migratoria europea se ha acentuado ante el aumento de los desafíos migratorios, la fragmentación de la respuesta común europea y el predominio de enfoques securitarios en el discurso político. Esta tensión se traduce en un desequilibrio persistente entre el objetivo de contener los flujos migratorios irregulares y la obligación de garantizar los derechos humanos y el acceso efectivo a la protección internacional.

La evolución de los flujos migratorios hacia los países de la UE+ (UE27, junto con Noruega, Suiza, Islandia y Liechtenstein) refleja una presión sostenida sobre los sistemas nacionales de asilo. Tras el pico alcanzado en 2015-2016, con más de un millón de solicitudes anuales¹²⁴, en 2023 se volvió a superar dicho umbral, registrándose 1.129.640 solicitudes¹²⁵. Y aunque, según datos prelimi-

¹²⁴ Yela Uceda, «Gestión de las políticas de asilo», 75.

¹²⁵ Parlamento Europeo, «Asilo y migración en la UE: cifras y hechos», *Temas*, última revisión 21 de noviembre de 2024, <https://goo.su/wUi0>.

nares de Eurostat, en 2024 se registró un descenso del 13 % con respecto al año anterior, el número de solicitudes presentadas por primera vez superó igualmente las 900.000¹²⁶ (Anexo 2).

A este escenario se suma el incremento de los cruces irregulares en las fronteras exteriores de la UE. En 2023 se contabilizaron 380.000 detecciones, un 17% más que en 2022, alcanzando el nivel más alto desde 2016¹²⁷. Por rutas migratorias, el Mediterráneo Central constituyó el principal punto de entrada a la UE, concentrando el 41 % de los cruces irregulares, seguido de los Balcanes Occidentales (26 %) y el Mediterráneo Oriental (16 %)¹²⁸.

Este aumento en las demandas de protección se enmarca en un contexto global marcado por una intensificación del desplazamiento forzoso. A finales de 2024, el número de personas desplazadas por la fuerza a nivel mundial ascendía a 123,2 millones¹²⁹, como resultado de persecuciones, conflictos armados, violaciones de derechos humanos, violencia generalizada o graves alteraciones del orden público¹³⁰. Esta cifra supone un incremento del 6 % respecto a 2023 —equivalente a 7 millones de personas adicionales— y confirma una tendencia sostenida al alza durante los últimos doce años¹³¹. De hecho, mientras que en 2014 una de cada 114 personas en el mundo se encontraba en situación de desplazamiento forzado, en 2024 la proporción se ha duplicado, afectando a una de cada 67¹³².

En paralelo, a finales de 2024, se contabilizaron 8,4 millones de solicitudes de asilo pendientes de resolución a nivel mundial¹³³, lo que refleja la creciente presión sobre los sistemas internacionales de protección. A esto se añade un incremento significativo de las necesidades de reasentamiento¹³⁴, estimadas por ACNUR (2024) en 2,4 millones de personas, un 20 % más que en 2023¹³⁵. No obstante, tan solo 188.800 pudieron ser reasentadas¹³⁶, y los países de la UE+

¹²⁶ Eurostat, «Asylum Applications - Annual Statistics», *Statistics Explained*, última revisión 14 de marzo de 2025, <https://shre.ink/xPQW>.

¹²⁷ Parlamento Europeo, «Asilo y migración en la UE».

¹²⁸ Parlamento Europeo, «Asilo y migración en la UE».

¹²⁹ Esta cifra incluye a las personas refugiadas bajo el mandato de ACNUR y a las personas palestinas refugiadas bajo el mandato de la UNRWA, así como solicitantes de asilo, personas desplazadas internas y otras personas que necesitan protección internacional (ACNUR 2025).

¹³⁰ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Global Trends - Forced displacement in 2024* (Ginebra: ACNUR, 2025), 6, <https://lc.cx/Kil3xx>.

¹³¹ ACNUR, *Global Trends - Forced displacement in 2024*, 6.

¹³² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Informe Semestral de Tendencias 2024* (Ginebra: ACNUR, 2024), 5, <https://shre.ink/xPTV>.

¹³³ ACNUR, *Global Trends - Forced displacement in 2024*, 7.

¹³⁴ «El reasentamiento implica la selección y el traslado de refugiados desde un Estado en el cual han buscado protección hacia un tercer Estado que ha acordado admitirlos —como refugiados— con permiso de residencia permanente» (ACNUR 2011).

¹³⁵ McAuliffe y Ochoa, *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2024*, 50.

¹³⁶ Según ACNUR (2025), se trata del nivel más alto registrado en las últimas cuatro décadas.

acogieron apenas a 16.500 de ellas¹³⁷, lo que representa la cifra más baja desde 2016, salvo en 2020, año marcado por la pandemia (Anexo 3).

El elevado volumen de solicitudes ha generado una importante sobrecarga en los sistemas nacionales de asilo del continente europeo, con consecuencias notables tanto en la lentitud de los procedimientos como en la precariedad de las condiciones de acogida¹³⁸. Como consecuencia, persiste una notable disparidad entre el volumen de solicitudes y la capacidad de respuesta institucional. En 2023, esta brecha provocó un aumento del 66 % en el volumen de expedientes pendientes en la UE+ respecto a 2022¹³⁹, lo que evidencia una creciente incapacidad del sistema para absorber y resolver las solicitudes a tiempo (Anexo 4).

A pesar de estos obstáculos, la tasa de reconocimiento en primera instancia de las formas de protección previstas por la UE+ —el estatuto de refugiado y la protección subsidiaria— ascendió al 43 % en 2023¹⁴⁰, el valor más elevado desde 2016, y se mantuvo en un 42 % durante 2024¹⁴¹. Además, casi una cuarta parte de las decisiones negativas (23 %) derivaron en la concesión de protecciones nacionales por razones humanitarias. Entre las nacionalidades con mayores tasas de reconocimiento destacan la palestina (91%), la siria (90 %), la burkinesa (85 %), la maliense (84 %), la eritrea (82 %) y la ucraniana (80 %)¹⁴².

En este panorama, España ha asumido un papel cada vez más relevante dentro del sistema de asilo europeo. En 2024, recibió 164.010 solicitudes, situándose como el segundo país con mayor número de demandas de protección internacional dentro de la UE+¹⁴³. Esta evolución contrasta con las cifras de 2015 —cuando apenas se registraron 14.600 solicitudes¹⁴⁴— y evidencia una tendencia ascendente y sostenida en el tiempo. Como otros Estados miembros situados en la frontera exterior, España enfrenta una presión migratoria constante de carácter estructural, vinculada tanto a su posición geoestratégica como al creciente uso de las rutas atlántica y mediterránea occidental.

La respuesta europea a este desafío ha consistido, en gran medida, en reforzar las políticas de control fronterizo y en recurrir de forma creciente a la externalización de la gestión migratoria. Esta estrategia ha derivado en prácticas amplia-

¹³⁷ Eurostat, *Resettled persons by age, sex and citizenship - annual data*, última revisión 4 de junio de 2025, https://doi.org/10.2908/MIGR_ASYRESA.

¹³⁸ Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA), *Informe sobre el asilo 2024: Informe de anual sobre la situación del asilo en la Unión Europea. Resumen* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2024), 23, <https://shre.ink/xPQB>.

¹³⁹ EUAA, *Informe sobre el asilo 2024*, 15.

¹⁴⁰ EUAA, *Informe sobre el asilo 2024*, 21.

¹⁴¹ Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA), *Informe sobre el asilo 2025 - Informe anual sobre la situación del asilo en la Unión Europea. Resumen* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025), 14, <https://euaa.europa.eu/es/node/26194>.

¹⁴² EUAA, *Informe sobre el asilo 2025*, 14.

¹⁴³ Eurostat, *Asylum applicants by type, citizenship, age and sex - annual aggregated data*, última revisión 3 de junio de 2025, https://doi.org/10.2908/MIGR_ASYAPPCTZA.

¹⁴⁴ Eurostat, *Asylum applicants by type, citizenship, age and sex*.

mente documentadas como las expulsiones colectivas ilegales o «devoluciones en caliente» (*pushbacks*), tanto en las fronteras marítimas como terrestres¹⁴⁵.

La externalización, predominante en el desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, plantea serias implicaciones jurídicas y éticas, al limitar de facto el ejercicio del derecho a abandonar un país, incluido el propio. Este derecho, consagrado en el artículo 13.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), el artículo 12.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), y el artículo 2.3 del Protocolo n.º 4 del CEDH, es esencial para la realización de otros derechos, como el derecho a solicitar asilo o huir de contextos de persecución o tortura¹⁴⁶. Sin embargo, su efectividad se ve mermada por las excepciones que permiten a los Estados restringir su ejercicio por razones de seguridad nacional, orden público o control migratorio.

Como señala Fajardo (2021), estas políticas vulneran derechos fundamentales al limitar la libertad de circulación mediante acuerdos con terceros países que restringen las salidas, refuerzan el control migratorio extraterritorial y facilitan devoluciones sumarias. La externalización se ha materializado en una densa red de acuerdos bilaterales entre la UE —o sus Estados miembros— y países terceros, con el objetivo de impedir las salidas desde regiones como el norte de África y Oriente Próximo, así como facilitar las readmisiones y retornos. Un caso emblemático fue el mencionado acuerdo alcanzado con Turquía en 2016, que estableció un modelo replicado posteriormente en otras alianzas orientadas al control de las rutas migratorias.

En los últimos años, esta tendencia se ha intensificado mediante nuevos instrumentos de cooperación con países terceros. En julio de 2023, la Comisión Europea firmó un memorando de entendimiento con Túnez; posteriormente, en la primavera de 2024, se anunciaron acuerdos similares con Egipto, Mauritania y Líbano¹⁴⁷, todos acompañados de compromisos financieros orientados a fortalecer el control migratorio. Estos instrumentos se suman a la cooperación ya consolidada con Libia y Marruecos, cuyos gobiernos reciben apoyo económico, logístico y técnico de la UE para llevar a cabo tareas de vigilancia, interceptación y contención de flujos migratorios¹⁴⁸.

Las políticas asociadas incluyen operaciones de intercepción en alta mar por parte de las autoridades de los países socios¹⁴⁹ y propuestas como la creación de

¹⁴⁵ Teresa Fajardo del Castillo, «El derecho humano a abandonar un país, incluido el propio: las excepciones a la regla», *Revista Española de Derecho Internacional* 73, n.º 2 (2021): 92, <http://dx.doi.org/10.17103/redi.73.2.2021.1a.05>.

¹⁴⁶ Fajardo del Castillo, «El derecho humano a abandonar un país», 87, 96.

¹⁴⁷ Georgiana Sandu, «La política de asilo», *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*, Parlamento Europeo, junio de 2024, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/la-politica-de-asilo>.

¹⁴⁸ Véase, a modo de ejemplo, *EU Border Assistance Mission in Libya*, Servicio Europeo de Acción Exterior, consultado el 12 de junio de 2025, https://www.eeas.europa.eu/eubam-libya_en?s=327.

¹⁴⁹ Human Rights Watch, «Unión Europea: las políticas migratorias agravan los abusos en las fronteras», 16 de enero de 2025, <https://lc.cx/J4tpqh>.

centros de retorno extraterritoriales, lo que desplaza las obligaciones jurídicas europeas a contextos donde las garantías de derechos humanos son insuficientes o directamente inexistentes. En esta misma dirección se inscribe la propuesta presentada el 11 de marzo de 2025 por la Comisión Europea para establecer un nuevo Sistema Europeo Común de Retornos¹⁵⁰, concebido como complemento al Pacto sobre Migración y Asilo, cuya entrada en vigor se prevé para junio de 2026¹⁵¹.

Entre las principales novedades figura el establecimiento de «centros de retorno» y la posibilidad de trasladar a terceros países a personas con una decisión final de retorno, en virtud de acuerdos bilaterales o multilaterales¹⁵². De acuerdo con European Movement International (2025), estas personas quedarían sujetas a prohibiciones automáticas de entrada en todo el territorio de la UE durante periodos de hasta veinte años. A ello se suma la propuesta de una Orden Europea de Retorno, que garantizaría el reconocimiento mutuo de las decisiones de expulsión entre Estados miembros, estandarizadas a través del Sistema de Información de Schengen (SIS)¹⁵³.

En este marco, la Comisión ha presentado también una primera lista común de países de origen seguros, que incluye a Marruecos, Colombia, Bangladés, Egipto, India y Túnez, así como Kosovo y el resto de países candidatos a la adhesión¹⁵⁴. Esta lista, que complementa las existentes a nivel nacional, busca facilitar una aplicación más uniforme de los procedimientos acelerados, sin eliminar la obligación de evaluar cada caso de forma individual¹⁵⁵.

Aunque el proceso contempla ciertos derechos, como la asistencia jurídica gratuita y el acceso a mecanismos de supervisión, estas garantías quedan supeditadas al cumplimiento de obligaciones estrictas que, de ser incumplidas, permitirían la detención o deportación forzosa¹⁵⁶. En palabras de Eve Geddie, directora de la oficina de Amnistía internacional en Bruselas, «la propuesta [...] sienta las bases para que los Estados envíen personas a países con los que no tienen ninguna conexión, donde languidecerán recluidas en centros de detención, con pocas garantías creíbles de que se respeten sus derechos»¹⁵⁷.

¹⁵⁰ European Movement International, «Deportation Hubs: Unpacking the Commissions shift in return policy», *Policy Focus*, 13 de marzo de 2025, <https://goo.su/MDM9cIU>.

¹⁵¹ Departamento de Seguridad Nacional, «Unión Europea - países seguros / asilo», *Gabinete de la Presidencia del Gobierno*, 17 de abril de 2025, <https://www.dsn.gob.es/va/node/25200>.

¹⁵² Parlamento Europeo, «Procesos de repatriación: el nuevo enfoque de la UE para el retorno de migrantes», *Temas, última revisión* 25 de marzo de 2025, <https://shre.ink/xPdj>.

¹⁵³ European Movement International, «Deportation Hubs».

¹⁵⁴ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2024/1348 sobre la lista de países de origen seguros a nivel de la Unión, COM(2025) 186 final, 2025/0101(COD), 16 abr. 2025.

¹⁵⁵ Departamento de Seguridad Nacional, «Unión Europea - países seguros / asilo».

¹⁵⁶ European Movement International, «Deportation Hubs».

¹⁵⁷ Amnistía Internacional, «Unión Europea: Las propuestas de retorno suponen un «nuevo mínimo» en el trato que da Europa a las personas migrantes», 12 de marzo de 2025, <https://goo.su/TpzkOFU>.

Esta deriva ha suscitado fuertes críticas por parte de organizaciones de la sociedad civil, como Amnistía Internacional¹⁵⁸, que han denunciado la firma de acuerdos con gobiernos como el de Túnez, pese a la existencia de pruebas documentadas sobre abusos sistemáticos contra personas migrantes y refugiadas. Las reiteradas denuncias mantienen abierto el debate sobre la responsabilidad jurídica y moral de la Unión Europea en el marco de su política migratoria exterior.

En este contexto, algunos Estados miembros han adoptado medidas unilaterales que refuerzan esta lógica. Es el caso del acuerdo entre Italia y Albania, que contemplaba inicialmente el traslado de personas rescatadas en el mar a centros situados en territorio albanés para el procesamiento extraterritorial de sus solicitudes de asilo¹⁵⁹. De acuerdo con Human Rights Watch¹⁶⁰, esta iniciativa se enfoca principalmente en hombres de determinadas nacionalidades interceptados en el Mediterráneo y ha sido impugnada judicialmente en Italia. El Tribunal de Roma (sentencia n.º 46690/2024) y la Corte de Apelación de Roma (sentencia n.º 478/2025) suspendieron los primeros traslados al concluir que Albania no garantiza adecuadamente los derechos de los solicitantes, remitiendo incluso el caso al TJUE.

Pese a ello, el gobierno italiano continúa impulsando el acuerdo, como demuestra el decreto-ley aprobado el 28 de marzo de 2025¹⁶¹, que permite trasladar a Albania también a migrantes que ya se encuentran en territorio italiano en situación irregular¹⁶². Gracias a esta modificación legislativa, el 11 de abril partió desde Brindisi la nave militar *Libra* con 40 personas a bordo, con destino al centro de Gjader¹⁶³. En palabras del Tribunal de Casación italiano (Cass., n.º 33398/2024), la consideración de un país como seguro «corresponde únicamente al Ministerio de Asuntos Exteriores y a los demás ministerios que intervienen en su aprobación conjunta» y es competencia de los tribunales evaluar nada más allá de «eventuales circunstancias específicas»¹⁶⁴.

La propia Comisión Europea, junto con varios gobiernos de la UE, parece haberse alineado con Italia ante el TJUE, lo que demuestra las profundas implicaciones políticas que tiene este caso a nivel europeo¹⁶⁵. La posible convalidación de este tipo de acuerdos por parte del Tribunal podría sentar un precedente significativo en la legitimación jurídica de estas estructuras extraterritoriales.

¹⁵⁸ Amnistía Internacional, «UE y Túnez: El acuerdo sobre migración».

¹⁵⁹ González Enríquez, *El Pacto de Migración y Asilo*, 7.

¹⁶⁰ Human Rights Watch, «Unión Europea: las políticas migratorias».

¹⁶¹ Decreto-legge 28 marzo 2025, n.º 37, G.U. Serie Generale n. 73/2025.

¹⁶² Íñigo Domínguez, «Meloni hace un cuarto intento de trasladar migrantes a Albania tras otro retoque legal a la norma», *El País*, 11 de abril de 2025, <https://lc.cx/Wi3vui>.

¹⁶³ Domínguez, «Meloni hace un cuarto intento».

¹⁶⁴ Adriana Logroscino, «Migranti, riparte l'operazione Albania. Il governo accelera, protestano le opposizioni», *Corriere della Sera*, 24 de enero de 2025, <https://goo.su/OqA0w8>.

¹⁶⁵ Giuseppe Guastella, «Protocollo Italia-Albania: il 10 aprile le conclusioni dell'avvocato generale della Corte europea», *Corriere della Sera*, 25 febrero 2025, <https://shre.ink/xP2J>.

La legitimación de este conjunto de medidas se apoya en un discurso securitario ampliamente difundido, que presenta la migración como una amenaza a la seguridad nacional y al orden público. Esta narrativa ha impregnado los discursos políticos, institucionales y mediáticos, alimentando percepciones sociales marcadas por la desconfianza, la xenofobia y el racismo¹⁶⁶. La asociación errónea de las personas refugiadas con riesgos a la seguridad ha contribuido a consolidar esta visión, condicionando las políticas públicas y desplazando el enfoque normativo desde la protección hacia el control. En este contexto, el ministro griego de Migración, Makis Voridis, expresó su apoyo a «un marco más estricto que cierre las lagunas legales [...] y que actúe como elemento disuasorio»¹⁶⁷.

En el escenario político español, el Partido Popular, principal partido de la oposición, respaldó ante el Parlamento Europeo la propuesta de reglamento sobre retornos, enfatizando la necesidad de agilizar los procedimientos de expulsión de personas en situación irregular y de reforzar a Frontex mediante la triplicación de su personal¹⁶⁸. Aunque el discurso oficial subraya el respeto a los derechos fundamentales, insiste en la eficacia como criterio prioritario, perpetuando la lógica de contención que define el actual marco europeo de gestión migratoria.

Al defender soluciones bilaterales y medidas de contención, como la creación de centros de retorno en terceros países o el fortalecimiento de acuerdos de readmisión, mientras se cuestionan los mecanismos vinculantes de reparto de responsabilidades¹⁶⁹, el PP contribuye a la fragmentación del sistema europeo de asilo. Esta posición se refleja en las intervenciones de los eurodiputados Javier Zarzalejos y Juan Ignacio Zoido, quienes subrayaron ante el Parlamento Europeo la necesidad de establecer un sistema más eficaz para la expulsión de personas en situación administrativa irregular¹⁷⁰. En palabras de Zoido, «cada año, la justicia europea ordena la expulsión de medio millón de inmigrantes irregulares, pero sólo uno de cada cinco acaba saliendo de Europa»¹⁷¹.

En este sentido, conviene señalar que, según los datos del Observatorio Vasco de Inmigración, durante el tercer trimestre de 2024 un total de 112.335 ciudadanos extranjeros recibieron órdenes de abandonar algún Estado miembro de la UE, pero solo 27.740 fueron efectivamente devueltos a terceros países tras recibir dicha orden¹⁷². Esta disparidad suele utilizarse como argumento para justificar el

¹⁶⁶ Yela Uceda, «Gestión de las políticas de asilo», 70.

¹⁶⁷ Makis Voridis, citado en Tania Georgiopolou, «Migrant Return Rules Get Tougher», *Kathimerini*, 7 de mayo de 2025, <https://lc.cx/WfoJ2i>.

¹⁶⁸ Grupo del Partido Popular Europeo (PPE), «EPP Group Position Paper on Harnessing Migration: Firm, Fair and Future-Oriented Approach», 3 de abril de 2025, <https://shre.ink/xP2X>.

¹⁶⁹ Grupo PPE, «EPP Group Position Paper on Harnessing Migration».

¹⁷⁰ Grupo PPE, «El PP respalda el nuevo Reglamento de retorno de migrantes para una política migratoria más eficaz», 11 de marzo de 2025, <https://goo.su/Gyz5>.

¹⁷¹ Grupo PPE, «El PP respalda el nuevo Reglamento».

¹⁷² EFE, «España, entre los países de la UE con más devolución de migrantes en el tercer trimestre», *Ikuspegi - Observatorio Vasco de Inmigración*, 18 de diciembre de 2024, <https://shre.ink/xP2f>.

internamiento de personas migrantes. Según la Comisión Europea, las fugas y los movimientos secundarios representan un obstáculo importante para la ejecución efectiva de los procedimientos de retorno. Por ello, consideran que garantizar la presencia de las personas a lo largo del proceso —incluso mediante su internamiento— se considera una necesidad operativa¹⁷³.

Sin embargo, la retórica centrada en la «ilegalidad» y en la necesidad de acelerar las expulsiones socava el derecho de asilo y el principio de no devolución, pilares esenciales para garantizar una protección efectiva. Diversas organizaciones, como Human Rights Watch y Médicos Sin Fronteras (MSF), han denunciado que este enfoque securitario y externalizador contribuye al agravamiento de los abusos tanto en las fronteras como más allá de ellas, vulnerando derechos fundamentales y poniendo vidas en riesgo¹⁷⁴. En esta línea, MSF informó lo siguiente:

En enero de 2022, por ejemplo, alrededor de 600 personas fueron arrestadas violentamente frente a la oficina del ACNUR en Trípoli mientras se manifestaban por su derecho a la protección y la seguridad, y fueron trasladadas a centros de detención. Médicos Sin Fronteras trató heridas relacionadas con la violencia, incluida una herida de arma blanca y cinco casos de traumatismos causados por golpes con palos durante el arresto. (MSF 2024).

En marcado contraste, la respuesta de la UE a la crisis provocada por la invasión rusa de Ucrania en 2022 representó una excepción significativa, al demostrar que era posible adoptar un enfoque radicalmente distinto. Por primera vez, se activó la Directiva de Protección Temporal (2001/55/CE), con el fin de ofrecer protección inmediata y armonizada a millones de personas desplazadas, garantizándoles el acceso a derechos básicos —como el permiso de residencia, el acceso al empleo y a la asistencia médica y social—¹⁷⁵, así como la posibilidad de elegir su país de acogida dentro de un marco de solidaridad entre Estados miembros. Respaldada por la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, esta eficaz respuesta fue posible gracias a una combinación de factores, como la exención de visado, una voluntad política común y el hecho de que los países más afectados —como Polonia o Rumanía— solían ser de los más reticentes a la acogida¹⁷⁶.

El éxito de esta experiencia ha reabierto el debate sobre la aplicabilidad de mecanismos similares a otras categorías de personas desplazadas, como quienes huyen de los efectos del cambio climático o provienen de regiones del Sur global,

¹⁷³ Comisión Europea, «Preguntas y respuestas: Respuesta de la Comisión Europea a la decisión del Tribunal de Justicia sobre el acuerdo entre Italia y Albania», 20 de febrero de 2025, <https://goo.su/NMU0K>.

¹⁷⁴ Médicos Sin Fronteras (MSF), *Death, despair and destitution: the human costs of the EU's migration policies* (Trípoli: MSF, 2024): 18, <https://shre.ink/xP2s>.

¹⁷⁵ Tajahuerce Barranco, «La Unión Europea», 666-667.

¹⁷⁶ Elena Crespo Navarro, «La respuesta de la Unión Europea frente a las consecuencias migratorias de la agresión rusa a Ucrania», *EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives* 2 (2022): 66, <http://digital.casalini.it/10.1400/289153>.

que históricamente enfrentan mayores obstáculos para acceder a la protección internacional. Las cifras muestran que las estrategias centradas en la externalización y el control fronterizo no han logrado reducir la presión migratoria, sino que han desplazado las rutas y aumentado los riesgos para las personas migrantes.

Al restringirse las vías legales de entrada, el sistema de asilo se convierte en la única opción para quienes escapan de la violencia, la persecución o el deterioro socioeconómico y ambiental, lo que ha generado una presión creciente sobre los sistemas de acogida. Las devoluciones a países como Libia —donde se documentan torturas, abusos y detenciones arbitrarias¹⁷⁷— y los abandonos en zonas desérticas¹⁷⁸ reflejan las consecuencias más graves de este enfoque. En conjunto, las políticas europeas de externalización y contención no solo han debilitado el sistema común de asilo, sino que también han sobrecargado a los Estados receptores y suscitado críticas persistentes por sus efectos sobre los derechos humanos. Bajo esta lógica, resulta clave examinar cómo estas dinámicas se concretan en el caso español, en tanto que actor fundamental en la implementación de las estrategias europeas de gestión migratoria.

B. El papel de España como frontera sur: desafíos y oportunidades

En el sistema migratorio europeo, España desempeña un papel estratégico por su ubicación entre Europa y el norte de África. Esta condición la convierte en uno de los principales puntos de entrada al espacio Schengen y le otorga un papel clave en la política migratoria impulsada desde Bruselas¹⁷⁹. En este contexto, la externalización de fronteras, las relaciones bilaterales con países de origen y tránsito, así como la adopción de políticas nacionales, constituyen elementos centrales para analizar los principales desafíos que enfrenta España en su función como frontera sur de la UE.

Uno de los aspectos más significativos de esta configuración es el modo en que la externalización de fronteras condiciona la actuación española, especialmente en su relación con Marruecos¹⁸⁰. La cooperación bilateral en materia migratoria, reforzada mediante acuerdos formales e informales, se ha intensificado en los últimos años con el objetivo de contener las salidas irregulares desde la

¹⁷⁷ McAuliffe y Ouchó, *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2024*, 65.

¹⁷⁸ Amnistía Internacional, «UE y Túnez: El acuerdo sobre migración».

¹⁷⁹ Lorenzo Gabrielli, «The Genealogy of the External Dimension of the Spanish Immigration Regime: When a Bricolage National Policy Becomes a Driver of Europeanisation», en *Migration Control Logics and Strategies in Europe*, ed. por Claudia Finotelli e Irene Ponzio, 91-110, IMICOE Research Series (Cham: Springer, 2023), 91, https://doi.org/10.1007/978-3-031-26002-5_5.

¹⁸⁰ Gabriel Echeverría, Gabriele Abbondanza, y Claudia Finotelli, «The Externalisation Gamble: Italy and Spain at the Forefront of Maritime Irregular Migration Governance», *Social Sciences* 13, n.º 10 (2024): 517, 13, <https://doi.org/10.3390/socsci13100517>.

costa marroquí y el Sáhara Occidental¹⁸¹. Esta estrategia responde a una lógica de contención externalizada que delega el control migratorio en terceros países, a cambio de apoyo financiero, material y político por parte de España y la UE¹⁸².

De este modo, España ha operado como laboratorio de políticas de externalización que han servido de modelo para la UE¹⁸³. Sin embargo, la relación asimétrica resultante ha generado una dependencia estructural que permite a Marruecos instrumentalizar la migración como herramienta de presión diplomática¹⁸⁴. Ejemplos de esta dinámica son el cruce irregular de más de 8.000 personas a Ceuta el 18 de mayo de 2021, y el salto masivo a la valla de Melilla ocurrido el 24 de junio de 2022, ambos reflejo del control ejercido por el país vecino sobre los flujos migratorios¹⁸⁵. El episodio dejó al menos 23 personas fallecidas, según cifras oficiales, aunque organizaciones de derechos humanos elevan la cifra a casi 40¹⁸⁶. Además, el Defensor del Pueblo denunció que las devoluciones sumarias de unas 470 personas realizadas ese mismo día por parte de las autoridades españolas vulneraron el principio de no devolución, contraviniendo los estándares internacionales en materia de derechos humanos¹⁸⁷.

La actuación de actores externos plantea serias dudas sobre el respeto a los derechos fundamentales y no ha logrado frenar de forma efectiva las llegadas, sino que ha incentivado la diversificación de rutas migratorias¹⁸⁸. En 2024 se registraron 63.970 llegadas irregulares por vía marítima y terrestre¹⁸⁹, lo que supone un incremento del 104,91 % respecto a 2022¹⁹⁰. Las principales rutas empleadas fueron la del Mediterráneo occidental, los accesos terrestres a través de Ceuta

¹⁸¹ Abdelhafid El Hayani, «The EU's External Migration Policy Towards Neighborhoods: The Case of Morocco as a Transit Country and a Country of Origin», *The Journal of Social Sciences* 9, n.º 59 (2022): 361, <http://dx.doi.org/10.29228/SOBIDER.64185>.

¹⁸² Luisa Faustini Torres, «Hindering Democracy Through Migration Policies? An Analysis of EU External Migration Policies' Impacts on the Democratisation of Morocco», en *Migrations in the Mediterranean*, ed. por Ricard Zapata-Barrero e Ibrahim Awad, 29-52, IMISCOE Research Series (Cham: Springer, 2024), 40-43, https://doi.org/10.1007/978-3-031-42264-5_3.

¹⁸³ Gabrielli, «The Genealogy of the External Dimension», 100.

¹⁸⁴ Faustini Torres, «Hindering Democracy Through Migration Policies?», 34.

¹⁸⁵ Xavier Ferrer-Gallardo, y Lorenzo Gabrielli, «The Fenced Off Cities of Ceuta and Melilla: Mediterranean Nodes of Migrant (Im)Mobility», en *Migrations in the Mediterranean*, ed. por Ricard Zapata-Barrero e Ibrahim Awad, 289-308, IMISCOE Research Series (Cham: Springer, 2024), 298-302, https://doi.org/10.1007/978-3-031-42264-5_17.

¹⁸⁶ Ferrer-Gallardo, y Gabrielli, «The Fenced Off Cities of Ceuta and Melilla», 301.

¹⁸⁷ Human Rights Watch (HRW), *World Report 2024 - Events of 2023* (Nueva York: HRW, 2024), 579, <https://www.hrw.org/world-report/2024>.

¹⁸⁸ Pablo Blanco, «Subjetividades migrantes: entre la necropolítica y la resistencia. Experiencias desde la ruta del Mediterráneo Central», *Claroscuro. Revista del Centro de Estudios sobre Diversidad Cultural*, n.º 21 (2022): 6, <https://doi.org/10.35305/cl.vi21.112>.

¹⁸⁹ Ministerio del Interior, *Inmigración irregular 2024. Datos acumulados del 1 de enero al 31 de diciembre*, informe quincenal, 2024, 2, <https://shre.ink/x4P5>.

¹⁹⁰ Según datos del Ministerio del Interior, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2022 se registraron 31.219 llegadas irregulares a España por vía marítima y terrestre.

y Melilla, y, especialmente, la ruta atlántica —conocida como ruta canaria—, que se ha consolidado como el principal corredor migratorio hacia España¹⁹¹⁻¹⁹².

La ruta atlántica, que conecta principalmente con Marruecos, Mauritania, Gambia y Senegal, se ha caracterizado por una alarmante intensificación de los riesgos¹⁹³. En 2024, al menos 1.215 personas murieron o desaparecieron en este corredor, lo que representa un aumento del 27 % respecto al año anterior y constituye la cifra más elevada desde que se tienen registros¹⁹⁴. Este dato refleja con crudeza las consecuencias humanitarias derivadas de las políticas de blindaje fronterizo y de la ausencia de vías legales y seguras para migrar¹⁹⁵. Además, en ese mismo año, accedieron por esta ruta 46.843 personas¹⁹⁶, una cifra que multiplica por cinco la población de El Hierro¹⁹⁷ y supera ampliamente las registradas en otras vías como el Mediterráneo occidental o los accesos terrestres (Anexo 5).

Esta intensa presión migratoria ha desbordado la capacidad de los recursos de acogida en las islas¹⁹⁸, evidenciando tanto la falta de preparación institucional como la persistente insuficiencia del principio de solidaridad entre los Estados miembros¹⁹⁹. Aunque el gobierno español ha intentado aliviar la presión reubicando personas migrantes en la península, las respuestas siguen siendo limitadas, descoordinadas y ancladas en una lógica reactiva de emergencia, en lugar de responder a una estrategia estructural, sostenible y basada en los derechos²⁰⁰. A ello se suma la creciente diversificación en los perfiles de las personas migrantes²⁰¹, lo que indica una expansión geográfica de los flujos migratorios hacia España y añade nuevos desafíos a la política migratoria nacional y europea.

El recrudecimiento de los flujos migratorios hacia España debe analizarse también a la luz de transformaciones geopolíticas más amplias que afectan a las regiones de origen y tránsito. En particular, la creciente inestabilidad en el Sahel se ha convertido en un factor determinante en este incremento. La salida de

¹⁹¹ Proposición no de ley del Grupo Parlamentario Popular sobre control de flujos migratorios irregulares, Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 162/000284, 30 de agosto de 2024.

¹⁹² El Hayani, «The EU's External Migration Policy», 361-362.

¹⁹³ European Border and Coast Guard Agency (Frontex), *Annual Risk Analysis 2025/2026* (Luxemburgo: Frontex, 2025), 15, <https://shre.ink/xOTF>.

¹⁹⁴ Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), *Informe 2025 - Las personas refugiadas en España y Europa* (Madrid: CEAR, 2025), 47, <https://shre.ink/xOkT>.

¹⁹⁵ CEAR, *Informe 2025*, 10.

¹⁹⁶ Ministerio del Interior, *Inmigración irregular 2024*, 5.

¹⁹⁷ Según el censo anual de población elaborado por el INE, la isla de El Hierro registró en 2024 un total de 11.786 habitantes. Instituto Nacional de Estadística (INE), *Censo anual de población 2021-2024 - Población según isla y sexo* (Madrid: INE, 2025), <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2852>.

¹⁹⁸ Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), *Informe 2024 - Las personas refugiadas en España y Europa* (Madrid: CEAR, 2024), 94, <https://shre.ink/xOkT>.

¹⁹⁹ Blanco, «Subjetividades migrantes», 6.

²⁰⁰ Véanse las intervenciones de los grupos parlamentarios durante el debate previo a la convalidación del Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias (BOE núm. 67, de 19 de marzo de 2025).

²⁰¹ CEAR, *Informe 2024*, 85-87.

Mali, Burkina Faso y Níger de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), y su posterior adhesión a la Alianza de Estados del Sahel (AES), ha debilitado los marcos regionales de cooperación en materia de seguridad, gobernanza y control de fronteras²⁰².

Esta fractura institucional, junto con la creciente de influencia de actores externos —como Rusia, mediante compañías militares privadas, y China, a través de inversiones estratégicas²⁰³—, así como a la reducción de la ayuda oficial al desarrollo por parte de Estados Unidos²⁰⁴, que contribuye al deterioro de servicios esenciales como la sanidad y la seguridad pública, incrementa la vulnerabilidad de la población y favorece, en consecuencia, los desplazamientos hacia el norte del continente.

En este escenario, la implicación de España como frontera sur se ha reforzado mediante una colaboración estrecha con Frontex, que desde 2006 ha desplegado operaciones conjuntas en puntos estratégicos del territorio. La operación *Hera*, centrada en la ruta atlántica hacia Canarias, fue la primera en activarse, seguida de *Indalo* en el litoral mediterráneo y *Minerva* en los puertos de Algeciras, Almería y Ceuta²⁰⁵. Estas misiones han consolidado la presencia operativa de la agencia en el espacio fronterizo español y han contribuido a reforzar las capacidades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE), así como a paliar posibles limitaciones del Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE)²⁰⁶.

A esta dimensión europea se suma una estrategia bilateral recurrente con diversos países de origen y tránsito. En particular, Marruecos, socio clave por su proximidad geográfica²⁰⁷, coopera en la lucha contra las redes de tráfico de personas, el intercambio de información y la realización de patrullas mixtas²⁰⁸. Destaca, en este marco, el Acuerdo suscrito en 2024 entre el Ministerio del Interior del Reino de España y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) dentro del proyecto GEFMES V, orientado a facilitar el retorno asistido, la reintegración y la mejora de la gestión fronteriza en territorio marroquí. Paralelamente, acuerdos firmados el pasado año con Mauritania, Gambia y Senegal

²⁰² Oksana Morgunova, y Nicoleta-Florina Moraru, «Migration Management in West Africa: The Role of the EU and Internal Risks for Countries in the Region - The Case of Niger», *Vestnik RUDN. International Relations* 25, n.º 1 (2025): 123, <https://lc.cx/vrx17N>.

²⁰³ Jesús Díez Alcalde, *África: Visión y cooperación desde Europa y España*, Documento de análisis 01/2004, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 9 de enero de 2024, 32-33, <https://shre.ink/xOD2>.

²⁰⁴ Iliana Olivie, *¿El fin de la ayuda al desarrollo?*, ARI 48/2025, Real Instituto Elcano, 27 de marzo de 2025, 2, <https://lc.cx/YvrBQC>.

²⁰⁵ Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), *Informe Especial 08/2021: El apoyo de Frontex a la gestión de las fronteras exteriores: ha sido insuficientemente eficaz hasta la fecha* (Luxemburgo: TCE, 2021), 61-62, <https://lc.cx/E6x5RA>.

²⁰⁶ Ainhoa Ruiz Benedicto, María Fraile Moreno, y Sani Ladan, *Qui vigila el vigilant? Violència a les fronteres i impunitat a Frontex*, Informe del Centre Delàs, n.º 62 (Barcelona: Centre Delàs d'Estudis per la Pau, 2022), 31, <https://shre.ink/xO34>.

²⁰⁷ Calderón Vázquez, Ruiz Romero de la Cruz, y Zamarreño Aramendia, «España y su frontera sur», 191.

²⁰⁸ La Moncloa, «XII Reunión de Alto Nivel entre España y Marruecos».

han impulsado mecanismos de retorno, la apertura de canales para la migración laboral regular y el refuerzo del control fronterizo²⁰⁹. Este enfoque responde a una lógica de corresponsabilidad que se ha venido consolidando desde el lanzamiento del Primer Plan África en 2006, combinando medidas de seguridad con acciones de cooperación al desarrollo²¹⁰.

No obstante, mientras organizaciones como Amnistía Internacional critican la externalización del control migratorio hacia países donde no se garantizan los derechos fundamentales²¹¹; el Partido Popular, como principal fuerza de la oposición, cuestiona la eficacia de estas políticas, señalando que las tasas de retorno apenas superan el 2 %²¹²⁻²¹³. El resultado es una estrategia que no consigue ni garantizar los derechos ni asegurar la efectividad de los retornos, ya que sus resultados fluctúan en función del año, de la situación económica del país de destino y, en gran medida, de la estabilidad de los acuerdos con terceros Estados.

Así, la recuperación económica tras la recesión puede ayudar a explicar, al menos en parte, el repunte de llegadas a la península y Baleares registrado en 2018²¹⁴, lo que evidencia cómo los factores estructurales internos también inciden en la evolución de los flujos migratorios (Anexo 5). Más recientemente, en 2023, se observó una disminución en las entradas a Ceuta y Melilla, posiblemente vinculada a la presión ejercida por Marruecos sobre las personas migrantes²¹⁵. Sin embargo, esta tendencia se revirtió en 2024, cuando las entradas terrestres en Ceuta aumentaron un 137 %, pasando de 1.068 a 2.531 personas²¹⁶.

Frente a esta realidad, la política migratoria española aspira a mantener un equilibrio entre el control fronterizo y la integración social, articulándose en cinco ejes: el refuerzo de las fronteras y del sistema de acogida; el impulso de una migración segura, ordenada y regular; la promoción del desarrollo en los países de origen; la reivindicación de una política solidaria a escala europea; y la integración efectiva de las personas migrantes residentes en España²¹⁷. Durante su

²⁰⁹ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, «El Gobierno firma acuerdos con Mauritania, Gambia y Senegal para reforzar vías seguras y regulares de migración y proteger los derechos de los trabajadores», comunicado de prensa, 29 de agosto de 2024, <https://shre.ink/xOGs>.

²¹⁰ Echeverría, Abbondanza, y Finotelli, «The Externalisation Gamble», 9.

²¹¹ Amnistía Internacional, «Mentiras, verdades y silencios. La masacre de Melilla un año después», 16 de mayo de 2023, <https://shre.ink/xOCi>.

²¹² Puede consultarse la intervención de la diputada Vázquez Blanco en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, correspondiente al Pleno del 19 de marzo de 2025, acta taquigráfica, págs. 86-87, <https://shre.ink/xwM3>.

²¹³ Según los datos más recientes facilitados por Eurostat (migr_eiord1; migr_eirtn1), correspondientes al primer trimestre de 2025 y actualizados el 10 y 19 de junio de 2025, los nacionales de terceros países retornados tras una orden de salida representan el 8,8 % del total de órdenes emitidas en España.

²¹⁴ Carmen González Enriquez, *Inmigración en España: una nueva fase de llegadas*, ARI 28/2019, Real Instituto Elcano, 5 de marzo de 2019, 2, <https://shre.ink/xRq8>.

²¹⁵ CEAR, *Informe 2024*, 102.

²¹⁶ Ministerio del Interior, *Inmigración irregular 2024*, 9.

²¹⁷ La Moncloa, «Discurso del presidente del Gobierno en su comparecencia ante el Congreso», 9 de octubre de 2024, <https://shre.ink/xOyx>.

comparecencia ante el Congreso el 9 de octubre de 2024, el Presidente Sánchez defendió una migración regulada y respetuosa con los derechos humanos, subrayando tanto la contribución económica de las personas migrantes —cercana al 10 % de la recaudación total de la Seguridad Social— como el predominio de los flujos regulares en la última década (94 %). Sin embargo, estas afirmaciones contrastan con las limitaciones estructurales del sistema, que cuestionan la coherencia entre el discurso político y la práctica administrativa²¹⁸.

El Real Decreto 1155/2024 introduce reformas relevantes en materia de extranjería, como la autorización individual para trabajos de temporada, la distribución autonómica de la acogida de menores extranjeros no acompañados, la redefinición del «arraigo por formación» como «arraigo socioformativo» y la actualización de los criterios de reagrupación familiar y empleo cualificado. No obstante, el propio Ejecutivo ha reconocido que un número significativo de solicitantes de asilo con resoluciones denegatorias quedará sumergido en la irregularidad, en parte debido a un fallo técnico del sistema de protección internacional²¹⁹.

Esta limitación se proyecta en la tasa históricamente baja de reconocimiento del estatuto de refugiado —un 18,5 % en España frente al 46,6 % del promedio europeo²²⁰—, lo que contribuye a perpetuar la irregularidad como una condición estructural con efectos directos sobre la inclusión social y económica. De partida, la condición de persona migrante, sea en situación regular o irregular, tiende a asociarse a un contexto de mayor vulnerabilidad. Conforme a las tres dimensiones del indicador AROPE (baja intensidad laboral, privación material severa y riesgo de pobreza), el 54,1 % de las personas extranjeras procedentes de países fuera de la Unión Europea se encontraba en 2024 en situación de riesgo de pobreza o exclusión social, frente al 20,8 % de la población nacional²²¹.

La irregularidad administrativa prolongada afecta a miles de personas migrantes en España, muchas de las cuales llevan años residiendo en el país y tienen vínculos familiares y comunitarios consolidados. Esta situación perpetúa dinámicas estructurales de exclusión social y vulnerabilidad, especialmente cuando intersecciona con factores como el género, la edad o el estatus de solicitante de asilo. En particular, las mujeres migrantes de edad avanzada enfrentan una triple discriminación por razón de edad, género y origen étnico o situación socioeconómica²²², lo que incrementa su exposición a la violencia de género, la explotación laboral y la invisibilidad institucional.

²¹⁸ La Moncloa, «Discurso del presidente del Gobierno».

²¹⁹ El País, «Una regularización necesaria», 21 de mayo de 2025, <https://shre.ink/xORL>.

²²⁰ CEAR, *Informe 2025*, 127.

²²¹ Instituto Nacional de Estadística (INE), *Riesgo de pobreza o exclusión social (objetivo Europa 2030) y sus componentes por nacionalidad (personas de 16 y más años)*, última revisión el 5 de marzo de 2025, https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=68023#_tabs-tabla.

²²² CEAR, *Informe 2025*, 116.

En este contexto, ha recobrado fuerza la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) impulsada por la plataforma Regularización Ya, que propone una regularización extraordinaria para unas 500.000 personas migrantes²²³. Respaldada por más de 800.000 firmas, la iniciativa ha ganado relevancia política tras evidenciarse las deficiencias del nuevo reglamento de extranjería (RD 1155/2024). En respuesta, el Ejecutivo ha preparado un borrador de Real Decreto²²⁴ para regular una autorización única de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales, destinada a personas extranjeras que se encuentren en España desde antes del 31 de diciembre de 2024 y cumplan determinados requisitos aún por definir.

Sin embargo, esta apertura normativa convive con una creciente politización de la inmigración, especialmente alentada por el auge de la extrema derecha. En este clima, VOX ha difundido un discurso alarmista que asocia la migración con inseguridad, islamización y pérdida de identidad nacional²²⁵. Esta narrativa ha calado en sectores significativos de la población, hasta el punto de que, según el barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de junio de 2025, el 18,5 % de los encuestados situó la inmigración entre los tres principales problemas del país, convirtiéndola en la segunda preocupación más señalada, solo por detrás de la vivienda²²⁶. Esta percepción se ve reforzada por los datos del último estudio del CIS sobre ideología y polarización, donde un 58,3 % se mostró favorable a la aplicación de medidas más contundentes para impedir la entrada irregular de inmigrantes²²⁷.

A nivel europeo, esta ambivalencia también se hace evidente. CEAR destaca, en este sentido, el contraste entre la rápida y coordinada acogida ofrecida a las personas desplazadas por la guerra en Ucrania y la limitada respuesta institucional ante otras crisis migratorias, como las que afectan al Mediterráneo o a las Islas Canarias²²⁸. Este doble rasero revelaría no solo un sesgo racial y geopolítico²²⁹, sino también una tendencia europea que perpetúa las estructuras de poder y de-

²²³ Regularización Ya, «Iniciativa Legislativa Popular para la Regularización de las personas extranjeras en España», consultado el 19 de junio de 2025, <https://regularizacionya.com/ilp-regularizacion/>.

²²⁴ Borrador no público al que ha tenido acceso *El País*. María Martín, «El Gobierno propone regularizar a los inmigrantes que se encuentren en España desde antes del pasado 31 de diciembre», *El País*, 20 de mayo de 2025, <https://shre.ink/xwMZ>.

²²⁵ Puede consultarse la intervención del diputado Santiago Abascal en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, correspondiente al Pleno del 19 de marzo de 2025, acta taquigráfica, pág. 4, <https://shre.ink/xwM3>.

²²⁶ Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). *Barómetro de junio 2025*, estudio n.º 3514, variable 0010R - «Problemas principales que existen actualmente en España (3) (ordinal) recodificadas», junio de 2025, <https://www.cis.es/es/detalle-ficha-estudio?idEstudio=14894>.

²²⁷ Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). *Ideología y polarización*, estudio n.º 3480, pregunta 0008 - «Grado de acuerdo con distintas frases sobre distintas cuestiones sociales y políticas», octubre de 2024, <https://shre.ink/xwei>.

²²⁸ CEAR, *Informe 2024*, 10.

²²⁹ Gaetano Giancespro, y Flavia Lucenti, «Implicit Hierarchies in the EU Representation of Refugees: A Comparative Text-Analysis of the European Parliament's Framing of Syrian and Ukrainian Diasporas», *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica* 54, n.º 3 (2024): 178. <https://doi.org/10.1017/ipo.2024.10>.

pendencia Norte-Sur dentro de la propia región, «situando a los países del Sur en el papel de ‘débiles’ controladores de fronteras»²³⁰. Esta tendencia no solo socava los procesos democráticos en los países de origen, sino que reproduce relaciones de dependencia dentro de la Unión Europea que desnaturalizan el propósito integrador europeo.

En suma, España constituye un laboratorio revelador de las contradicciones inherentes al enfoque migratorio europeo. Aunque el discurso institucional invoca principios de integración y protección, las políticas implementadas hasta ahora continúan centradas en la externalización, el control y la contención de los flujos migratorios. Esta ambivalencia no solo socava la cohesión social y la legitimidad democrática, sino que perpetúa la vulnerabilidad estructural de las personas migrantes, comprometiendo sus derechos, su inclusión y su dignidad. Para comprender en profundidad los mecanismos operativos de este enfoque securitario, resulta clave examinar el papel de Frontex como instrumento central en la gestión fronteriza de la UE y sus implicaciones para la garantía de derechos en los espacios liminales de frontera.

C. Estudio de caso: Implementación de Frontex en el Mediterráneo occidental

En el marco de las estrategias migratorias de la UE, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas desempeña un papel fundamental en la gestión fronteriza y la lucha contra la delincuencia transfronteriza²³¹. Desde su creación en 2004, con un mandato limitado y recursos modestos, la agencia ha experimentado una expansión notable en competencias, capacidades y presupuesto²³². Las reformas introducidas por los Reglamentos (UE) 2016/1624 y 2019/1896 redefinieron su naturaleza institucional, transformándola de una entidad de apoyo técnico a un organismo operativo dotado de medios propios y personal permanente²³³.

Esta evolución responde a una lógica de securitización de la movilidad, orientada a reforzar la seguridad interior, facilitar el tránsito legítimo y, al mismo tiempo, hacer frente a los desafíos de la migración irregular²³⁴. En este contexto, el Mediterráneo occidental, y en particular el territorio español —incluidas rutas

²³⁰ Federica Infantino, «Practices of External Control: Is There a North-South Divide?», en *Migration Control Logics and Strategies in Europe*, ed. por Claudia Finotelli e Irene Ponzio, 51-68, IMISCOE Research Series (Cham: Springer, 2023), 63, https://doi.org/10.1007/978-3-031-26002-5_3.

²³¹ Ana González-Páramo, «Frontex, la cara oscura de la Unión Europea», *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, n.º 155 (2021): 68, <https://shre.ink/xNue>.

²³² TCE, *Informe Especial 08/2021*, 4.

²³³ TCE, *Informe Especial 08/2021*, 4.

²³⁴ Columba Achilleos-Sarll, Julia Sachse, y Saskia Stachowitsch, «The (Inter)Visual Politics of Border Security: Co-constituting Gender and Race through Frontex's Risk Analysis», *Security Dialogue* 54, n.º 4 (2023): 375, <https://doi.org/10.1177/09670106231182314>.

como el Estrecho de Gibraltar, el Mar de Alborán y el corredor atlántico hacia Canarias—, se configura como un espacio prioritario de actuación²³⁵. El análisis de la agencia en la región ofrece una ventana para examinar no solo el alcance operativo de la agencia, sino también los dilemas políticos, jurídicos y éticos que acompañan su intervención.

En términos cuantitativos, la actuación de Frontex en 2024 alcanzó un récord de expulsiones, con 56.262 personas retornadas, lo que representó un incremento del 64% respecto al año anterior²³⁶ y el 51,25% % del total de retornos de la UE²³⁷. Estos datos, que engloban tanto retornos forzosos como voluntarios asistidos, ilustran la capacidad operativa adquirida por la agencia y su consolidación como actor clave en la aplicación del enfoque de control migratorio promovido por Bruselas.

Sin embargo, diversas evaluaciones independientes matizan esta visión. El Tribunal de Cuentas Europeo, en su informe de 2021, concluyó que el apoyo prestado por Frontex a los Estados miembros en la lucha contra la inmigración irregular y la delincuencia transfronteriza «no es suficientemente eficaz»²³⁸. Entre las deficiencias identificadas se encuentra el funcionamiento deficiente del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR), creado por el Reglamento (UE) n.º 1052/2013 para garantizar el intercambio de información y coordinar acciones entre Frontex y las autoridades nacionales²³⁹.

La falta de uniformidad en los formatos de notificación utilizados por los Estados miembros, así como la escasez de datos fiables y actualizados, obstaculiza la producción de análisis de riesgos precisos y oportunos²⁴⁰. La tragedia del naufragio de Cutro, que se saldó con la muerte de 94 personas migrantes y en la que Frontex fue acusada de proporcionar información «poco fiable y engañosa»²⁴¹, puso de manifiesto las debilidades estructurales de los sistemas de vigilancia en torno a la fiabilidad de la información empleada en sus operaciones.

Estas limitaciones repercuten directamente sobre la aplicación del Modelo Integrado Común de Análisis de Riesgos (CIRAM), herramienta esencial para anticipar amenazas y planificar respuestas estratégicas. Aunque el CIRAM ha sido adoptado por la mayoría de los Estados miembros, la falta de datos cualitativos

²³⁵ Frontex, *Annual Risk Analysis 2025/2026*, 14-16.

²³⁶ European Border and Coast Guard Agency (Frontex), «Frontex 2024 - In brief», consultado el 20 de junio de 2025, <https://www.frontex.europa.eu/2024-in-brief/>.

²³⁷ Según los datos facilitados por Eurostat (migr_eirtn1), correspondientes a los cuatro trimestres de 2024, y actualizados el 10 de junio de 2025, el número de nacionales de terceros países retornados tras una orden de salida asciende a 109.770.

²³⁸ TCE, *Informe Especial 08/2021*, 3.

²³⁹ Ana Valdivia, Claudia Aradau, Tobias Blanke y Sarah Perret, «Neither Opaque nor Transparent: A Transdisciplinary Methodology to Investigate Datafication at the EU Borders», *Big Data & Society* 9, n.º 2 (2022): 4, <https://doi.org/10.1177/20539517221124586>.

²⁴⁰ TCE, *Informe Especial 08/2021*, 4.

²⁴¹ Ferruccio Pinotti, «Naufragio Cutro, il perito della Procura: 'I dati di Frontex poco attendibili e fuorvianti'», *Corriere della Sera*, 6 de septiembre de 2023, <https://shre.ink/xNOZ>.

y específicos sobre las vulnerabilidades fronterizas impide su implementación efectiva por parte de Frontex²⁴². Esta fragmentación no solo afecta la eficacia operativa, sino que también perpetúa una gestión reactiva, donde las respuestas a las llegadas irregulares se centran en la contención y la devolución, sin abordar las causas estructurales subyacentes²⁴³.

La consolidación de Frontex en el Mediterráneo occidental no escapa a las contradicciones del modelo migratorio europeo, caracterizado por una estructura bipolar que oscila entre la seguridad y la protección. La agencia opera en una lógica donde la securitización se impone, alimentada por discursos de «crisis»²⁴⁴ que tienden a racializar y «deshumanizar al migrante»²⁴⁵. Esta narrativa justifica tanto el aumento de competencias como la expansión presupuestaria de la agencia — que ha pasado de 19 millones de euros en 2006 a una estimación superior a los 1.120 millones en 2025²⁴⁶ —, pero perpetúa una lógica de gestión restrictiva centrada en la contención más que en la acogida.

La reforma institucional de 2019 supuso un punto de inflexión al establecer la creación de un cuerpo permanente de 10.000 efectivos para 2027²⁴⁷, compuesto por 3.000 agentes de la Categoría 1 (personal propio de Frontex) y 7.000 destacados por los Estados miembros²⁴⁸. Este giro hacia una estructura operativa robusta, con agentes uniformados y armados, ha sido interpretado por parte de la sociedad civil y de organismos internacionales como una expresión de la creciente militarización de las fronteras exteriores de la UE²⁴⁹.

El análisis crítico de las denuncias dirigidas a Frontex permite identificar tensiones estructurales entre los objetivos declarados de la agencia y sus prácticas sobre el terreno²⁵⁰. Aunque la entidad sostiene no participar directamente en devoluciones ilegales, diversos informes y testimonios han señalado su implicación pasiva y su omisión de responsabilidades ante violaciones del Derecho Internacional²⁵¹. Uno de los casos más relevantes es el del asunto *C-136/24 P (Hamoudi/Frontex)*²⁵², en el que un ciudadano sirio denunció haber sido víctima

²⁴² TCE, *Informe Especial 08/2021*, 26.

²⁴³ Sachseder, Stachowitsch, y Binder, «Gender, race, and crisis-driven institutional growth», 4687.

²⁴⁴ Sachseder, Stachowitsch, y Binder, «Gender, race, and crisis-driven institutional growth», 4674.

²⁴⁵ González-Páramo, «Frontex, la cara oscura de la Unión Europea», 69.

²⁴⁶ Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE). *Statement of Revenue and Expenditure for the 2025 Financial Year-European Border and Coast Guard Agency (Frontex) (1)*, C/2025/847, 28 de febrero de 2025, 2, <https://shre.ink/xNJI>.

²⁴⁷ TCE, *Informe Especial 08/2021*, 4.

²⁴⁸ European Border and Coast Guard Agency (Frontex), «Standing corps», consultado el 20 de junio de 2025, <https://lc.cx/1OM65j>.

²⁴⁹ González-Páramo, «Frontex, la cara oscura de la Unión Europea», 76.

²⁵⁰ Sachseder, Stachowitsch, y Binder, «Gender, race, and crisis-driven institutional growth», 4673.

²⁵¹ Mariana Gkliati, «Shaping the Joint Liability Landscape? The Broader Consequences of *WS v Frontex* for EU Law», *European Papers* 9, no. 1 (2024): 79, <https://doi.org/10.15166/2499-8249/743>.

²⁵² Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), «Recurso de indemnización por daños contra Frontex: el Abogado General Norkus analiza la atribución de la carga de la prueba en relación con la existencia de daños en casos de expulsión colectiva», comunicado de prensa n.º 48/25, 10 de abril de 2025, <https://shre.ink/xN0o>.

de una expulsión colectiva tras llegar a Samos en abril de 2020, junto a otras 21 personas. Las autoridades griegas habrían interceptado al grupo, despojado a sus integrantes de sus teléfonos y devuelto al mar, donde habrían sido rescatados por la guardia costera turca al día siguiente. Durante el suceso, un avión de vigilancia operado por Frontex habría sobrevolado la zona en varias ocasiones. Aunque el Tribunal General desestimó el caso por falta de fundamento jurídico, en abril de 2025 el Abogado General Norkus abrió ante el TJUE la posibilidad de invertir la carga de la prueba si existen indicios razonables, planteando así un debate jurídico significativo sobre la responsabilidad de actores no estatales en expulsiones colectivas.

Por otro lado, la falta de transparencia institucional ha agravado las críticas hacia la agencia²⁵³. En el caso *T-205/22 (Naass y Sea-Watch/Frontex)*²⁵⁴, la ONG Sea-Watch solicitó el acceso a documentación relacionada con una operación aérea de Frontex en el Mediterráneo central el 30 de julio de 2021, con el objetivo de esclarecer posibles vulneraciones del principio de no devolución. Frontex denegó el acceso a 73 documentos, alegando motivos de seguridad y dificultades para su anonimización parcial. No obstante, el Tribunal General de la UE anuló parcialmente la decisión, estimando que la agencia no justificó adecuadamente la denegación del acceso a fotografías y vídeos clave de la operación. Este fallo pone de relieve un patrón estructural de opacidad que debilita el control público sobre la agencia.

Esta falta de rendición de cuentas no es un hecho aislado, sino parte de una lógica institucional en la que Frontex y los Estados miembros comparten responsabilidades de forma ambigua, dificultando la identificación de actores responsables²⁵⁵. Tal indefinición afecta directamente a la legitimidad democrática de las políticas migratorias de la UE, y plantea serias dudas sobre la compatibilidad de estas prácticas con los valores fundacionales del proyecto europeo²⁵⁶.

Desde una perspectiva ética, la subordinación de los derechos humanos a las dinámicas de control fronterizo refleja una concepción tecnocrática y deshumanizada de la migración. En línea con las hipótesis planteadas, la expansión del mandato de Frontex, junto al uso de herramientas como el perfilado de riesgo o la «evaluación predictiva de seguridad»²⁵⁷, refuerza la militarización de las

²⁵³ Shrutika Gandhi, «Frontex as a Hub for Surveillance and Data Sharing: Challenges for Data Protection and Privacy Rights», *Computer Law & Security Review* 53 (2024): 5, <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2024.105963>.

²⁵⁴ Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), «El Tribunal General anula parcialmente la decisión de Frontex por la que se denegó una solicitud de acceso a documentos por parte de Sea-Watch», comunicado de prensa n.º 70/24, 24 de abril de 2024, <https://shre.ink/xN0f>.

²⁵⁵ Yichen Zhong, «A Principal-Agent Analysis of Inter-Agency Cooperation in EU Border Management», *Journal of European Integration* 47, n.º 1 (2025): 26, <https://doi.org/10.1080/07036337.2024.2356843>.

²⁵⁶ Gkliati, «Shaping the Joint Liability Landscape?», 85-86.

²⁵⁷ González-Páramo, «Frontex, la cara oscura de la Unión Europea», 73.

fronteras y consolida una industria del control como «una respuesta racional al sufrimiento y las muertes en las fronteras»²⁵⁸. En el Mediterráneo occidental, esta lógica se traduce en una «necropolítica»²⁵⁹ que reduce la vida migrante a una variable gestionable, reproduciendo jerarquías estructurales y relaciones de poder asimétricas²⁶⁰.

Este modelo se extiende a través de las operaciones de Frontex en terceros países, facilitadas por acuerdos de estatuto que permiten desplegar personal con poderes ejecutivos fuera del territorio comunitario, como en Albania o Montenegro²⁶¹. En consonancia con esta lógica externalizadora, la agencia ha extendido su alcance mediante cooperación bilateral y colaboración con países de origen y tránsito, como Marruecos, Mauritania, Gambia y Senegal, con el objetivo de reforzar sus capacidades de vigilancia y control fronterizo²⁶². No obstante, estas actuaciones «extramuros» se desarrollan en contextos de baja transparencia institucional y sin mecanismos efectivos de supervisión, reproduciendo esquemas de patrullaje europeo sin garantizar una rendición de cuentas adecuada²⁶³.

La externalización se presenta, formalmente, como una forma de promover estándares europeos de gestión fronteriza y respeto a los derechos fundamentales. Sin embargo, el hecho de que los equipos de Frontex operen bajo el mando de autoridades nacionales en países socios plantea serias dudas sobre su responsabilidad jurídica²⁶⁴. Este enfoque se inscribe en una arquitectura institucional más amplia en la que también intervienen misiones de la PCSD, como EUCAP Sahel Níger, EUNAVFOR MED Irini, EUBAM Libia o EUTM Mali, con el apoyo técnico y diplomático del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)²⁶⁵.

A pesar de los objetivos declarados, esta estrategia ha derivado en la externalización de la responsabilidad a actores locales, algunos de los cuales han sido reiteradamente señalados por prácticas abusivas²⁶⁶. El caso de Libia es particularmente ilustrativo. Frontex emplea medios aéreos —aviones y drones— para detectar embarcaciones en el Mediterráneo central y facilita su localización a la

²⁵⁸ Eline Waerp, «Devious Refugees and Harmless Borders? How Frontex Inverts Deviance and Blame», *Institute of Race Relations* 66, n.º 4 (2025): 76-77, <https://doi.org/10.1177/03063968241291509>.

²⁵⁹ El concepto de «necropolítica», formulado por Achille Mbembe (2006), alude a la forma en que el poder estatal o institucional puede gestionar la vida y la muerte, es decir, a la capacidad de decidir quién vive y quién muere, o de exponer a determinadas poblaciones a la muerte lenta, la precariedad o la invisibilidad. Sachseder, Stachowitsch, y Binder, «Gender, race, and crisis-driven institutional growth», 4687.

²⁶⁰ TCE, *Informe Especial 08/2021*, 78.

²⁶¹ Comisión Europea, «Rutas migratorias: la Comisión presenta un nuevo Plan de Acción sobre las Rutas del Mediterráneo Occidental y del Atlántico», comunicado de prensa, 6 de junio de 2023, <https://shre.ink/xN6G>.

²⁶² González-Páramo, «Frontex, la cara oscura de la Unión Europea», 74.

²⁶³ Martina Previatello, *Frontex Actions Beyond EU Borders: Status Agreements, Immunities and the Protection of Fundamental Rights*, Documento de trabajo 2023/06 (Utrecht: Academy of European Law, 2023), 10, <https://hdl.handle.net/1814/75751>.

²⁶⁴ Acosta Sánchez, «Nuevo Pacto», 107.

²⁶⁵ Gandhi, «Frontex as a Hub for Surveillance and Data Sharing», 7.

Guardia Costera libia²⁶⁷; según datos publicados por *El País*, entre 2020 y 2023 habría contribuido a más de 2.200 interceptaciones al comunicar por correo electrónico las coordenadas de las embarcaciones irregulares²⁶⁸. Estas actuaciones derivan en retornos forzados a un país donde, según la organización Amnistía Internacional, las personas refugiadas y migrantes detenidas corren el riesgo de ser sometidas a tortura, violencia sexual y trabajo forzoso²⁶⁹.

Más allá de estos escenarios, la financiación europea destinada a terceros países como Turquía, Marruecos o Mauritania ha servido para afianzar políticas migratorias cada vez más restrictivas. Si bien la Unión Europea sostiene que no financia barreras físicas, diversas voces critican el despliegue de lo que denominan «muros digitales y virtuales», sustentados en tecnologías de vigilancia avanzada, inteligencia artificial y sistemas de control remoto²⁷⁰. Este entramado tecnológico refuerza una lógica de frontera deslocalizada, que obstaculiza el acceso al procedimiento de asilo incluso antes de que las personas en movimiento alcancen suelo europeo²⁷¹, desplazando hacia el exterior el ejercicio efectivo del derecho de protección internacional.

A ello se suma la creciente inhibición de Frontex en las labores de búsqueda y rescate. En lugar de prestar asistencia humanitaria activa, la agencia ha reforzado su función de mera observación, priorizando la vigilancia sobre la protección²⁷². Este cambio se enmarca en una estrategia de «crimigración»²⁷³, en la que la movilidad irregular se criminaliza y se diluyen las obligaciones derivadas del Derecho Internacional. Incluso, Frontex ha llegado a considerar que migrar irregularmente constituye una violación del Código de fronteras Schengen, ignorando que la Convención de Ginebra de 1951 contempla la posibilidad de entrada irregular cuando se busca protección internacional²⁷⁴.

²⁶⁷ Aphrodite Papachristodoulou, «The Exercise of State Power over Migrants at Sea through Technologies of Remote Control: Reconceptualizing Human Rights Jurisdiction», *International and Comparative Law Quarterly* 73, n.º 4 (2024): 943, <https://doi.org/10.1017/S0020589324000332>.

²⁶⁸ El País, «Frontex envió 2 200 mensajes a Libia para detener a migrantes en el mar pese a los abusos de su guardia costera», *El País*, 13 de febrero de 2024, <https://shre.ink/xEW0>.

²⁶⁹ Amnistía Internacional, *La situación de los derechos humanos en el mundo* (Londres: Amnistía Internacional, 2025), 294, <https://shre.ink/xEst>.

²⁷⁰ González-Páramo, «Frontex, la cara oscura de la Unión Europea», 72.

²⁷¹ Bruno Oliveira Martins, Kristoffer Lidén, y Maria Gabrielsen Jumbert, «Border Security and the Digitalisation of Sovereignty: Insights from EU Borderwork», *European Security* 31, n.º 3 (2022): 485, <https://doi.org/10.1080/09662839.2022.2101884>.

²⁷² Papachristodoulou, «The Exercise of State Power over Migrants at Sea», 931.

²⁷³ El término *crimigración* fue acuñado por Juliet Stumpf en su artículo «The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power», publicado en *American University Law Review* 56, n.º 2 (2006), 367-419, donde analiza la creciente convergencia entre el derecho penal y el derecho migratorio en el contexto del ejercicio del poder soberano.

²⁷⁴ Daniel Martínez Cristóbal, «La Frontera Exterior Europea, entre la ayuda humanitaria y la política de seguridad de la Unión Europea», *Revista Universitaria Europea*, n.º 37 (2022): 162, <https://www.revistarue.eu/RUE/102022.pdf>.

Esta orientación securitaria también pone de relieve la disonancia estructural entre el mandato formal de Frontex y su actuación sobre el terreno. La transformación de la agencia en Guardia Europea de Fronteras y Costas no ha alterado sustancialmente la lógica de gestión, Los denominados «poderes ejecutivos» continúan en manos de los Estados miembros²⁷⁵, lo que convierte la supuesta «responsabilidad compartida» en una verdadera «ficción jurídica» que permite a la agencia desdibujar su grado de implicación directa y diluir las responsabilidades ante posibles vulneraciones del Derecho Internacional²⁷⁶.

En coherencia con esta deriva, Frontex ha contribuido activamente a la construcción de una narrativa securitaria que presenta la migración como una amenaza, legitimando la normalización de prácticas como las devoluciones sumarias y desdibujando el papel humanitario que la UE afirma defender²⁷⁷. La escasez de datos sistemáticos sobre muertes de personas migrantes, la naturaleza policial de sus intervenciones²⁷⁸ y la limitada eficacia de su mecanismo de reclamaciones —meramente administrativo y sin capacidad sancionadora²⁷⁹— refuerzan la desconexión entre su actuación y los principios fundamentales de la Unión.

En última instancia, el caso de Frontex pone de relieve los límites estructurales del enfoque europeo basado en el control y la securitización como pilares de la gestión migratoria. La externalización del control no solo desplaza el problema hacia terceros países con escasas garantías, sino que lo agrava, generando nuevas dependencias y vulnerabilidades²⁸⁰. Mientras no exista una voluntad política de situar la vida humana y los derechos en el centro de la estrategia migratoria europea, las respuestas seguirán siendo insuficientes, incoherentes y alejadas de una gestión transformadora, justa y eficaz ante un fenómeno global, complejo y estructural.

²⁷⁵ Martínez Cristóbal, «La Frontera Exterior Europea», 159.

²⁷⁶ Juan Santos Vara, «La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 59 (2018): 147, <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.59.04>.

²⁷⁷ Bachoué Pedrouzo, «Frontex, solidaridad», 302-304.

²⁷⁸ González-Páramo, «Frontex, la cara oscura de la Unión Europea», 76.

²⁷⁹ Juan Santos Vara, «La transformación de Frontex», 179.

²⁸⁰ Oliveira Martins, Lidén, y Gabrielsen Jumbert, «Border Security and the Digitalisation», 485.

Capítulo V

CONCLUSIONES

El presente trabajo ha examinado las estrategias de gestión migratoria de la Unión Europea y el papel desempeñado por España como frontera sur, con el propósito de valorar en qué medida dichas políticas favorecen o dificultan una gobernanza migratoria justa, eficaz y coherente con los principios fundacionales del proyecto europeo. Sobre la base del estudio realizado, se exponen a continuación las principales conclusiones extraídas del análisis.

En primer lugar, se confirma de forma clara la hipótesis general planteada: las políticas migratorias de la UE, al estar centradas en el control fronterizo y la seguridad, resultan ineficaces para abordar las causas estructurales que originan y sostienen los flujos migratorios. Esta limitación se traduce en la consolidación de un sistema «bipolar», en el que la restricción de vías legales de entrada fomenta rutas irregulares y, con ello, refuerza una lógica de securitización. Pese al incremento de recursos destinados al control, las cifras persistentes de entradas irregulares y solicitudes de asilo demuestran que el fenómeno migratorio responde a factores determinantes —como los conflictos armados, el cambio climático o las desigualdades— que no pueden ser abordados desde una política reactiva o disuasoria.

En esa línea, también se valida la hipótesis sectorial: el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo no representa una ruptura sustantiva con el anterior paradigma. Aunque introduce nociones como la «solidaridad flexible», la ausencia de obligaciones jurídicamente vinculantes permite a los Estados miembros eludir una distribución equitativa de responsabilidades, perpetuando así una gestión fragmentada. Asimismo, la externalización del control migratorio hacia terceros países —como Marruecos, Libia o Turquía— se ha consolidado como una estrategia recurrente, con serias implicaciones éticas y jurídicas. Tal como advertían Zoomers et al. (2018), la dinámica europea se ha visto inmersa en el «juego del palo y la zanahoria», donde los instrumentos de cooperación al desarrollo son empleados como mecanismos de presión para la contención migratoria, en detrimento de un enfoque genuinamente transformador.

Por otra parte, el análisis también ha evidenciado una profunda disonancia entre los valores que la Unión Europea declara defender —la dignidad humana, la libertad, los derechos fundamentales— y las políticas migratorias implementadas. Esta contradicción se manifiesta en la criminalización de las personas migrantes, la práctica sistemática de devoluciones en caliente, la baja tasa de retornos efectivos y el trato desigual en función del origen geográfico de las personas desplazadas. La acogida brindada a quienes huían de la guerra en Ucrania contrastó de forma notable con la respuesta restrictiva ante otras crisis, lo que revela un sesgo estructural en la política de asilo y plantea serias dudas sobre la universalidad del principio de solidaridad.

Estos hallazgos permiten identificar una paradoja sistémica en la gestión migratoria europea. La primacía del enfoque securitario no solo deshumaniza el fenómeno, sino que tiende a agravarlo al reducir la migración a un asunto de control y amenaza. La externalización, lejos de ser una solución, desplaza la responsabilidad hacia países con estándares de protección deficientes y refuerza relaciones de dependencia y vulnerabilidad. Este enfoque no solo compromete la coherencia ética de la Unión, sino que erosiona su legitimidad democrática, al contradecir su narrativa como garante global de los derechos humanos.

España, como uno de los principales Estados frontera, se ve especialmente afectada por esta configuración. La falta de solidaridad vinculante sobrecarga sus capacidades institucionales y genera tensiones internas, en el debate sobre el reparto autonómico de personas migrantes llegadas a Canarias o en torno a la ILP para la regularización de personas migrantes. La proliferación de discursos que asocian migración con inseguridad y pérdida identitaria contribuye a alimentar un clima político hostil, que incide negativamente sobre las condiciones de vida y la integración de quienes migran, muchas veces atrapados en situaciones de extrema precariedad y desprotección jurídica.

El estudio de Frontex ilustra con claridad los riesgos de esta deriva. Su creciente presupuesto y presencia operativa contrastan con las múltiples denuncias por violaciones de derechos humanos, su opacidad institucional y la escasa rendición de cuentas democrática. Esta lógica de funcionamiento refleja una visión tecnocrática y deshumanizadora del control fronterizo, que convierte la vida migrante en una variable prescindible. Recuperando el concepto acuñado por Mbembe (2006), en este contexto, se refuerza la idea de una «necropolítica» donde la gestión del territorio implica, de forma implícita, decidir quién tiene derecho a vivir y quién puede ser abandonado.

Más allá de las limitaciones ya previstas y recogidas en el diseño metodológico, el desarrollo del análisis ha revelado otros condicionantes que han acotado el alcance de los resultados. La extensión del trabajo, en particular, ha impedido profundizar en el papel de actores clave como el sector privado, las comunidades locales en los países de origen y tránsito, o las organizaciones internacionales involucradas en la gobernanza migratoria.

De cara a futuras investigaciones, resulta prioritario evaluar con mayor detenimiento los efectos concretos del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo una vez entre en vigor en 2026, especialmente en lo relativo a su capacidad para garantizar una distribución más equitativa de responsabilidades entre los Estados miembros. En paralelo, resulta urgente avanzar en el estudio de enfoques alternativos que prioricen los derechos humanos, limiten la instrumentalización de la cooperación al desarrollo y contribuyan a abordar las causas profundas de la movilidad humana. En este marco, las políticas de regularización merecen una atención específica, tanto por su impacto en los procesos de inclusión socioeconómica como por su viabilidad como medida determinante en contextos marcados por la irregularidad.

Asimismo, se recomienda fortalecer los mecanismos de transparencia, fiscalización y control democrático sobre las agencias encargadas del control fronterizo, especialmente Frontex, asegurando el respeto al principio de no devolución y la protección efectiva de las personas en movimiento. En el plano discursivo, es necesario contrarrestar las narrativas alarmistas con estrategias que visibilicen la contribución real de las personas migrantes a las sociedades de acogida, reforzando una visión más justa y fundamentada empíricamente. En este sentido, los estudios comparados con otras regiones —como los marcos de movilidad intraafricana— pueden ofrecer referencias útiles para repensar la arquitectura migratoria europea.

En suma, la gestión migratoria europea requiere un cambio de paradigma: uno que reconozca la migración como fenómeno estructural y no como amenaza. Este nuevo enfoque ha de situar los derechos humanos, la solidaridad y la corresponsabilidad en el núcleo de la estrategia común. Solo superando la lógica reactiva y securitaria será posible construir una política migratoria alineada con los principios fundacionales europeos, capaz de afrontar los desafíos globales.

BIBLIOGRAFÍA

A. Artículos doctrinales

ACHILLEOS-SARLL, COLUMBA, JULIA SACHSEDER, Y SASKIA STACHOWITSCH. «The (Inter)Visual Politics of Border Security: Co-constituting Gender and Race through Frontex's Risk Analysis». *Security Dialogue* 54, n.º 4 (2023): 374-394. <https://doi.org/10.1177/09670106231182314>.

ACOSTA SÁNCHEZ, MIGUEL ÁNGEL. «El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Unión Europea y su repercusión sobre la política común de seguridad y defensa». *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, n.º 32 (2022): 94-117. <https://doi.org/10.15366/reim2022.32.007>.

ALTUNBAŞ, ÇILGA, Y FULYA MEMİŞOĞLU. «Evaluating the Securitized Migration Policy of the European Union in the Context of Border Security». *Lectio Socialis* 8, n.º 1 (2024): 35-56. <https://doi.org/10.47478/lectio.1412017>.

BACHOUÉ PEDROUZO, GÉRALDINE. «Frontex, solidaridad y derechos fundamentales. Reflexiones libres sobre una Agencia siempre en la tormenta». *Revista Vasca de Administración Pública* 2, n.º 128 (2024): 295-311. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.128.2024.2.07>.

BLANCO, PABLO. «Subjetividades migrantes: entre la necropolítica y la resistencia. Experiencias desde la ruta del Mediterráneo Central». *Claroscuro. Revista del Centro de Estudios sobre Diversidad Cultural*, n.º 21 (2022): 1-27. <https://doi.org/10.35305/el.vi21.112>.

CALDERÓN VÁZQUEZ, FRANCISCO JOSÉ, EMILIO RUIZ ROMERO DE LA CRUZ Y GORKA ZAMARREÑO ARAMENDIA. «España y su frontera sur en el contexto de la Unión Europea: un siglo de conflictos económicos y políticos». *Revista Universitaria Europea* n.º 38 (2023): 175-204. <https://hdl.handle.net/10630/32761>.

CRESPO NAVARRO, ELENA. «La respuesta de la Unión Europea frente a las consecuencias migratorias de la agresión rusa a Ucrania». *EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives* 2 (2022): 44-67. <http://digital.casaling.it/10.1400/289153>.

DE LA ROCHA RUBÍ, MANUEL. «El Pacto sobre Migración y Asilo o las contradicciones de la Europa Ilustrada». *Tiempo de Paz. Movilidad humana: migraciones y asilo hoy*, n.º 154 (2024): 8-15. <https://revistatiempodepaz.org/revista-154/>.

DELKÁDER-PALACIOS, AUGUSTO. «La política migratoria de Marruecos como recurso de seguridad y diplomacia: equilibrios e intereses». *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, n.º 35 (2023): 274-306. <https://doi.org/10.15366/reim2023.35.011>.

DUDEK, CAROLYN M., Y CARMEN PESTAN. «Canarios en una mina: la crisis migratoria de los cayucos y la europeización de la política migratoria». *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 49 (2019): 85-106. <https://doi.org/10.21308/recp.49.04>.

DURÁN RUIZ, FRANCISCO JAVIER. «Política y regulación de la migración y el asilo en la Unión Europea en un contexto de pandemia y guerra». *Trayectorias Humanas Trascontinentales*, n.º 8 (2022): 51-74. <https://doi.org/10.25965/trahs.4631>.

ECHEVERRÍA, GABRIEL, GABRIELE ABBONDANZA, Y CLAUDIA FINOTELLI. «The Externalisation Gamble: Italy and Spain at the Forefront of Maritime Irregular Migration Governance». *Social Sciences* 13, n.º 10 (2024): 517. <https://doi.org/10.3390/socsci13100517>.

EL HAYANI, ABDELHAFID. «The EU's External Migration Policy Towards Neighborhoods: The Case of Morocco as a Transit Country and a Country of Origin». *The Journal of Social Sciences* 9, n.º 59 (2022): 354-68. <http://dx.doi.org/10.29228/SOBIDER.64185>.

FAJARDO DEL CASTILLO, TERESA. «El derecho humano a abandonar un país, incluido el propio: las excepciones a la regla». *Revista Española de Derecho Internacional* 73, n.º 2 (2021): 85-100. <http://dx.doi.org/10.17103/redi.73.2.2021.1a.05>.

FITZGERALD, DAVID SCOTT. «Remote Control of Migration: Theorising Territoriality, Shared Coercion, and Deterrence». *Journal of Ethnic and Migration Studies* 46, n.º 1 (2019): 4-22. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1680115>.

GANDHI, SHRUTIKA. «Frontex as a Hub for Surveillance and Data Sharing: Challenges for Data Protection and Privacy Rights». *Computer Law & Security Review* 53 (2024): 1-10. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2024.105963>.

GARCÍA ANDRADE, PAULA. «Tackling Migration Externally Through the EU Common Foreign and Security Policy: A Question of Legal Basis». *European Papers* 8, n.º 2 (2023): 959-984. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/696>.

GARCÍA BURGOS, JORGE. «La cooperación migratoria en la configuración de las relaciones entre España y África subsahariana». *Revista Española de Derecho Internacional* 73, n.º 2 (2021): 101-114. <https://www.revista-redi.es/redi/article/view/399>.

GIANCASPRO, GAETANO Y FLAVIA LUCENTI. «Implicit Hierarchies in the EU Representation of Refugees: A Comparative Text-Analysis of the European Parliament's Framing of Syrian and Ukrainian Diasporas». *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica* 54, n.º 3 (2024): 175-89. <https://doi.org/10.1017/ipo.2024.10>.

GKLIATI, MARIANA. «Shaping the Joint Liability Landscape? The Broader Consequences of WS v Frontex for EU Law». *European Papers* 9, n.º 1 (2024): 69—86. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/743>.

GONZÁLEZ CÁMARA, NOELIA. «De indeseables a ilegales: una aproximación a la irregularidad migratoria». *ARBOR. Ciencia, Pensamiento y Cultura* 186, n.º 744 (2010): 671-687. <https://shre.ink/xRAG>.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, ANA. «Frontex, la cara oscura de la Unión Europea». *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, n.º 155 (2021): 67-78. <https://shre.ink/xNue>.

GRIFFINI, MARIANNA, Y MATILDE ROSINA. «An Ideological Divide? Political Parties' Discourse in Italy's Migration Cooperation with Libya and Albania». *The International Spectator* 60, n.º 1 (2024): 116-135. <https://doi.org/10.1080/03932729.2024.2400962>.

GÜNDÜZ, BERNAL. «Non-Refoulement Principle in the 1951 Refugee Convention and Human Rights Law». *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi (ASSAM International Refereed Journal)*, n.º 10 (2018): 13-23. <https://shre.ink/xRLy>.

LONGO, FRANCESCA, STEFANIA PANEBIANCO, Y GIUSEPPE CANNATA. «Mind the Gap! Organized Hypocrisy in EU Cooperation with Southern Neighbor Countries on International Protection». *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica* 53, n.º 3 (2023): 367-383. <https://doi.org/10.1017/ipo.2023.9>.

LÓPEZ, MÓNICA, Y MAURICIO VALIENTE. «Movilidad humana, crisis climática y derechos». *Tiempo de Paz. Movilidad humana: migraciones y asilo hoy*, n.º 154 (2024): 68-77. <https://revistatiempodepaz.org/revista-154/>.

MARTÍNEZ CRISTÓBAL, DANIEL. «La Frontera Exterior Europea, entre la ayuda humanitaria y la política de seguridad de la Unión Europea». *Revista Universitaria Europea*, n.º 37 (2022): 155-182. <https://www.revistarue.eu/RUE/102022.pdf>.

MAZZILLI, CATERINA. «‘There Were Many Problems Even before Covid.’ Recurrent Narratives of Crisis in Policies for Migrants’ Regularisation.» *Journal of Ethnic and Migration Studies* 48, n.º 19 (2022): 4754-4773. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2022.2099364>.

MORENO MOLINERO, MARÍA JOSÉ. «Migraciones: nomativas, políticas y narrativas». *Tiempo de Paz. Movilidad humana: migraciones y asilo hoy* n.º 154 (2024): 122-129. <https://revistatiempodepaz.org/revista-154/>.

MORGADES GIL, SILVIA. «Migraciones y asilo: análisis y perspectivas. El pacto mundial sobre los refugiados y el nuevo pacto de la Unión Europea sobre migración y asilo: derecho informal y jurisprudencia europea en materia de acceso a la protección». *Revista Española de Derecho Internacional* 74, n.º 1 (2022): 25-45. <https://www.revista-redi.es/redi/article/view/301>.

MORGUNOA, OKSANA, Y NICOLETA-FLORINA MORARU. «Migration Management in West Africa: The Role of the EU and Internal Risks for Countries in the Region - The Case of Niger». *Vestnik RUDN. International Relations* 25, n.º 1 (2025): 121-32. <https://lc.cx/vrx17N>.

OLIVEIRA MARTINS, BRUNO KRISTOFFER LIDÉN, Y MARIA GABRIELSEN JUMBERT. «Border Security and the Digitalisation of Sovereignty: Insights from EU Borderwork», *European Security* 31, n.º 3 (2022): 475-494. <https://doi.org/10.1080/09662839.2022.2101884>.

PAPACHRISTODOULOU, APHRODITE. «The Exercise of State Power over Migrants at Sea through Technologies of Remote Control: Reconceptualizing Human Rights Jurisdiction». *International and Comparative Law Quarterly* 73, n.º 4 (2024): 931-961. <https://doi.org/10.1017/S0020589324000332>.

PÉREZ GUEDES, NACHELY, Y ALFREDO ARUFE PADRÓN. «Migración y terrorismo: las políticas migratorias y de seguridad después del 11 de septiembre». *Revista Científica Universitaria Ad Hoc* 5, n.º 11 (2024): 5-16. <https://revistaad hoc.isri.cu/index.php/rah/article/view/119>.

PERROTE GÓMEZ, ANDREA. «El legado de Fridtjof Nansen: El Pasa-
porte Nansen como una solución a la política migratoria de la Unión Europea». *Revista de Estudios Europeos* n.º 80 (2022): 98-140. <https://goo.su/iJA6>.

ROSINA, MATILDE. «Criminalising Migration: The Vicious Cycle of Insecurity and Irregularity». *Social Sciences* 13, n.º 10 (2024): 529, 6. <https://doi.org/10.3390/socsci13100529>.

RUIZ-ESTRAMIL, IVANA BELÉN. «La tercerización de la responsabilidad de proteger en el nuevo pacto sobre migración y asilo en Europa». *REMHU, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana* 31, n.º 68 (2023): 27-43. <http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880006803>.

SACHSEDER, JULIA, SASKIA STACHOWITSCH, Y CLEMENS BINDER. «Gender, Race, and Crisis-Driven Institutional Growth: Discourses

of ‘Migration Crisis’ and the Expansion of Frontex». *Journal of Ethnic and Migration Studies* 48, n.º 19 (2022): 4670-4693. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2022.2092461>.

SANTOS VARA, JUAN. «La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras?». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 59 (2018): 143-186. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.59.04>.

STUMPE, JULIET. «The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power». *American University Law Review* 56, n.º 2 (2006): 367-419.

TAJAHUERCE BARRANCO, SUSANA. «La Unión Europea y las crisis migratorias de Siria y Ucrania». *Revista Boliviana de Derecho* n.º 36 (2023): 656-677. <https://goo.su/Q9DzapY>.

VALDIVIA, ANA, CLAUDIA ARADAU, TOBIAS BLANKE, Y SARAH PERRET. «Neither Opaque n.º Transparent: A Transdisciplinary Methodology to Investigate Datafication at the EU Borders». *Big Data & Society* 9, n.º 2 (2022): 1-17. <https://doi.org/10.1177/20539517221124586>.

WAERP, ELINE. «Devious Refugees and Harmless Borders? How Frontex Inverts Deviance and Blame». *Institute of Race Relations* 66, n.º 4 (2025): 71-78. <https://doi.org/10.1177/03063968241291509>.

YASEEN, MEHREEN, SADAF GHAYOOR, MUHAMMAD SOHAIL HASSAN, FARIHA JABEEN, Y MUSAIAB UL HASSAN SHAKIR. «The Political Dynamics of Refugee Migration in Europe: Analyzing the Impact of Nationalism, EU Solidarity, and the Dublin Regulation Post-2015 Migrant Crisis». *The Critical Review of Social Sciences Studies* 3, n.º 1 (2025): 486-510. <https://doi.org/10.59075/ma4tcx41>.

YELA UCEDA, MERCEDES. «Gestión de las políticas de asilo en la Unión Europea: ¿crisis de refugiados o crisis de derechos?». *Revista de Estudios Europeos*, n.º 83 (2024): 67-91. <https://doi.org/10.24197/ree.83.2024.67-91>.

ZHONG, YICHEN. «A Principal-Agent Analysis of Inter-Agency Cooperation in EU Border Management.» *Journal of European Integration* 47, n.º 1 (2025): 23-42. <https://doi.org/10.1080/07036337.2024.2356843>.

ZOOMERS, ANNELIES, FEMKE VAN NOORLOOS, E ILSE VAN LIEMPT. «Between Sticks and Carrots: The Future of EU Migration Deals». *Clingendael Spectator* 72, n.º 4 (2018). <https://shre.ink/xYST>.

B. Libros

CHERUBINI, FRANCESCO. «The ‘EU-Turkey Statement’ of 18 March 2016: A (Umpteenth?) Celebration of Migration Outsourcing». En *Europe of*

Migrations: Policies, Legal Issues and Experiences, editado por Serena Baldin y Moreno Zago, 33-47. Trieste: EUT Edizioni Università di Trieste, 2017. <https://shre.ink/xYt8>.

FAUSTINI TORRES, LUISA. «Hindering Democracy Through Migration Policies? An Analysis of EU External Migration Policies' Impacts on the Democratisation of Morocco». En *Migrations in the Mediterranean*, editado por Ricard Zapata-Barrero e Ibrahim Awad, 29-52. IMISCOE Research Series. Cham: Springer, 2024. https://doi.org/10.1007/978-3-031-42264-5_3.

FERRER-GALLARDO, XAVIER, Y LORENZO GABRIELLI. «The Fenced Off Cities of Ceuta and Melilla: Mediterranean Nodes of Migrant (Im) Mobility». En *Migrations in the Mediterranean*, editado por Ricard Zapata-Barrero e Ibrahim Awad, 289-308. IMISCOE Research Series. Cham: Springer, 2024. https://doi.org/10.1007/978-3-031-42264-5_17.

GABRIELLI, LORENZO. «The Genealogy of the External Dimension of the Spanish Immigration Regime: When a Bricolage National Policy Becomes a Driver of Europeanisation». En *Migration Control Logics and Strategies in Europe*, editado por Claudia Finoelli e Irene Ponzio, 91-110. IMISCOE Research Series. Cham: Springer, 2023. https://doi.org/10.1007/978-3-031-26002-5_5.

INFANTINO FEDERICA. «Practices of External Control: Is There a North-South Divide?». En *Migration Control Logics and Strategies in Europe*, editado por Claudia Finoelli e Irene Ponzio, 51-68. IMISCOE Research Series. Cham: Springer, 2023. https://doi.org/10.1007/978-3-031-26002-5_3.

MBEMBE, ACHILLE. *Necropolítica seguido de Sobre el gobierno privado indirecto*. Traducción y edición a cargo de Elisabeth Falomir Archambault. España: Melusina S.L., 2011.

ULUSOY, ORÇUN, ÖZGENUR YIGIT-AKSU, MELTEM INELI-CIGER, Y GAMZE OVACIK. «Cooperation for Containment: An Analysis of the EU-Türkiye Arrangements in the Field of Migration». En *Global Asylum Governance and the European Union's Role, International Perspectives on Migration* 18, editado por Sergio Carrera Núñez, Eleni Karageorgiou, Gamze Ovacik, y Nikolas Feith Tan, 233-255. Cham: Springer, 2025. https://doi.org/10.1007/978-3-031-74866-0_14.

C. Documentos de trabajo

CARRERA, SERGIO, Y ROBERTO CORTINOIS. *The Declaration on a Voluntary Solidarity Mechanism and EU Asylum Policy: One Step Forward, Three Steps Back on Equal Solidarity*. Bruselas: Centre for European Policy Studies, 2022. <https://shre.ink/xPFC>.

DÍEZ ALCALDE, JESÚS. *África: Visión y cooperación desde Europa y España*. Documento de análisis 01/2004. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 9 de enero de 2024. <https://shre.ink/xOD2>.

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, CARMEN. *Inmigración en España: una nueva fase de llegadas*. ARI 28/2019. Madrid: Real Instituto Elcano 5 de marzo de 2019. <https://shre.ink/xRq8>.

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, CARMEN. *España ante los avances en el Pacto de Migración y Asilo*. ARI 56/2023. Madrid: Real Instituto Elcano 27 de junio de 2023. <https://lc.cx/D-x50T>.

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, CARMEN. *El Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea. Contexto, desafíos y limitaciones*. ARI 59/2024. Madrid: Real Instituto Elcano 10 de mayo de 2024. <https://lc.cx/5Ns8LH>.

OLIVIÉ, ILIANA. *¿El fin de la ayuda al desarrollo?*. ARI 48/2025. Madrid: Real Instituto Elcano 27 de marzo de 2025. <https://lc.cx/YvrBQC>.

PREVIATELLO, MARTINA. *Frontex Actions Beyond EU Borders: Status Agreements, Immunities and the Protection of Fundamental Rights*. Documento de trabajo 2023/06. Utrecht: Academy of European Law, 2023. <https://hdl.handle.net/1814/75751>.

RUIZ BENEDICTO, AINHOA, MARÍA FRAILE MORENO Y SANI LADAN. *Qui vigila el vigilant? Violència a les fronteres i impunitat a Frontex*. Informe del Centre Delàs, n.º 62. Barcelona: Centre Delàs d'Estudis per la Pau, 2022. 31. <https://shre.ink/xO34>.

D. Organismos institucionales e informes oficiales

AGENCIA DE ASILO DE LA UNIÓN EUROPEA (EUAA). *Informe sobre el asilo 2024: Informe anual sobre la situación del asilo en la Unión Europea. Resumen*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2024. <https://shre.ink/xPQB>.

AGENCIA DE ASILO DE LA UNIÓN EUROPEA (EUAA). *Informe sobre el asilo 2025 - Informe anual sobre la situación del asilo en la Unión Europea. Resumen*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025. <https://euaa.europa.eu/es/n.ºe/26194>.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). *Manual de Reasentamiento del ACNUR*. Ginebra: ACNUR, 2011. <https://lc.cx/qFk9ko>.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). *Informe Semestral de Tendencias 2024*. Ginebra: ACNUR, 2024. <https://shre.ink/xPTV>.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). *Global Trends - Forced Displacement in 2024*. Ginebra: ACNUR, 2025. <https://lc.cx/KiI3xx>.

AMNISTÍA INTERNACIONAL. *La situación de los derechos humano en el mundo*. Londres: Amnistía Internacional, 2025. <https://shre.ink/xEst>.

COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR). *Informe marco: Cooperación al desarrollo y acción exterior de la UE y España en materia migratoria en África: principales instrumentos e impactos*. Mérida: CEAR, 2022. <https://shre.ink/xR5q>.

COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR). *Informe 2024 - Las personas refugiadas en España y Europa*. Madrid: CEAR, 2024. <https://shre.ink/xOkT>.

COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR). *Informe 2025 - Las personas refugiadas en España y Europa*. Madrid: CEAR, 2025. <https://shre.ink/xOkT>.

CONSEJO EUROPEO. *Reunión del Consejo Europeo - Conclusiones*, EUCO 26/16. Bruselas: EUCO, 28 de junio de 2016. <https://shre.ink/xPFw>.

EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE (EASO). *Procedimientos de asilo y principio de no devolución: análisis judicial*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2019. <https://lc.cx/0duE-J>.

EUROPEAN BORDER AND COAST GUARD AGENCY (FRONTEx). *Annual Risk Analysis 2025/2026*. Luxemburgo: Frontex, 2025. <https://shre.ink/xOTF>.

HUMAN RIGHTS WATCH (HRW). *World Report 2024 - Events of 2023*. Nueva York: HRW, 2024. <https://www.hrw.org/world-report/2024>.

MCAULIFFE, MARIE, Y LINDA ADHIAMBO OUCHO, EDS. *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2024*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones, 2024. <https://shre.ink/xRAO>.

MÉDICOS SIN FRONTERAS (MSF). *Death, despair and destitution: the human costs of the EU's migration policies*. Trípoli: MSF, 2024. <https://shre.ink/xP2s>.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (TCE). *Informe Especial 08/2021: El apoyo de Frontex a la gestión de las fronteras exteriores: ha sido insuficientemente eficaz hasta la fecha*. Luxemburgo: TCE, 2021. <https://lc.cx/E6x5RA>.

ANEXO I. LEGISLACIÓN

España. Proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, relativa al impulso de medidas para el control efectivo de flujos migratorios irregulares en España. Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 162/000284, 30 de agosto de 2024.

España. Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Boletín Oficial del Estado, núm. 280, 20 de noviembre de 2024.

Italia. Decreto-legge 28 marzo 2025, n.º 37, Disposizioni urgenti per il contrasto dell'immigrazione irregolare, Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n.º 73, 28 marzo 2025; convertito con modificazioni dalla L. 23 maggio 2025, n.º 75, Gazzetta Ufficiale, n.º 118, 23 maggio 2025.

Unión Europea. Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal. Diario Oficial de la Unión Europea, L 71, 4 de marzo de 2022.

Unión Europea. Decisión (UE) 2024/1144 del Consejo, de 12 de abril de 2024, por la que se concede una ayuda macrofinanciera a corto plazo a la República Árabe de Egipto. Diario Oficial de la Unión Europea, L 1144, 15 de abril de 2024.

Unión Europea. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2024/1348 en lo que respecta al establecimiento de una lista de países de origen seguros al nivel de la Unión. Comisión Europea, COM(2025) 186 final, 2025/0101(COD), 16 de abril de 2025.

Unión Europea. Reglamento (UE) 604/2013, del Parlamento y del Consejo, de 26 de junio, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (Texto refundido). Diario Oficial de la Unión Europea, L 180, 29 de junio de 2013.

Unión Europea. Reglamento (UE) 2021/2303 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 2021 relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010. Diario Oficial de la Unión Europea, L 468, 30 de diciembre de 2021.

Unión Europea. Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento co-

mún en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE. Diario Oficial de la Unión Europea, serie L, 22 de mayo de 2024.

Unión Europea. Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 604/2013. Diario Oficial de la Unión Europea, serie L, 22 de mayo de 2024.

Unión Europea. Reglamento (UE) 2024/1358 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos a efectos de la aplicación efectiva de los Reglamentos (UE) 2024/1351 y (UE) 2024/1350 del Parlamento Europeo y del Consejo y de la Directiva 2001/55/CE del Consejo y de la identificación de nacionales de terceros países y apátridas en situación irregular, y sobre las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga el Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo. Diario Oficial de la Unión Europea, L 1358, 22 de mayo de 2024.

Unión Europea. Reglamento (UE) 2024/1356 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se introduce el triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817. Diario Oficial de la Unión Europea, L 1356, 22 de mayo de 2024.

Unión Europea. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada). Diario Oficial de la Unión Europea, C 83, 30 de marzo de 2010.

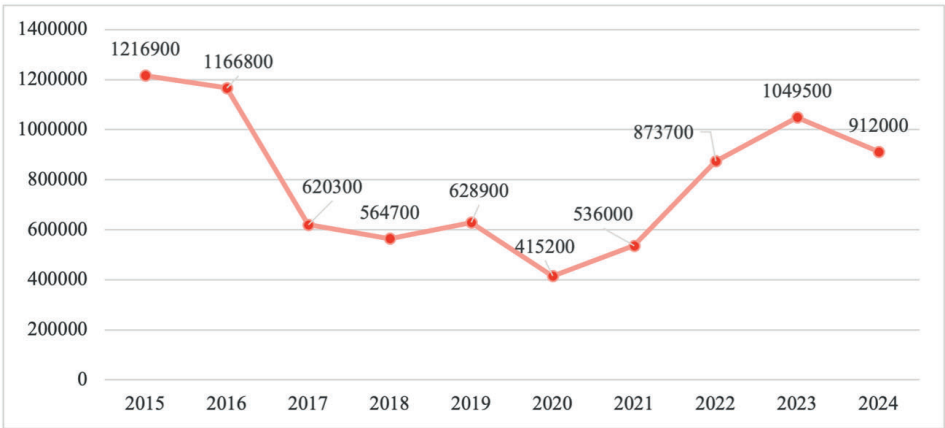
ANEXO II. INFORMACIÓN GRÁFICA Y TABULAR

ANEXO 1. Inmigraciones procedentes del extranjero según región de origen (2021-2024).

REGIONES	2023	2022	2021
UE27_2020 sin España	177.453	174.260	171.878
Europa menos UE27_2020	96.226	154.945	77.833
África	173.342	162.361	147.588
América del Norte	26.912	23.973	21.850
Centro América y Caribe	89.053	91.670	56.801
Sudamérica	463.318	453.380	217.816
Asia	70.266	58.382	57.550
Oceanía	1.458	1.503	993
TOTAL	1.098.028	1.120.474	752.309

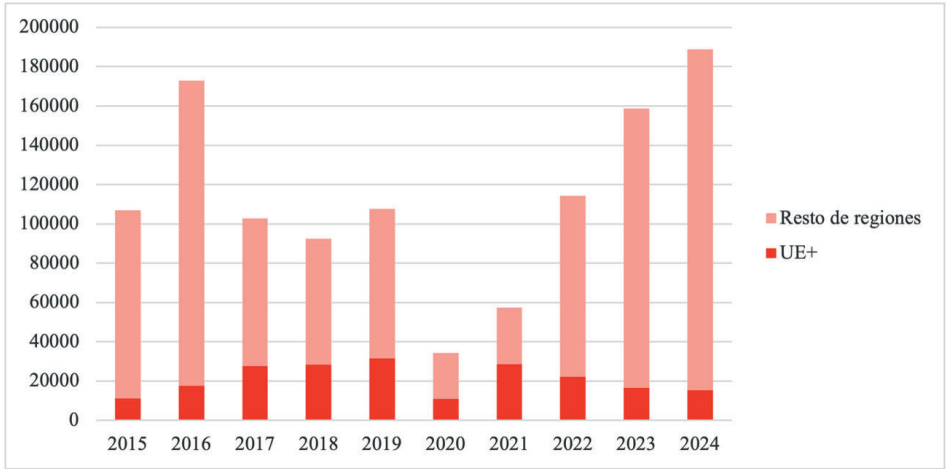
Fuente: INE, *Inmigraciones procedentes del extranjero por año, sexo, país de procedencia y nacionalidad (española/extranjera)*, 2024.

ANEXO 2. Personas que solicitan asilo por primera vez en la UE (2015-2024).



Fuente: Eurostat, «Asylum Applications - Annual Statistics», 2024.

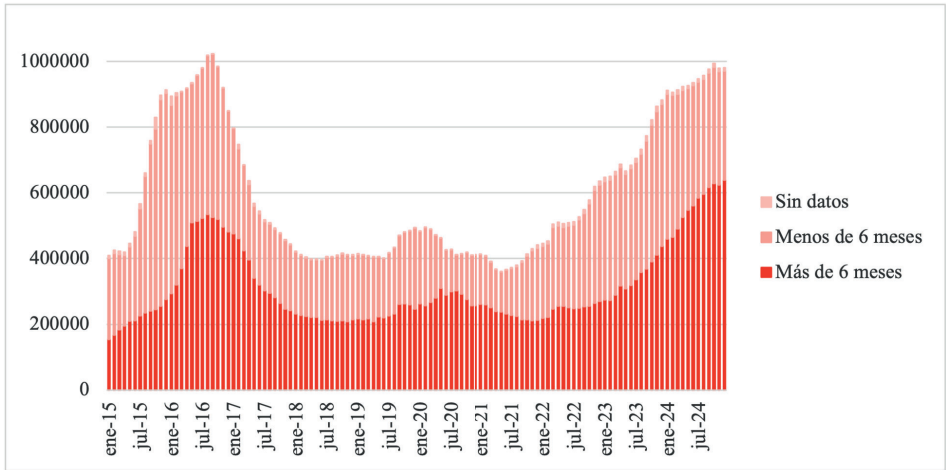
ANEXO 3. Número de personas reasentadas en la UE+ y a nivel mundial (2015-2024)^a.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ACNUR, *Data and Statistics - Global Trends* (2025), y Eurostat, *Resettled persons by age, sex and citizenship* (2025).

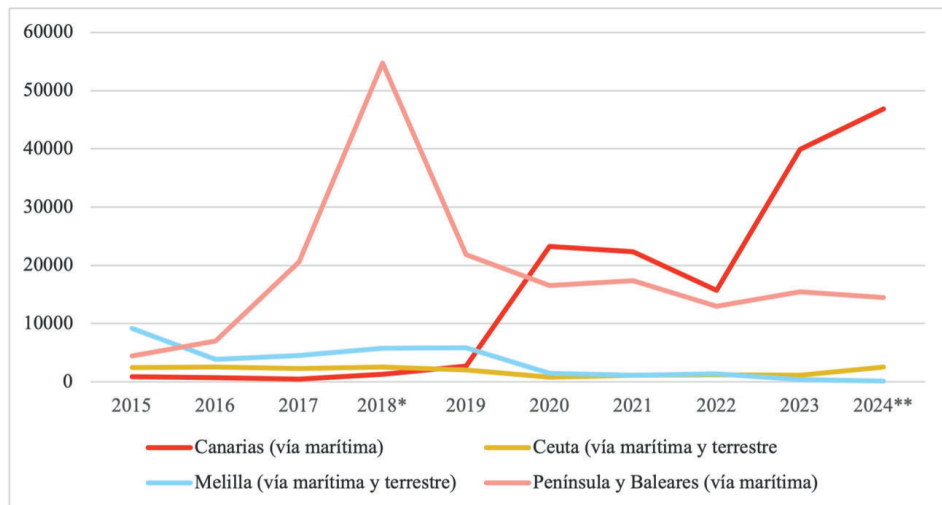
^a Las cifras correspondientes al «resto de regiones» se han estimado a partir de la diferencia entre el total de personas reasentadas a nivel mundial, según los datos de ACNUR (2025), y el número de reasentamientos registrados en la UE+, de acuerdo con Eurostat (2025).

ANEXO 4. Evolución de las solicitudes de asilo pendientes según tiempo de espera en la EU+ (2015-2024).



Fuente: EUAA, «Latest Asylum Trends - Annual Analysis» (2025).

ANEXO 5. Flujos de entrada irregular en España según ruta migratoria (2015-2024).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior (Informes quincenales sobre inmigración irregular, datos acumulados del 1 al 31 de diciembre —denominación adoptada a partir de 2018—).

^a Para cada año se ha tomado como referencia el informe publicado en el año siguiente, excepto en el caso de 2024.

* Datos sin consolidar

** Datos provisionales

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Desarrollo de una Estrategia de Diplomacia
Comercial y Económica para Bolivia: Impulso
a las Exportaciones, la Inversión Extranjera
y la Inserción Competitiva Internacional**

Geraldine Gabriela Portanda Jordan

Madrid, junio 2025

DEDICATORIA

*A la Virgen del Socavón, guardiana de mi fe,
por ser mi guía en los momentos de incertidumbre.*

*A mi familia, sostén incondicional de mi vida:
a mi madre Patricia, a mi padre Jorge,
a mi hermana Daniela y a mi Nubita,
porque su amor ha cruzado distancias, su fuerza vive en mí, impulsándome
incluso en el silencio. Este logro lleva también sus nombres.*

*A mis abuelos, cuyas enseñanzas y valores siguen vivos en mí,
su fortaleza me ha sostenido desde el cielo.*

*A Miguel Ángel, por sostenerme con generosidad, paciencia y fe.
Mi gratitud hacia ti habita donde la palabra no alcanza.*

*Y a mi querida Bolivia, que me ha dado identidad, raíces y propósito.
Gracias por permitirme representarte con orgullo en cada paso de este camino.*

AGRADECIMIENTOS

A mi estimado tutor, **José Luis Kaiser Moreiras**, Subdirector General de Estrategia Comercial y Seguridad Económica del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, por su acompañamiento constante, su orientación certera y sus palabras de aliento durante todo el proceso de elaboración de este trabajo. Su guía ha sido esencial para encaminar esta investigación de la manera más rigurosa y adecuada. Reciba mi agradecimiento profundo y sincero.

A la **Escuela Diplomática de España y al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUEC)**, por brindarme la oportunidad de representar con orgullo a mi país y de formarme en un espacio de excelencia académica y compromiso con el servicio público. Esta experiencia ha reforzado mi vocación por trabajar con dedicación y responsabilidad al servicio de la diplomacia y de los ideales que compartimos.

A mis colegas y compañeros, **Carlos Fuentes y Víctor Guachalla**, por haberme transmitido con generosidad y pasión, el profundo valor de la diplomacia comercial. Su ejemplo y enseñanzas han dejado una huella imborrable en mi formación profesional y personal.

A todo el **claustro docente de la Escuela Diplomática**, por el conocimiento impartido con exigencia, claridad y compromiso. Cada clase ha sido una fuente de inspiración y aprendizaje.

Y a todo el **personal académico y administrativo de la Escuela**, por la calidez, el profesionalismo y el cuidado que han hecho de esta etapa una experiencia inolvidable y enriquecedora en todos los sentidos.

RESUMEN

Este trabajo de investigación tiene como objetivo diseñar una estrategia integral de diplomacia comercial y económica para Bolivia, destinada a fortalecer su inserción competitiva en los mercados internacionales. La propuesta busca impulsar las exportaciones con valor agregado, atraer inversión extranjera directa y articular coherentemente la política exterior con el desarrollo productivo nacional, contribuyendo así a la seguridad económica y a la construcción de un modelo de desarrollo sostenible y resiliente.

Para alcanzar este objetivo, se analizó el contexto económico y comercial del país, evaluando su estructura productiva, capacidades exportadoras y las restricciones macroeconómicas existentes, como la dependencia de materias primas, la escasez de divisas y la limitada diversificación productiva. Se examinaron, además, los roles institucionales, especialmente del Viceministerio de Comercio Exterior e Integración, en la formulación y ejecución de políticas públicas orientadas a la promoción comercial y la generación de capacidades tecnológicas.

El estudio incluyó un análisis comparado de experiencias exitosas en diplomacia comercial de países con realidades económicas similares, como Brasil, Chile, Perú, Colombia y España, con el propósito de identificar buenas prácticas adaptables al contexto boliviano. Se evaluaron las oportunidades y desafíos derivados de la integración regional en el Mercosur, así como las relaciones comerciales con la Unión Europea y otros actores globales, destacando su potencial para diversificar mercados y promover relaciones equilibradas y tecnológicamente inclusivas.

La metodología adoptada fue de carácter mixto, combinando análisis estadísticos cuantitativos de indicadores económicos y comerciales con técnicas cualitativas, que incluyeron entrevistas estructuradas y encuestas a expertos, diplomáticos, empresarios y académicos. Esta aproximación permitió un diagnóstico integral y profundo de las dinámicas actuales y facilitó la formulación de una propuesta estratégica ajustada a las realidades y potencialidades nacionales.

Entre los principales resultados, la investigación evidenció la necesidad de superar las barreras estructurales y fortalecer la capacidad institucional para di-

señar políticas públicas coherentes que promuevan la diversificación exportadora basada en productos con identidad territorial y valor agregado, especialmente en la agrobiodiversidad. Asimismo, se enfatizó la importancia de articular efectivamente a los diversos actores estatales, privados y territoriales, para consolidar una presencia internacional sólida, reducir la vulnerabilidad macroeconómica y avanzar hacia un desarrollo económico más autónomo, inclusivo y resiliente.

Finalmente, la investigación presenta recomendaciones estratégicas orientadas a fortalecer la diplomacia comercial boliviana, proponiendo una agenda activa que maximice los beneficios de los acuerdos internacionales vigentes y consolide una narrativa país coherente con las aspiraciones de desarrollo sostenible y competitivo en el contexto global actual.

Palabras clave: diplomacia comercial, inserción internacional, diversificación exportadora, inversión extranjera directa, seguridad económica, desarrollo sostenible, agrobiodiversidad, integración regional, Bolivia.

ABSTRACT

This research aims to design a comprehensive strategy for Bolivia's commercial and economic diplomacy, with the objective of enhancing the country's competitive integration into international markets. The proposed strategy seeks to boost value-added exports, attract foreign direct investment, and coherently align foreign policy with national productive development, thereby contributing to economic security and the construction of a sustainable and resilient development model.

To achieve this goal, the economic and commercial context of the country was analyzed, evaluating its productive structure, export capacities, and existing macroeconomic constraints, such as dependency on raw materials, foreign exchange shortages, and limited productive diversification. The study also examined the institutional roles particularly that of the Vice Ministry of Foreign Trade and Integration, in formulating and implementing public policies aimed at trade promotion and the development of technological capabilities.

The research included a comparative analysis of successful commercial diplomacy experiences from countries with similar economic realities, such as Brazil, Chile, Peru, Colombia, and Spain, in order to identify best practices that can be adapted to the Bolivian context. Opportunities and challenges stemming from regional integration within Mercosur, as well as trade relations with the European Union and other global actors, were also assessed, highlighting their potential to diversify markets and foster balanced, technologically inclusive relationships.

A mixed-methods approach was employed, combining quantitative statistical analysis of economic and trade indicators with qualitative techniques, including structured interviews and surveys with experts, diplomats, entrepreneurs, and academics. This approach enabled a comprehensive and in-depth diagnosis of current dynamics and facilitated the development of a strategic proposal tailored to Bolivia's realities and potential.

Among the main findings, the research highlights the urgent need to overcome structural barriers and strengthen institutional capacity to design coherent public policies that promote export diversification based on products with terri-

torial identity and added value, particularly in the area of agrobiodiversity. It also underscores the importance of effectively articulating state, private, and territorial actors to consolidate a strong international presence, reduce macroeconomic vulnerability, and advance towards a more autonomous, inclusive, and resilient economic development.

Finally, the study presents strategic recommendations to strengthen Bolivia's commercial diplomacy, proposing an active agenda aimed at maximizing the benefits of existing international agreements and consolidating a coherent country narrative aligned with the goals of sustainable and competitive development in today's global context.

Keywords: commercial diplomacy, international integration, export diversification, foreign direct investment, economic security, sustainable development, agrobiodiversity, regional integration, Bolivia.

Capítulo I

MARCO INTRODUCTORIO

1.1 Introducción

En el actual escenario internacional, caracterizado por una acelerada transformación de los flujos económicos, el auge de las cadenas globales de valor, la reconfiguración del poder económico mundial y la creciente interdependencia entre los Estados, la diplomacia comercial ha cobrado una importancia estratégica sin precedentes. Más allá de sus funciones tradicionales de representación, la acción exterior contemporánea se ha visto compelida a integrar de manera transversal la dimensión económica como eje central de la política exterior. En este marco, la diplomacia comercial y económica emerge como una herramienta clave para fortalecer la inserción internacional de los países, captar inversión extranjera directa (IED), diversificar mercados y productos, y construir una narrativa país coherente, legítima y competitiva.

A lo largo de las últimas décadas, diversos países han implementado estrategias exitosas de diplomacia económica y comercial. Chile, Perú y Colombia han consolidado agencias especializadas para la promoción de exportaciones; Brasil ha desarrollado una sofisticada red de coordinación interministerial y misiones diplomáticas especializadas; mientras que naciones como España han articulado plataformas público-privadas y sistemas de inteligencia económica orientados a la innovación, sostenibilidad y posicionamiento internacional. En todos los casos, el fortalecimiento institucional, la articulación con el sector productivo y la claridad estratégica han sido factores determinantes para transformar la diplomacia en un instrumento eficaz de desarrollo.

En contraste, Bolivia enfrenta una serie de desafíos estructurales que limitan su proyección internacional en términos económicos. Su patrón exportador continúa centrado en materias primas con bajo valor agregado, lo que expone al país a la volatilidad de los mercados internacionales, reduce sus márgenes de auto-

mía estratégica y perpetúa una vulnerabilidad estructural frente a las dinámicas del comercio global. A pesar de contar con una notable riqueza en agrobiodiversidad y productos emblemáticos como la quinua real, el cacao amazónico, la castaña o el café de altura, aún no se ha desarrollado una política exterior económica coherente que permita capitalizar estos activos en beneficio del desarrollo nacional.

En este contexto, el presente estudio se inscribe en una línea de investigación que ha cobrado relevancia en los últimos años: la diplomacia económica como instrumento para impulsar la inserción internacional competitiva de los países en desarrollo. Aunque existen estudios previos sobre comercio exterior boliviano y promoción de exportaciones (Baena-Rojas, Atila-Lijeron y Herrero-Olarte 2024), la mayoría no aborda de manera integral el vínculo entre política exterior, desarrollo productivo y posicionamiento estratégico en mercados internacionales, por lo cual esta investigación busca llenar ese vacío, proponiendo una estrategia nacional de diplomacia comercial y económica que articule las capacidades institucionales existentes, promueva productos con valor agregado e identidad de origen y posicione al país en espacios clave del comercio global.

La **motivación personal** que impulsa este trabajo nace de mi experiencia profesional en el ámbito de la cooperación internacional, la promoción comercial y la formulación de políticas públicas en Bolivia. He tenido la oportunidad de participar en proyectos que buscaban insertar productos nacionales en mercados externos, siendo testigo tanto del enorme potencial del país como de las limitaciones institucionales y estratégicas que impiden una internacionalización efectiva. Esta vivencia me condujo a formular una propuesta académica y técnica que, sin perder rigor analítico, tenga una aplicación práctica y contribuya a construir una Bolivia más integrada, resiliente y económicamente soberana.

A partir de este planteamiento, se establece la **pregunta de investigación central**: *¿Cómo puede Bolivia diseñar e implementar una estrategia de diplomacia comercial y económica que permita fortalecer su inserción internacional, diversificar su matriz exportadora y atraer inversión extranjera directa en sectores estratégicos?*

Para responder a esta cuestión, se define el siguiente **objetivo general**: *Diseñar una estrategia de diplomacia comercial y económica para Bolivia que fortalezca su inserción competitiva en los mercados internacionales, a través del impulso a las exportaciones con valor agregado, la atracción de inversión extranjera directa y la articulación entre política exterior y desarrollo productivo.*

De este objetivo general se derivan seis **objetivos específicos**, que incluyen:

1. Analizar el contexto económico boliviano y sus restricciones estructurales.
2. Evaluar el papel institucional de los actores responsables de la diplomacia económica.

3. Comparar experiencias internacionales relevantes.
4. Identificar oportunidades dentro de los procesos de integración regional y alianzas estratégicas.
5. Formular una propuesta de estrategia adaptada a la realidad boliviana.
6. Presentar recomendaciones orientadas a la acción pública y privada.

La **hipótesis** que guía este trabajo de investigación es que *una estrategia integral de diplomacia comercial y económica, centrada en la promoción de exportaciones con valor agregado, la atracción de inversión extranjera directa y el uso estratégico de las redes diplomáticas, permitirá a Bolivia mejorar su inserción internacional y avanzar hacia una economía más resiliente, diversificada y sostenible.*

La **utilidad de esta investigación** radica tanto en su dimensión teórica como aplicada. Desde un enfoque académico, contribuye a la literatura sobre diplomacia económica en América Latina, integrando elementos del desarrollo, la política exterior y la competitividad internacional. Desde una perspectiva práctica, ofrece lineamientos estratégicos que pueden servir de base para el diseño de políticas públicas en comercio exterior, marca país, cooperación internacional y atracción de inversiones, contribuyendo a una visión renovada de la acción exterior boliviana.

Por último, este trabajo se encuentra organizado en **siete capítulos**, en el primero se desarrolla el marco introductorio de la diplomacia económica y comercial en Bolivia, estableciendo sus fundamentos y evolución, el segundo capítulo analiza el marco conceptual, el tercero examina el contexto del comercio exterior boliviano, el cuarto presenta una evaluación de las políticas y esfuerzos actuales de diplomacia comercial y económica en Bolivia, en el quinto se realiza un análisis comparado de estrategias de diplomacia económica y comercial en otros países, el sexto capítulo plantea una propuesta de estrategia de diplomacia comercial y económica para Bolivia y finalmente el séptimo capítulo desarrolla las conclusiones del trabajo de investigación.

Este recorrido pretende ofrecer una visión holística, crítica y propositiva sobre la inserción económica internacional de Bolivia, con miras a consolidar una diplomacia que no solo represente al Estado, sino que también lo proyecte con eficacia, legitimidad e inteligencia estratégica.

1.2 Estructura del Comercio Exterior en Bolivia y los desafíos estructurales del Desarrollo

Desde la segunda mitad del siglo XX y especialmente tras la adopción de la Nueva Política Económica en 1985, Bolivia ha enfrentado dificultades para establecer una política de comercio exterior coherente, sostenida y orientada al

largo plazo, discontinuidad que ha limitado el avance hacia un modelo productivo moderno, diversificado y competitivo a nivel internacional, perpetuando rezagos estructurales que aún condicionan su desempeño económico. La economía boliviana ha estado históricamente marcada por una alta dependencia de la exportación de materias primas, inicialmente de origen minero como el estaño, la plata y el oro y en décadas recientes, de hidrocarburos, especialmente gas natural. Aunque productos agroindustriales como la soja y sus derivados han adquirido mayor relevancia en la canasta exportadora, el patrón comercial continúa centrado en bienes primarios con bajo valor agregado, lo que restringe las posibilidades de inserción estratégica en cadenas globales de valor.

El modelo económico vigente en Bolivia, conocido como Modelo Económico Social Comunitario Productivo, se fundamenta en una articulación entre la planificación estatal y el reconocimiento de la iniciativa privada, bajo un esquema de economía plural. Este enfoque otorga al Estado un rol protagónico en el control estratégico de sectores clave, con el objetivo de garantizar una redistribución más equitativa de la renta generada por los recursos naturales. (Embajada del Estado Plurinacional de Bolivia en Alemania 2025).

En este marco, la apuesta por procesos de industrialización, como el del litio, representa un pilar esencial para impulsar una transformación estructural orientada a la diversificación productiva, la sofisticación económica y la reducción de la dependencia de bienes primarios. Sin embargo, el modelo enfrenta aún desafíos importantes, entre ellos la persistente concentración productiva, la limitada diversificación sectorial y la alta exposición a la volatilidad de los mercados internacionales.

Las exportaciones bolivianas han mostrado una tendencia decreciente en su crecimiento durante la última década, especialmente desde 2010, reflejando la vulnerabilidad ante choques externos y la persistencia de una canasta exportadora reducida, dominada por sectores extractivos. Esta situación se ve acentuada por la concentración geográfica de las exportaciones: departamentos como Santa Cruz, Potosí y Tarija lideran el comercio exterior, pero con focos productivos específicos que acentúan la exposición a riesgos de mercado.

A nivel estructural, Bolivia presenta uno de los Índices de Complejidad Económica (ECI) más bajos de la región, con un valor de -1,077 que la sitúa en la posición 108 a nivel mundial. Este indicador, que mide la capacidad de una economía para producir y exportar bienes sofisticados y poco comunes, refleja una estructura productiva poco diversificada y tecnológicamente limitada. La baja complejidad económica no solo reduce las posibilidades de inserción en segmentos de alto valor dentro de las cadenas globales, sino que también limita las perspectivas de crecimiento sostenido e inclusivo, dificultando el cierre de brechas estructurales y la reducción de desigualdades a largo plazo. (Aparicio Puentes et al. 2020).

En materia de inversión extranjera directa (IED), Bolivia ha experimentado una tendencia descendente desde 2019, a pesar de contar con países inversores estratégicos como España, las políticas regulatorias que restringen el acceso a mecanismos internacionales de arbitraje han elevado el riesgo percibido por parte de potenciales inversionistas, afectando negativamente el flujo de capitales. A ello se suman factores como la volatilidad política, las tensiones sociales en torno a la gestión de los recursos naturales y las debilidades institucionales en materia de seguridad jurídica y facilitación comercial.

El sector industrial boliviano enfrenta retos adicionales vinculados a la aparente desindustrialización histórica, la escasa integración tecnológica y la falta de incentivos para las pequeñas y medianas empresas (PYMEs), actores clave para el desarrollo productivo territorial.

Lo que sitúa a Bolivia en una encrucijada estratégica que requiere avanzar hacia una transformación estructural, promoviendo un nuevo patrón de inserción internacional basado en el aprovechamiento sostenible de su agrobiodiversidad, la incorporación de valor agregado, la innovación tecnológica y el fortalecimiento institucional. Para ello, el diseño e implementación de una estrategia de diplomacia comercial y económica robusta, coherente, integradora y diferenciadora, representa una herramienta indispensable para consolidar una proyección internacional más inteligente y eficaz.

1.3 Integración de Bolivia al sistema multilateral y regional

El comportamiento histórico del comercio exterior boliviano ha estado marcado por sucesivos procesos de transición, con ciclos de expansión y contracción influenciados por los contextos políticos y económicos internos. Estas oscilaciones han dado lugar a ajustes en la política comercial y a la adopción de distintas estrategias de inserción internacional. Alineándose con las tendencias globales en materia de desarrollo, Bolivia ha buscado posicionarse en el comercio internacional tanto a través de su participación en el sistema multilateral como mediante su integración regional.

Bolivia es miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) desde el 12 de septiembre de 1995. Su adhesión a esta organización implicó el compromiso de reducir barreras al comercio, fomentar la liberalización y adoptar medidas orientadas a una mayor apertura económica. En este marco, el país consolidó todos sus aranceles y adoptó una estrategia de inserción más flexible, logrando incrementar las exportaciones en diversos sectores. Sin embargo, según el Examen de la Política Comercial realizado por la OMC en 2005, pese a ciertos avances en la modernización y simplificación normativa, el crecimiento económico seguía siendo limitado y la inversión extranjera directa, reducida. (Baena-Rojas, Atila-Lijeron y Herrero-Olarte 2024).

A nivel regional, Bolivia ha formado parte de diversos procesos de integración desde mediados del siglo XX. Si bien en la última década su actividad negociadora ha disminuido, el país ha suscrito numerosos acuerdos comerciales en el ámbito multilateral, regional y bilateral. Durante la década de 1990, centró sus esfuerzos en consolidar su participación dentro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

1. **Comunidad Andina de Naciones (CAN):** Bolivia forma parte de este bloque junto con Colombia, Ecuador y Perú, bajo un acuerdo de integración económica centrado en el comercio de mercancías desde 1988. No obstante, la CAN atraviesa actualmente una crisis institucional, producto de la firma de tratados bilaterales entre Perú y Colombia con Estados Unidos, la salida de Venezuela y la negociación individual con la Unión Europea. Además, el arancel externo común no se aplica plenamente.
2. **Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI):** Bolivia es miembro de la ALADI desde 1981. Este acuerdo de integración económica busca promover un mercado regional latinoamericano a través de acuerdos de alcance parcial entre sus Estados miembros, incluyendo países de América del Sur, el Caribe y América del Norte.
3. **Mercado Común del Sur (MERCOSUR):** Inicialmente Estado Asociado según la Decisión 38/03, Bolivia formalizó su adhesión plena al MERCOSUR el 6 de diciembre de 2023. Esta incorporación representa un cambio estratégico hacia un regionalismo suramericano más estructurado. El proceso de integración implica un periodo de transición de cuatro años para armonizar la normativa interna con la del bloque, incluyendo la adopción del Arancel Externo Común, la liberalización de servicios y el libre movimiento de bienes, capitales y personas. La plena membresía también ofrece nuevas oportunidades para fortalecer el comercio intrarregional, particularmente en sectores estratégicos como el gas natural, cuya exportación a Brasil y Argentina ya es significativa.
4. **Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP):** Bolivia también forma parte de este esquema de integración política y económica con orientación solidaria, junto a países como Venezuela y Cuba. La participación en el ALBA, que data de 2006 contempla la eliminación de barreras arancelarias y el impulso a mecanismos de cooperación alternativos. Este acuerdo fue el último instrumento de integración regional relevante suscrito por Bolivia antes de su adhesión plena al MERCOSUR.

Desde su incorporación a la OMC, Bolivia ha intentado adaptar su política comercial a las normas del sistema multilateral, lo que ha permitido ciertos avances

en la diversificación exportadora. Sin embargo, continúa dependiendo en gran medida de la exportación de recursos naturales. A nivel regional, la combinación de su participación en múltiples esquemas como la CAN, ALADI, MERCOSUR y ALBA refleja una estrategia de apertura económica con elementos de soberanía. (Oficina Económica y Comercial de España en La Paz 2024).

1.3.1 Relaciones bilaterales y esquemas preferenciales

Las relaciones bilaterales en el ámbito económico-comercial se manifiestan mediante acuerdos, cooperación e instrumentos de diplomacia económica orientados a fomentar el comercio, la inversión y el desarrollo mutuo.

En el marco de las relaciones con países de la Unión Europea, el vínculo bilateral entre Bolivia y España se ha caracterizado por su carácter fluido y constructivo. *España constituye un socio estratégico para Bolivia, tanto por su presencia inversora en sectores clave de la economía como por su activa cooperación al desarrollo, además del impulso a iniciativas culturales y programas de formación especializada.*

Los esquemas preferenciales constituyen mecanismos comerciales mediante los cuales se conceden condiciones arancelarias favorables a determinados productos originarios de países seleccionados, facilitando así su acceso a mercados internacionales. Estos pueden adoptar formas recíprocas, como los tratados de libre comercio, o unilaterales, como los regímenes de preferencias otorgados por economías desarrolladas en el marco de su política comercial y de cooperación internacional.

Bolivia ha firmado *Acuerdos de Complementación Económica (ACE)* con países como México, Chile y Cuba, permitiendo el mantenimiento de flujos comerciales estratégicos. Uno de estos es el ACE n.º 70 con Cuba, Nicaragua y Venezuela, centrado en mercancías y en vigor desde 2013.

Uno de los esquemas más relevantes es el *Sistema de Preferencias Generalizadas Plus (SPG+) de la Unión Europea*. Este otorga a Bolivia un acceso preferencial al mercado europeo, reduciendo o eliminando aranceles para aproximadamente el 66% de las líneas arancelarias bolivianas. Los productos más beneficiados son la quinua, el alcohol etílico, la castaña amazónica y el aceite esencial de limón.

El SPG+ representa un instrumento de cooperación comercial unilateral, condicionado al cumplimiento de convenios internacionales en derechos humanos, laborales, medioambientales y de buena gobernanza. Aunque ofrece beneficios significativos para las exportaciones bolivianas, también implica un grado de dependencia estructural hacia ciertos mercados desarrollados.

Las relaciones con *Estados Unidos* han enfrentado dificultades desde la suspensión del acuerdo *ATPDEA* (Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act) en 2008. Este régimen ofrecía acceso preferencial al mercado estadounidense para varios productos bolivianos. Su cancelación conllevó un aumento de aranceles, la pérdida de competitividad para algunos sectores exportadores y en consecuencia, efectos negativos en el empleo.

La negativa del gobierno boliviano a firmar un *Tratado de Libre Comercio (TLC)* con Estados Unidos, en coherencia con su política de economía soberana y no sujeta a condicionalidades externas, redujo el dinamismo de los intercambios bilaterales, aunque EE. UU. continúa siendo un socio económico relevante. (Tellería, Ludeña y Fernández 2010)

Tras el retiro del ATPDEA, en el marco de las relaciones comerciales entre la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones, Bolivia no forma parte del Acuerdo Comercial Multipartes suscrito por Perú, Colombia y posteriormente Ecuador, debido a diferencias en los enfoques de integración económica. No obstante, continúa beneficiándose del Sistema de Preferencias Generalizadas Plus (SPG+), que le otorga acceso preferencial al mercado europeo. Aunque la Unión Europea ha expresado su disposición a incorporar a Bolivia en el acuerdo, dicha adhesión está sujeta al cumplimiento de los requisitos establecidos. (Quispe-Remón 2020)

1.3.2 Dependencia de materias primas y potencial estratégico

La estructura económica de Bolivia se caracteriza por una marcada *concentración en la exportación de materias primas*, entre las que destacan los hidrocarburos, los minerales y ciertos productos agroindustriales. Esta especialización ha permitido al Estado captar importantes ingresos fiscales, pero al mismo tiempo ha limitado las posibilidades de consolidar una base productiva más diversificada, la exposición a las fluctuaciones del mercado internacional ha revelado una *vulnerabilidad estructural*, lo que exige una reorientación estratégica del modelo económico nacional.

Durante las últimas décadas, Bolivia ha promovido el control estatal de los recursos estratégicos mediante *políticas de nacionalización y fortalecimiento del sector público*. Sin embargo, estos esfuerzos no se han traducido en una transformación estructural de la matriz productiva ni en un avance significativo en términos de complejidad económica, debido a limitaciones tecnológicas, escasa articulación productiva e insuficiente inversión privada sostenible.

De acuerdo a varios medios de comunicación bolivianos, el litio ha emergido como un recurso estratégico en la transición energética global, posicionando a Bolivia gracias a sus vastas reservas. Recientes acuerdos con empresas asiáticas y europeas reflejan el interés por impulsar su industrialización en el país.

No obstante, el desafío permanece en avanzar hacia una producción tecnológica, sostenible y con sólida gobernanza.

Bolivia dispone de *sectores emergentes con alto potencial*, como la economía del conocimiento, la biotecnología, los servicios tecnológicos y las energías renovables, que podrían contribuir significativamente al proceso de diversificación productiva. No obstante, su desarrollo exige un entorno propicio para la innovación, la atracción de inversiones y la cooperación internacional sostenible, por lo cual la política comercial y la diplomacia económica deben actuar como herramientas estratégicas para una inserción internacional inteligente, orientada al acceso a mercados de mayor valor agregado, transferencia tecnológica y fortalecimiento de capacidades.

1.3.3 Relación con instituciones financieras internacionales

La vinculación de Bolivia con las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) representa un componente esencial de su política de desarrollo y una manifestación concreta de su diplomacia financiera. Esta interacción se convierte en un canal estratégico para el acceso a recursos, la cooperación técnica y la inserción en los espacios multilaterales de gobernanza económica, lejos de limitarse a una lógica de endeudamiento, la relación con estas entidades refleja un esfuerzo por articular la planificación nacional con las agendas globales del desarrollo sostenible.

Entre los actores multilaterales más relevantes se encuentran el *Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF)*, el *Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*, el *Grupo del Banco Mundial*, el *Fondo Monetario Internacional (FMI)*, el *Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA, Fonplata – Banco de Desarrollo y la Organización de Las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO))*. A través de estos vínculos, Bolivia ha logrado canalizar financiamiento y asistencia técnica para proyectos prioritarios en ámbitos como infraestructura, seguridad alimentaria, transición energética, fortalecimiento institucional y desarrollo rural.

El diálogo con el Fondo Monetario Internacional merece una mención particular. Aunque Bolivia no mantiene actualmente acuerdos financieros activos con este organismo, las relaciones se han enfocado en el intercambio técnico y el seguimiento macroeconómico. Las consultas regulares bajo el Artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI constituyen una plataforma institucionalizada de diálogo que permite evaluar de manera periódica la situación económica del país, promoviendo la transparencia de datos y la coherencia de las políticas fiscales y monetarias. (Oficina Económica y Comercial de España en La Paz 2024)

Por otra parte, tanto el Banco Mundial como el BID se han consolidado como socios clave en el financiamiento, acompañando iniciativas estatales en diversas

áreas mediante préstamos concesionales, cooperación técnica y conocimiento aplicado. La presencia de Bolivia en los órganos de gobernanza de estas instituciones a través del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y del Banco Central de Bolivia, responde a una práctica habitual que permite al Estado participar activamente en los procesos de toma de decisiones y en la definición de prioridades a nivel regional.

En términos cuantitativos, la cooperación canalizada por medio de instituciones multilaterales ha representado una proporción relevante del financiamiento externo del país. Entre los años 2012 y 2019, la Ayuda Oficial al Desarrollo gestionada mediante estas entidades equivalió a un promedio estimado de entre el 1.7 % y el 2.5 % del ingreso nacional bruto. Esta cifra no solo refleja el peso relativo de las IFIs en la arquitectura financiera nacional, sino que también subraya la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales para garantizar un uso eficiente, transparente y orientado a resultados de los recursos movilizados. (Banco Mundial 2022)

Cabe destacar que la participación en estas plataformas financieras multilaterales no se limita a la dimensión operativa, sino que constituye una oportunidad para posicionar al país en el debate global sobre financiamiento sostenible, regulación financiera internacional y cooperación estructural para el desarrollo.

1.4 Escenarios macroeconómicos y recomendaciones de política para Bolivia en 2025 según el FMI

A partir de los informes técnicos del Fondo Monetario Internacional (IMF 2025), se proyecta para Bolivia un panorama económico complejo en el año 2025, condicionado por la continuidad de las políticas actuales o la eventual aplicación de reformas fiscales y cambiarias. El análisis que presenta se estructura en tres escenarios: uno de base que supone la continuación de las políticas vigentes y dos escenarios alternativos de reforma propuestos por el personal técnico del FMI.

A. Escenario de base (continuidad de políticas actuales)

Las proyecciones indican un *crecimiento económico moderado*, con una tasa estimada de 2.2% del PIB real, y una inflación promedio de 4.2%. No obstante, persisten importantes desequilibrios macroeconómicos, como un déficit fiscal del 7.5% del PIB, una deuda pública del 88.9% del PIB, y un déficit en cuenta corriente del 5.8% del PIB. Las reservas internacionales continuarían en niveles críticos, representando apenas un mes de cobertura de importaciones. Además, se prevé una fuerte necesidad de financiamiento externo (alrededor de 1.500 millones de USD anuales), lo que eleva el riesgo de una eventual crisis de deuda

soberana y limita las perspectivas de atracción de inversión extranjera directa. Este escenario se considera insostenible a mediano plazo, con riesgo significativo de ajustes desordenados.

B. Escenario de reforma con ajuste fiscal

Este enfoque contempla una consolidación fiscal temprana y drástica, que reduciría el déficit fiscal al 4.7% del PIB y el déficit en cuenta corriente al 2.3%. Sin embargo, supondría un menor crecimiento económico (1.5%), manteniéndose el riesgo de desaceleración prolongada y presiones sobre las tasas de interés internas. Las reservas internacionales experimentarían una recuperación moderada. Si bien la deuda pública disminuiría ligeramente, el contexto seguiría siendo delicado en términos de estabilidad macroeconómica.

C. Escenario de reforma con ajuste fiscal y del tipo de cambio

Considerado por el FMI como el *enfoque más efectivo*, este escenario implicaría una devaluación inicial del tipo de cambio, seguida de un régimen de anclaje móvil. Aunque produciría un pico inflacionario del 15.2% en 2024 y una inflación proyectada de 8.5% en 2025, este enfoque permitiría una corrección más rápida de los desequilibrios externos y una trayectoria descendente de la deuda pública a mediano plazo. Asimismo, se anticipa una recuperación más dinámica de las reservas internacionales y de la actividad productiva.

1.4.1 Recomendaciones del FMI y prioridades de política para 2025

El informe de prensa del FMI de 2025 sobre Bolivia subraya la urgencia de implementar reformas estructurales para garantizar la sostenibilidad macroeconómica. Entre las prioridades señaladas se encuentran:

- **Consolidación fiscal gradual y sostenible**, mediante la reducción de subsidios a los combustibles, la contención del gasto público, la mejora en la administración tributaria y el fortalecimiento de ingresos no vinculados a los recursos naturales.
- **Reforma del régimen cambiario y fortalecimiento de la política monetaria**, incluyendo la devaluación inicial y la implementación de un régimen de tipo de cambio más flexible, así como el fortalecimiento de las capacidades del banco central.
- **Estabilidad financiera**, a través de mayores requisitos de liquidez, herramientas macroprudenciales y una mejor preparación ante eventuales crisis.

- **Impulso a reformas estructurales**, orientadas a fomentar la inversión privada, la productividad y la competitividad, con énfasis en sectores estratégicos como hidrocarburos y litio.
- **Mejora del entorno regulatorio y comercial**, incluyendo la flexibilización de controles de exportación, eliminación de topes de crédito y tasas de interés, y reformas en el sistema de asistencia social y transparencia de datos macroeconómicos. (IMF 2025).

1.5 Planteamiento del Problema

En un mundo globalizado y dinámico, caracterizado por transformaciones constantes en los flujos comerciales y las cadenas globales de valor, Bolivia enfrenta importantes desafíos para posicionarse competitivamente en el ámbito internacional. La creciente competencia de países vecinos y regionales, que han logrado diversificar exitosamente sus economías, atraer inversión extranjera directa y consolidar modelos productivos con valor agregado, pone de manifiesto la urgencia de articular una estrategia nacional que permita responder de manera eficaz a este entorno cambiante.

Dado este contexto, la limitada diversificación de la matriz productiva boliviana y la persistente dependencia de la exportación de materias primas hacia mercados reducidos constituyen vulnerabilidades estructurales que dificultan la capacidad del país para competir y adaptarse a las nuevas demandas internacionales. La escasa atracción de inversión extranjera y la falta de un marco institucional robusto para promover la innovación y la internacionalización de productos contribuyen a esta situación, afectando además la percepción de riesgo y la imagen país en los ámbitos regional e internacional.

Frente a estos retos, resulta necesario que Bolivia no solo fortalezca sus capacidades internas, sino que también integre las mejores prácticas y modelos exitosos de sus países vecinos en materia de diplomacia comercial y desarrollo productivo. La articulación armoniosa de estos aprendizajes, alineada con una visión estratégica de largo plazo, permitirá diseñar políticas públicas inclusivas y sostenibles que potencien la diversificación económica, mejoren la competitividad y promuevan una presencia internacional coherente con los intereses nacionales.

Así, la formulación e implementación de una estrategia integral de diplomacia comercial emerge como un instrumento fundamental para articular la acción del Estado con las necesidades del sector productivo y fomentar la atracción de inversión extranjera.

1.6 Objetivo General

Diseñar una estrategia de diplomacia comercial y económica para Bolivia que fortalezca su inserción competitiva en los mercados internacionales, a través del

impulso a las exportaciones con valor agregado, la atracción de inversión extranjera directa y la articulación entre política exterior y desarrollo productivo, con el fin de contribuir a la seguridad económica del país y a la construcción de un modelo de desarrollo sostenible y resiliente.

1.7 Objetivos Específicos

- A.** Analizar el contexto económico y comercial de Bolivia, evaluando su estructura productiva, capacidades exportadoras y restricciones macroeconómicas, como la dependencia de materias primas, la escasez de divisas y la limitada diversificación productiva, valorando su impacto en la seguridad económica nacional y en las posibilidades reales de inserción internacional sostenible.
- B.** Examinar el papel institucional y la eficacia del Viceministerio de Comercio Exterior e Integración, así como de otras entidades competentes, en la formulación e implementación de políticas orientadas a la promoción de exportaciones con valor agregado, la atracción de inversión extranjera directa en sectores estratégicos y la generación de capacidades tecnológicas nacionales.
- C.** Realizar un estudio comparado de experiencias exitosas en materia de diplomacia comercial y políticas de inserción económica internacional como Brasil, Chile, Perú, Colombia y España, con el propósito de identificar buenas prácticas adaptables al contexto boliviano que favorezcan la diversificación de mercados, la construcción de alianzas estratégicas y el fortalecimiento de la autonomía económica.
- D.** Identificar barreras estructurales y oportunidades estratégicas vinculadas al proceso de integración de Bolivia en el Mercosur, así como en su relación comercial con la Unión Europea y otros actores relevantes del sistema internacional, considerando su potencial para reducir la dependencia de unos pocos socios comerciales, ampliar el acceso a mercados y promover relaciones de cooperación más equilibradas y tecnológicamente inclusivas.
- E.** Diseñar una propuesta integral de diplomacia comercial y económica para Bolivia, orientada a promover la diversificación exportadora con base en productos de agrobiodiversidad y valor agregado, mejorar la inserción competitiva del país en mercados internacionales prioritarios y fortalecer su seguridad económica mediante una menor vulnerabilidad externa y una creciente autonomía tecnológica.

- F.** Formular recomendaciones estratégicas basadas en evidencia, que permitan articular de manera efectiva la acción del Estado, el sector privado, los territorios y otros actores clave, con miras a consolidar una presencia económica internacional sólida.

1.8 Justificación de Investigación

La presente investigación se justifica en la necesidad de dotar a Bolivia de una estrategia de diplomacia comercial y económica que responda de manera integral y propositiva a los desafíos de su inserción internacional en un contexto global dinámico, marcado por una creciente interdependencia económica, la transformación de las cadenas de valor y una competencia cada vez más exigente en los mercados globales.

El patrón exportador boliviano, basado predominantemente en la venta de materias primas, ha expuesto al país a una alta vulnerabilidad frente a los ciclos de los precios internacionales, limitando su margen de maniobra económico y dificultando la construcción de una base productiva diversificada, innovadora y sostenible. La insuficiencia de divisas, la débil articulación institucional y la escasa agregación de valor en la oferta exportable han restringido las oportunidades de Bolivia para insertarse de forma competitiva y sostenida en el comercio internacional. En este escenario, el fortalecimiento de la diplomacia comercial y económica aparece como un componente clave para proyectar los intereses del país de manera estratégica, atraer inversión extranjera directa en sectores prioritarios, y consolidar una narrativa país coherente con sus potencialidades y aspiraciones de desarrollo.

A su vez, la investigación busca contribuir al aprovechamiento más eficaz de los marcos de inserción económica ya existentes, tales como el MERCOSUR, la ALADI y los acuerdos de cooperación y comercio con actores extrarregionales, como la Unión Europea. Ello requiere pasar de una participación meramente formal a una estrategia activa, que permita maximizar los beneficios de estos esquemas mediante una política exterior alineada con los objetivos productivos y tecnológicos del país.

Desde esta perspectiva, la presente propuesta no solo responde a una inquietud académica, sino que se inserta en un marco de alta pertinencia para el diseño de políticas públicas orientadas a reforzar la seguridad económica del país, reducir su dependencia tecnológica y avanzar hacia un modelo de desarrollo más inclusivo, resiliente y territorialmente equilibrado.

1.9 Metodología

La presente investigación adopta un enfoque metodológico mixto, que combina técnicas cualitativas y cuantitativas con el propósito de ofrecer un análisis

integral y riguroso sobre la diplomacia comercial en Bolivia. Por un lado, se realizará un análisis estadístico de datos relevantes, tales como el comercio exterior, el Producto Interno Bruto (PIB) y los flujos de inversión extranjera, que permitirán contextualizar cuantitativamente la situación económica y comercial del país. Por otro lado, se complementará esta aproximación con métodos cualitativos, a través de entrevistas estructuradas y encuestas dirigidas a expertos, diplomáticos, empresarios exportadores y académicos especializados, lo que facilitará una comprensión profunda y detallada de las dinámicas, desafíos y oportunidades presentes en la diplomacia comercial boliviana.

Este estudio se caracteriza por un enfoque exploratorio y propositivo, orientado a identificar los vacíos y limitaciones actuales en las políticas y prácticas de diplomacia comercial y económica en Bolivia, para posteriormente formular recomendaciones estratégicas basadas en el análisis comparado de experiencias exitosas en países de características económicas y comerciales similares. La combinación de estas perspectivas busca no solo diagnosticar la realidad actual, sino también contribuir a la construcción de soluciones viables y contextualizadas.

Las fuentes de información utilizadas serán tanto primarias como secundarias. Entre las fuentes primarias se destacan entrevistas a profesionales académicos y expertos en comercio internacional, así como a funcionarios públicos vinculados a la promoción comercial. En cuanto a las fuentes secundarias, se considerarán informes y publicaciones de organismos multilaterales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Para la recolección y análisis de datos, se emplearán diversas técnicas metodológicas, el análisis documental permitirá el estudio detallado de leyes, tratados comerciales, estrategias y políticas públicas vigentes, fundamentales para comprender el marco normativo e institucional. El estudio de casos facilitará la identificación de buenas prácticas internacionales en materia de diplomacia comercial y económica, aportando insumos para la propuesta estratégica. Las entrevistas estructuradas con actores clave permitirán captar perspectivas directas y valiosas sobre la realidad y expectativas del sector.

1.10 Hipótesis

Si Bolivia diseña e implementa una estrategia integral de diplomacia comercial y económica, articulada interinstitucionalmente, basada en la valorización de productos con identidad territorial, el fortalecimiento de sus capacidades institucionales y la atracción de inversión extranjera directa sostenible, entonces podrá mejorar significativamente su inserción competitiva en los mercados internacionales, reducir su vulnerabilidad macroeconómica y avanzar hacia un modelo de

desarrollo más plural, resiliente e inclusivo, alineado con las recomendaciones de los organismos internacionales y las exigencias de la economía global contemporánea.

1.11 Motivación Personal

La elección de este tema de investigación responde a una profunda y constante preocupación por contribuir al fortalecimiento de las capacidades estratégicas del Estado boliviano en su inserción y proyección en el ámbito económico internacional. Como profesional con formación en relaciones internacionales, negocios internacionales, promoción comercial y diplomacia, he identificado que Bolivia aún no ha logrado capitalizar plenamente sus ventajas competitivas ni proyectar de manera efectiva su identidad productiva y cultural en los mercados globales.

En particular, la carencia de una estrategia nacional integral y coherente en materia de diplomacia comercial y económica, la dispersión institucional y la escasa integración de actores clave en la formulación y ejecución de políticas de promoción exterior, constituyen barreras relevantes que demandan un abordaje técnico, sistémico y prospectivo. Esta motivación no surge desde una crítica superficial, sino desde una voluntad constructiva de aportar desde el ámbito académico y profesional, generando insumos que permitan la consolidación de políticas públicas alineadas con el potencial económico, cultural y territorial del país, en un contexto global caracterizado por una creciente competencia y una dinámica en permanente transformación.

Esta investigación representa una valiosa oportunidad para articular el conocimiento teórico y práctico adquirido en los campos de la diplomacia, los negocios internacionales y la promoción comercial con la realidad concreta de Bolivia, la cual conozco de cerca y que exige soluciones innovadoras, sostenibles y viables. Con un enfoque respetuoso de la institucionalidad y un compromiso firme con el interés nacional, esta propuesta aspira a aportar elementos que fortalezcan el posicionamiento internacional de Bolivia y promuevan una inserción económica más estratégica, diversificada y autónoma, en consonancia con los retos y oportunidades que plantea la agenda internacional contemporánea.

1.12 Organización del trabajo

La presente investigación se estructura en siete capítulos que abordan de manera progresiva y articulada los elementos centrales de la investigación, combinando el análisis teórico, el diagnóstico contextual y el diseño propositivo de políticas públicas en el ámbito de la diplomacia comercial y económica.

El **Capítulo I** introduce el marco general del trabajo, delimitando el objeto de estudio, formulando el problema de investigación, los objetivos, la justificación, la metodología empleada, la motivación personal y la estructura del documento.

El **Capítulo II** desarrolla el marco teórico y conceptual que sustenta la investigación, con especial atención a los fundamentos de la diplomacia económica y comercial y su articulación con las dinámicas del desarrollo económico y la inserción internacional de Bolivia.

El **Capítulo III** analiza el contexto económico y comercial de Bolivia, abordando su estructura productiva, las capacidades institucionales en materia de comercio exterior, incluida una evaluación del Viceministerio de Comercio Exterior e Integración y los principales desafíos estructurales que enfrenta el país.

El **Capítulo IV** examina las políticas y acciones vigentes en Bolivia en materia de diplomacia económica y comercial, identificando fortalezas, debilidades y áreas de mejora.

El **Capítulo V** presenta un análisis comparado de experiencias relevantes de diplomacia económica en América Latina y otros contextos estratégicos, con el objetivo de extraer aprendizajes y buenas prácticas que puedan inspirar la formulación de una estrategia nacional.

El **Capítulo VI** propone una estrategia integral de diplomacia comercial y económica para Bolivia, articulada en torno a ejes prioritarios y orientada al fortalecimiento de la inserción internacional del país con criterios de sostenibilidad, soberanía y competitividad.

Finalmente, el **Capítulo VII** recoge las conclusiones generales de la investigación y formula un conjunto de reflexiones orientadas al diseño e implementación de políticas públicas más coherentes, inclusivas y estratégicas.

Capítulo II

MARCO TEÓRICO

2.1. Definición y Evolución del Concepto de Diplomacia Económica

La diplomacia económica se configura hoy como una herramienta clave en la proyección internacional de los Estados, orientada a respaldar sus intereses económicos mediante acciones estratégicas en el ámbito exterior. Inicialmente vinculada a las funciones tradicionales de la diplomacia —como la negociación, la representación y la defensa de intereses comerciales y financieros—, su enfoque clásico respondía a una lógica centrada exclusivamente en el accionar estatal, sustentada en la noción de *economic statecraft*, es decir, la utilización deliberada de instrumentos económicos con fines políticos. No obstante, la transformación del entorno global, marcada por la intensificación de la globalización, la emergencia de nuevos actores internacionales y una creciente interdependencia económica, ha impulsado una evolución conceptual. En la actualidad, la diplomacia económica se concibe como un proceso más inclusivo y multidimensional, donde convergen distintos niveles de gobierno, el sector privado, instituciones multilaterales y otros actores relevantes, en una dinámica de cooperación y gobernanza compartida. (Bayne y Woolcock 2017).

Desde esta perspectiva, la diplomacia económica no se limita exclusivamente a la acción de las cancillerías o los cuerpos diplomáticos, sino que abarca una red compleja de instituciones y actores, incluyendo ministerios sectoriales, agencias de promoción, empresas multinacionales, bancos, universidades, centros de pensamiento y representantes de la sociedad civil. Tal como señalan diversos autores (Lee y Hocking 2010; Bayne y Woolcock 2017), esta «*diplomacia en red*» implica que las actividades económicas internacionales de un país estén interrelacionadas y requieran una coordinación estratégica para alcanzar mayor eficacia e impacto.

Asimismo, la evolución conceptual ha incorporado nuevas prácticas y espacios diplomáticos, donde los Estados interactúan no solo entre sí, sino también con grandes corporaciones y organizaciones transnacionales, en lo que Strange (1992) denominó una «*diplomacia triangular*». Este enfoque reconoce el papel creciente de las empresas como actores cuasi-estatales en la toma de decisiones internacionales, por lo cual la diplomacia económica se ha consolidado como una herramienta clave para impulsar la internacionalización de la economía, mejorar la competitividad nacional y contribuir al desarrollo sostenible, en un entorno internacional cada vez más interconectado y competitivo.

De acuerdo con Sánchez Pérez-Castejón (2013), la diplomacia económica comprende:

«Las acciones emprendidas por el conjunto de actores que conforman el Estado para lograr sus intereses económicos en los mercados mundiales. Las 7 áreas en las que trabaja la diplomacia económica son: (a) la promoción del comercio y la inversión, (b) las finanzas, (c) la captación de tecnología y conocimiento, (d) la energía y la sostenibilidad global, (e) la cooperación al desarrollo, (f) la seguridad económica, y (g) las Estrategias de Marca País.

El estudio de la diplomacia económica analizará la coherencia o los conflictos que pudieran surgir entre los objetivos políticos y económicos en el marco de la política exterior de los Estados.

Con el objetivo de mejorar la eficacia de las acciones emprendidas, la diplomacia económica investigará los procesos de negociación y toma de decisión de los actores implicados.»

En el marco de la diplomacia económica, la diplomacia comercial representa una herramienta clave del Estado para promover la internacionalización de sus empresas, facilitar el acceso a mercados internacionales, atraer inversión extranjera directa y proyectar una imagen-país coherente. Su implementación, a través de las misiones diplomáticas y organismos especializados, reviste particular relevancia en economías en desarrollo, donde el Estado asume un rol activo en la promoción económica exterior.

La globalización, junto con el fortalecimiento de organismos multilaterales y la aparición de nuevos centros de influencia como los países BRICS, ha potenciado el papel de la diplomacia económica. Al mismo tiempo, la creciente complejidad de los retos globales ha favorecido una evolución conceptual que borra las líneas tradicionales entre política interna y externa, así como entre las áreas de desarrollo, comercio y seguridad.

En este contexto, la diplomacia económica se redefine como una política pública transversal e interinstitucional, que requiere coordinación entre diversos ministerios, colaboración con el sector privado, mecanismos de evaluación continua y una fuerte orientación estratégica. La «nueva» diplomacia económica se caracteriza por una agenda más amplia que integra sostenibilidad, innovación y gobernanza económica global, la inclusión activa de actores no estatales, el enfoque integral de gobierno, y el fortalecimiento del liderazgo político en la acción exterior económica. (Otero Iglesias et al. 2022).

2.2. La Diplomacia Comercial como Componente Central de la Diplomacia Económica

La diplomacia comercial se configura como un pilar esencial de la diplomacia económica, al articular la proyección internacional del Estado con el respaldo a la internacionalización del tejido empresarial. Mediante las representaciones diplomáticas, se impulsa la promoción de exportaciones, la atracción de inversión extranjera, el turismo y el desarrollo de una Marca País coherente, por ejemplo en el caso español, este instrumento ha cobrado protagonismo como vía para corregir desequilibrios externos y dinamizar la economía. Entre sus objetivos estratégicos destacan la defensa de los intereses económicos en el exterior, el fortalecimiento de la competitividad nacional, la provisión de inteligencia comercial, la creación de redes empresariales y el fomento de un entorno favorable al crecimiento sostenible y al posicionamiento del país en el sistema internacional. (Fanjul 2013).

2.3. Actores Clave en la Diplomacia Económica y Comercial

La diplomacia económica contemporánea es un proceso multinivel y colaborativo que involucra a una diversidad de actores estatales y no estatales con intereses y capacidades diferenciadas. Aunque los Estados siguen desempeñando un papel central, la formulación y ejecución de estrategias internacionales trasciende la acción exclusiva de los ministerios de relaciones exteriores, articulando un sistema más descentralizado que involucra a ministerios sectoriales y agencias especializadas. (Otero Iglesias et al. 2022).

En América Latina, países como *Brasil*, *Chile*, *Perú* y *Colombia* han desarrollado estructuras institucionales robustas para la promoción comercial y atracción de inversiones. En el caso de Brasil, la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX) y la Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), *Chile* por su parte, cuenta con ProChile, una agencia dependiente de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, que actúa como brazo ejecutor de la política comercial externa.

En *Perú*, la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (PROMPERÚ), bajo la supervisión del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, integra estrategias de promoción de exportaciones, atracción de inversiones y turismo receptivo. En Colombia, la diplomacia económica se canaliza principalmente a través de ProColombia, una entidad del Gobierno nacional vinculada al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Los diplomáticos comerciales y agregados especializados actúan como operadores clave en las misiones diplomáticas, complementados por estas agencias que articulan la promoción económica. A su vez, las empresas ya sean grandes multinacionales o pymes juegan un rol activo, en muchos casos asumiendo funciones propias de diplomacia corporativa.

2.4. Instrumentos de la Diplomacia Económica y Comercial

La diplomacia económica y comercial se materializa a través de un conjunto diverso de herramientas que los Estados emplean para fomentar sus intereses económicos en el escenario internacional. Estos instrumentos se articulan en función de los objetivos estratégicos nacionales y del tipo de relación económica que se desea consolidar, abarcando desde la promoción comercial hasta la proyección de imagen país.

Entre los principales mecanismos se destacan:

- **Promoción de exportaciones e internacionalización:** A través de la diplomacia comercial, los gobiernos impulsan la inserción de sus empresas en mercados internacionales mediante misiones empresariales, ferias globales, ruedas de negocios y programas sectoriales. Algunos países implementan planes integrales y fondos específicos para facilitar este proceso, como es el caso del **FIEM** o los **PIDM** en España, o regímenes como el **RITEX** en Bolivia, orientado a apoyar exportaciones con valor agregado.

- **Política comercial y acuerdos internacionales:** La diplomacia del comercio se manifiesta en la negociación de tratados de libre comercio, acuerdos de asociación económica o mecanismos preferenciales de acceso a mercados. Estos instrumentos permiten alinear intereses estratégicos y facilitar la integración del país en cadenas regionales o globales de valor, así como participar activamente en foros multilaterales como la **OMC** o bloques regionales.

- **Diplomacia financiera:** Comprende el relacionamiento con organismos internacionales como el **FMI**, el **Banco Mundial** o bancos de desarrollo regionales, con el objetivo de acceder a financiamiento, canalizar inversiones y apoyar proyectos prioritarios. Esta dimensión también incluye la promoción de instru-

mentos de deuda soberana y la cooperación financiera para el desarrollo. (Bayne y Woolcock 2017).

2.5. Modelos Latinoamericanos exitosos de Diplomacia Comercial y Económica: Brasil, Chile, Perú y Colombia

En América Latina, países como Brasil, Chile, Perú y Colombia han desarrollado enfoques eficaces de diplomacia comercial y económica, caracterizados por una institucionalidad técnica consolidada, planificación estratégica y uso eficiente de sus recursos en la promoción económica exterior. Más allá del desarrollo de marcas país, estas naciones han priorizado mecanismos concretos de inserción internacional, fortaleciendo sus capacidades institucionales, la coordinación público-privada y la proyección de sectores con alto valor agregado.

- **Brasil** ha desplegado una diplomacia económica integral mediante la sinergia entre el Itamaraty y ApexBrasil, enfocándose en sectores estratégicos como el agroindustrial, la biotecnología y las energías renovables. La continuidad institucional y la autonomía técnica han sido pilares fundamentales para fortalecer su posicionamiento global y diversificar mercados.

- **Chile** ha consolidado una arquitectura institucional robusta a través de ProChile y la coordinación intersectorial entre ministerios y actores económicos. Su éxito radica en el diseño de estrategias multianuales, el respaldo presupuestario y una proyección coherente de su oferta exportable basada en calidad, sostenibilidad y estabilidad regulatoria.

- **Perú**, bajo el liderazgo de PromPerú, ha logrado destacar productos de alta demanda internacional mediante estrategias diferenciadas, campañas segmentadas y una institucionalidad estable. Sectores como la gastronomía, los superalimentos o la industria textil han sido promovidos con énfasis en autenticidad y sostenibilidad, generando vínculos comerciales duraderos.

- **Colombia**, con el impulso de ProColombia, ha reconfigurado su proyección exterior al posicionarse en servicios, industrias creativas y turismo. La articulación efectiva entre la cancillería, entidades sectoriales y gremios empresariales ha permitido consolidar una estrategia de diplomacia comercial orientada a resultados concretos.

Estas experiencias comparten elementos clave que explican su éxito: institucionalidad especializada con visión de largo plazo, coordinación interinstitucional eficaz, estrategias comerciales bien segmentadas, continuidad más allá del ciclo político y un enfoque claro en la generación de valor agregado en la oferta exportadora.

Capítulo III

CONTEXTO DEL COMERCIO EXTERIOR Y LA POLÍTICA ECONÓMICA EN BOLIVIA

3.1. Marco institucional del comercio exterior en Bolivia y evaluación del Viceministerio de Comercio Exterior e Integración

El diseño y ejecución de la política de comercio exterior en Bolivia está liderado, principalmente, por el Viceministerio de Comercio Exterior e Integración, órgano dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores. Entre sus atribuciones se encuentran la negociación de acuerdos comerciales, el impulso a los procesos de integración regional, la facilitación del comercio y la promoción de las exportaciones. No obstante, su desempeño ha estado condicionado por diversas limitaciones estructurales e institucionales que han restringido su capacidad de actuación efectiva y sostenida en el tiempo.

En primer lugar, el Viceministerio carece de autonomía presupuestaria y técnica para liderar una política de Estado coherente y de largo plazo en materia comercial. Su accionar está frecuentemente subordinado a dinámicas políticas coyunturales, lo que debilita la continuidad institucional y la planificación estratégica. Asimismo, las acciones de promoción comercial no responden a una estrategia pública integral, sino que se han caracterizado por iniciativas dispersas y puntuales, a menudo desconectadas de las prioridades reales del aparato productivo.

Una de las debilidades más señaladas ha sido la escasa articulación con el sector privado exportador. La ausencia de mecanismos permanentes de concertación público-privada ha limitado la construcción de una agenda nacional de diplomacia económica. Esto ha dificultado la identificación de productos estratégicos, la planificación de misiones comerciales y la promoción conjunta en escenarios internacionales.

A ello se suma la limitada presencia institucional de Bolivia en el exterior, reflejada en un número reducido de oficinas comerciales, escasos recursos humanos especializados y capacidades logísticas restringidas. Esta situación incide negativamente en la generación de inteligencia comercial, en la atracción de inversión extranjera directa y en el posicionamiento del país en mercados clave.

Por otra parte, si bien Bolivia participa en espacios regionales como el MERCOSUR (en calidad de Estado asociado) y la Comunidad Andina, su inserción ha sido más formal que sustantiva. El país no ha logrado aprovechar plenamente estos esquemas de integración para potenciar sus capacidades exportadoras ni para consolidar una plataforma estratégica de acceso a mercados regionales y extrarregionales.

Un ejemplo destacado de diplomacia comercial efectiva es la articulación institucional que permitió a la Asociación «ARCASY» exportar por primera vez 500 kilos de cacao orgánico silvestre a Dinamarca y a «ASOHABA» concretar la venta de 20 toneladas de haba seca a Emiratos Árabes. Estas experiencias, impulsadas por la cooperación técnica de la FAO y el Viceministerio de Comercio Exterior durante el año 2023, reflejan el potencial de Bolivia para insertar productos de alta calidad y valor agregado en mercados exigentes, a través de estrategias sostenibles y coordinadas de promoción internacional. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia 2025).

3.2. Antecedentes Históricos de la Política de Comercio Exterior Boliviana

Durante el siglo XIX, el comercio exterior boliviano se centró en la exportación de materias primas, principalmente del sector minero, como oro, plata y estaño, así como productos de origen animal y vegetal, como lanas, cortezas y pieles. Esta estructura productiva y comercial, basada en recursos primarios, ha perdurado a lo largo del tiempo, consolidando una dependencia significativa de las exportaciones mineras en la actualidad.

En el transcurso del siglo XX, Bolivia reforzó su modelo primario-exportador, con el estaño como el principal producto de exportación en la primera mitad del siglo. Esta concentración provocó el rezago de otros sectores clave como la agricultura y la industria. En la segunda mitad del siglo, el protagonismo de los hidrocarburos —particularmente el petróleo crudo y, más adelante, el gas natural se intensificó, desplazando aún más la relevancia de los productos agrícolas. No obstante, hacia finales del siglo, cultivos como la soya y otras oleaginosas comenzaron a recuperar un papel relevante en el comercio exterior boliviano.

Un punto de inflexión importante se dio en 1985, con la implementación de la Nueva Política Económica (NPE), que buscó liberalizar la economía boliviana tras décadas de intervencionismo estatal caracterizado por la sustitución de

importaciones. Esta apertura, alineada con la tendencia global hacia el libre comercio, trajo consigo un aumento en la inversión extranjera directa. Sin embargo, la liberalización no logró generar una redistribución equitativa de los beneficios económicos, y sectores como el textil o la agricultura moderna no se vieron fortalecidos de manera significativa, manteniéndose altos niveles de desigualdad y pobreza. (Baena-Rojas, Atila-Lijeron y Herrero-Olarte 2024).

3.3. El Modelo Económico Boliviano Actual (MESCP) y el Rol del Estado en la Economía

Tras la finalización del ciclo de bonanza de las materias primas en 2014, Bolivia enfrentó un contexto externo menos favorable que motivó la adopción de políticas expansivas de gasto público y crédito interno con el objetivo de mantener niveles sostenidos de crecimiento económico. Esta estrategia, si bien permitió contener los efectos inmediatos del choque externo, derivó en un incremento del endeudamiento público, una significativa reducción de las reservas internacionales netas y el agotamiento de los ahorros fiscales acumulados durante el superciclo de precios altos. La posterior crisis sanitaria y económica provocada por la pandemia de COVID-19 profundizó estas vulnerabilidades estructurales.

Durante el período postpandemia, el país experimentó una recuperación económica notable, acompañada de una reducción de la pobreza, gracias a la flexibilización de las restricciones internas y a un entorno internacional más favorable, caracterizado por el alza de precios de productos clave de exportación. Sin embargo, dicha recuperación se vio limitada por factores persistentes como la caída de la producción de gas natural, la continua disminución de las reservas internacionales, las presiones sobre el tipo de cambio, que han derivado en la aparición de un mercado cambiario paralelo y el elevado nivel de deuda pública.

Adicionalmente, Bolivia enfrenta riesgos externos considerables, como la volatilidad de los precios de las materias primas, la desaceleración económica global y la exposición a desastres naturales vinculados al cambio climático, tales como sequías, inundaciones e incendios forestales, condiciones que exigen una transición hacia un modelo de desarrollo más resiliente, sostenible y diversificado.

En este contexto, la economía boliviana continúa estructurada en torno al Modelo Económico Social Comunitario Productivo (MESCP), adoptado de forma oficial como política de Estado, modelo que se fundamenta en una activa participación estatal en la economía, orientada a transformar la estructura productiva mediante la planificación estratégica, la regulación y la gestión directa de sectores considerados estratégicos. Entre estos se encuentran los hidrocarburos, la minería, la generación eléctrica, las telecomunicaciones y los servicios básicos.

La implementación del MESCP ha promovido un esquema de redistribución del ingreso basado en la canalización de excedentes generados por sectores estratégicos hacia sectores intensivos en empleo y con potencial productivo. El Estado, a través de empresas públicas como Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), asume un rol central en toda la cadena productiva de hidrocarburos, bajo un régimen de prestación de servicios que puede involucrar a empresas públicas, mixtas o privadas.

El enfoque actual de la política económica, consolidado en el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) 2021-2025, dentro de la Agenda Patriótica del Bicentenario, prioriza el fortalecimiento del mercado interno, la soberanía productiva y la justicia social. No obstante, la limitada diversificación productiva, la dependencia de las materias primas, los subsidios energéticos crecientes y las tendencias globales hacia la descarbonización exigen repensar las estrategias económicas nacionales.

En esta línea, fomentar un entorno más propicio para la inversión privada tanto nacional como extranjera, resulta fundamental para impulsar la productividad, generar empleos de calidad y avanzar en la transición hacia una economía más diversificada y competitiva. Asimismo, mejorar la eficiencia y progresividad de la política fiscal permitirá sostener la provisión de servicios públicos esenciales y proteger a los sectores más vulnerables, sin comprometer la estabilidad macroeconómica del país. (Banco Mundial 2025).

3.4. Desempeño histórico y estructura de las exportaciones bolivianas

El comercio exterior de Bolivia ha atravesado procesos de transición caracterizados por períodos de crecimiento y retrocesos. Durante la década de 1980, el valor de las exportaciones e importaciones fluctuaba entre 500 y 1.000 millones de dólares. En los años noventa y hasta 2003, la balanza comercial se mantuvo en déficit de forma constante, alcanzando su máximo déficit en 1998, con más de 1.300 millones de dólares.

A partir de 2003, las exportaciones bolivianas comenzaron una tendencia clara de crecimiento. Este impulso estuvo asociado al crecimiento económico de países vecinos como Brasil y Argentina, que incrementaron la demanda y mejoraron los precios, especialmente en el sector del gas natural. Desde 2004, por primera vez en más de una década, las exportaciones superaron ampliamente a las importaciones, generando un saldo comercial positivo que alcanzó un pico de 1,85 billones de dólares en 2008.

En los años posteriores, el comercio exterior boliviano se triplicó entre 2005 y 2016, reflejando un crecimiento significativo. Sin embargo, esta expansión evidenció una fuerte dependencia del sector extractivo. Las tasas de crecimiento ob-

servadas en ese periodo probablemente no se repetirán debido a la normalización de los precios internacionales de las materias primas.

Justo antes de la pandemia, en 2019, Bolivia registró exportaciones totales por aproximadamente 8.933.3 millones de dólares. En 2021, el volumen de exportaciones alcanzó los 10.986 millones de dólares y en 2022 se incrementó un 24%, llegando a 13.604 millones de dólares. El *superávit comercial* en 2022 fue de 559 millones de dólares, menor al registrado en 2021, que fue de 1.368 millones. (Tellería, Ludeña y Fernández 2010).

3.5. Estructura y desafíos del modelo exportador de Bolivia

La economía boliviana presenta una estructura exportadora altamente concentrada en recursos naturales, lo que refleja tanto su dotación geográfica como las limitaciones históricas para diversificar su base productiva. Los productos minerales principalmente oro, zinc, plata, estaño y plomo junto con los hidrocarburos, en especial el gas natural, conforman el núcleo de las exportaciones del país. Estos bienes primarios representan una proporción significativa del ingreso nacional por ventas externas, evidenciando la dependencia de Bolivia de los precios internacionales de las materias primas y su vulnerabilidad ante las fluctuaciones del mercado global.

A nivel agroindustrial, el país cuenta con una oferta emergente que incluye productos como la soja, la quinua y la carne bovina, que han ganado cierto dinamismo en mercados internacionales. No obstante, esta diversificación incipiente aún enfrenta importantes barreras estructurales, logísticas y climáticas que limitan su consolidación.

En lo que respecta a los destinos comerciales, Bolivia mantiene vínculos económicos significativos con países vecinos y con algunas economías asiáticas emergentes. *Brasil se posiciona como su principal socio comercial*, absorbiendo aproximadamente el 15% de las exportaciones, seguido por *India* (12%), *China* (11%), *Argentina* (9%) y *Colombia* (9%). Esta concentración geográfica en mercados regionales, si bien ofrece ventajas en términos logísticos y de integración subregional, también evidencia una alta dependencia de unos pocos destinos, en particular Brasil y Argentina. Tal concentración representa un riesgo estructural para la economía boliviana, sobre todo ante la disminución progresiva de la demanda de gas natural por parte de estos países, producto de su diversificación energética. Esta limitada diversificación de mercados podría generar vulnerabilidades macroeconómicas, especialmente si se mantienen patrones exportadores centrados en pocos productos y socios. En este contexto, resulta estratégico para Bolivia fortalecer su diplomacia comercial, explorar nuevos mercados y consolidar relaciones económicas más amplias y sostenibles a nivel global.

Desde el punto de vista de las fortalezas del aparato exportador, Bolivia cuenta con una dotación abundante de recursos minerales estratégicos, incluyendo litio, y un creciente reconocimiento internacional de sus productos agrícolas con identidad de origen. La pertenencia a bloques regionales como la Comunidad Andina y el Mercosur proporciona un marco institucional favorable para la cooperación comercial y la integración económica. Asimismo, la estructura de la deuda externa –con predominio de financiamiento multilateral y bilateral concesional– ofrece un cierto margen de maniobra fiscal en el corto plazo.

No obstante, las debilidades estructurales persisten. La economía boliviana presenta una baja diversificación productiva, una fuerte dependencia del sector público, y una alta informalidad que afecta tanto a la productividad como a la trazabilidad de la producción exportable. A ello se suma la creciente escasez de reservas de divisas, la limitada inversión en exploración y desarrollo de nuevos yacimientos de gas, y un entorno empresarial condicionado por la inseguridad jurídica, la corrupción y las tensiones sociopolíticas.

El contexto actual, marcado por una caída en los volúmenes exportables especialmente de gas natural y productos agropecuarios afectados por fenómenos climáticos como *El Niño*, así como las crecientes restricciones cambiarias y logísticas, han erosionado el desempeño externo del país. La balanza comercial se ha visto presionada por la disminución de ingresos por exportaciones y un aumento relativo de importaciones, especialmente de combustibles y bienes de capital. (Coface 2025).

3.6. Perfil Comercial y Macroeconómico de Bolivia (2024)

De acuerdo con los informes elaborados por entidades gubernamentales y privadas de Bolivia, como el Banco Central de Bolivia (BCB) y el Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), se han sistematizado las cifras más relevantes del desempeño económico y comercial del país durante el año 2024. Las principales fuentes utilizadas para la construcción de los cuadros resumen incluyen:

1. El Reporte de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional del Estado Plurinacional de Bolivia 2024, publicado por el BCB en abril de 2025.
2. El Documento de avance de cifras del primer trimestre de 2024: Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional, también del BCB y divulgado en 2024.
3. El informe «Cifras del Comercio Exterior Boliviano - Gestión 2024», publicado por el IBCE en el presente año.

Estos documentos constituyen la base para la elaboración de los cuadros resumen que sistematizan y explican los principales indicadores macroeconómicos

y de comercio exterior de Bolivia durante la gestión 2024, cuadros que se muestran en los anexos de este trabajo de investigación.

En lo que respecta al comercio exterior de Bolivia continúa mostrando una marcada dependencia de productos primarios, en particular gas natural, minerales y derivados de la soya, lo que refleja una estructura económica históricamente centrada en la exportación de materias primas. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE 2024) y el Banco Central de Bolivia (BCB 2024), en 2023 las exportaciones alcanzaron los 11.000 millones de dólares, frente a unas importaciones que superaron los 13.000 millones, generando un déficit comercial estructural. Los principales socios comerciales fueron Brasil y Argentina por la venta de gas natural, seguidos por mercados asiáticos como India, Corea del Sur, Japón y China, enfocados en la demanda de minerales, además de países de la Comunidad Andina como Perú y Colombia en el ámbito agroindustrial.

A pesar del potencial que representan los productos con identidad territorial y valor ecológico como el cacao fino de aroma, la quinua real, la castaña amazónica o el café de altura, su peso en la balanza comercial boliviana sigue siendo marginal.

En este contexto, la diplomacia comercial boliviana se encuentra ante un conjunto de desafíos de carácter estructural que limitan su capacidad para posicionar estratégicamente al país en el escenario económico global. Entre los obstáculos más relevantes se identifica la persistente concentración de las exportaciones en sectores extractivos, lo que expone al país a la volatilidad de los precios internacionales y restringe el margen de maniobra frente a crisis externas. Esta vulnerabilidad se ha visto agravada por una prolongada escasez de divisas desde 2023.

Asimismo, la dispersión institucional en materia de comercio exterior, con múltiples entidades públicas que operan sin una estrategia articulada dificulta la eficiencia de las políticas y genera duplicación de esfuerzos. Esta debilidad se suma a la ausencia de una marca país consolidada y a la limitada inversión en campañas sostenidas de promoción internacional. Salvo iniciativas puntuales impulsadas por ferias, embajadas o proyectos de cooperación, Bolivia aún no ha logrado establecer una narrativa estratégica que proyecte su imagen comercial en el exterior.

Por otro lado, la integración de las empresas bolivianas en cadenas regionales y globales de valor es aún incipiente, reduciendo su capacidad de innovación y su inserción competitiva en mercados diversificados. La mayoría de las pequeñas y medianas empresas, que conforman el grueso del tejido productivo nacional, enfrenta barreras significativas como el acceso limitado al crédito, la informalidad y la baja capacitación técnica.

Finalmente, aunque se han realizado esfuerzos de capacitación, el cuerpo diplomático boliviano requiere una mayor especialización técnica en comercio internacional, negociación económica y promoción sectorial. En este sentido, fortalecer las capacidades institucionales de la diplomacia económica y comercial resulta clave para avanzar hacia una inserción internacional más inteligente.

Capítulo IV

EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y ESFUERZOS ACTUALES DE DIPLOMACIA COMERCIAL Y ECONÓMICA EN BOLIVIA

4.1. Políticas de Comercio Exterior para Impulsar la Exportación

En el marco del Modelo Económico Social Comunitario Productivo (MES-CP), Bolivia ha orientado sus políticas comerciales hacia la transformación estructural del aparato productivo, con el objetivo de reducir la dependencia histórica del contrabando y de actividades informales y avanzar hacia una economía más integrada al comercio internacional. Bajo esta lógica, el Estado ha asumido un rol activo en la regulación y promoción del comercio exterior, con énfasis en el fortalecimiento de sectores estratégicos y la diversificación de las exportaciones.

Entre las principales herramientas implementadas se encuentra el Régimen de Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo (RITEEX), que constituye un mecanismo clave para fomentar la competitividad del sector exportador. Este régimen permite la importación temporal de insumos, materias primas y bienes intermedios sin el pago de aranceles ni de ciertos impuestos internos, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) o el Impuesto al Consumo Específico (ICE), siempre que estos insumos sean utilizados en procesos productivos destinados a la exportación. De esta manera, se reduce la carga tributaria sobre la producción exportable y se incentiva el desarrollo de cadenas de valor orientadas al mercado externo.

Asimismo, programas como *Proexport Bolivia* han tenido un rol relevante en la promoción internacional de bienes y servicios bolivianos. A través de actividades como *ferias comerciales*, *ruedas de negocios*, *misiones empresariales* y *asistencia técnica a exportadores*, se ha buscado generar oportunidades concretas para el empresariado nacional en mercados internacionales. Además, es-

tas iniciativas han contribuido al posicionamiento de Bolivia como destino de inversión y turismo, reforzando el vínculo entre comercio exterior y desarrollo económico.

Paralelamente, el país ha participado en diversos procesos de negociación comercial bilateral, regional y multilateral, con el fin de asegurar preferencias arancelarias y mejorar el acceso a mercados externos. No obstante, en comparación con otras economías de la región, la dinámica negociadora de Bolivia ha sido más limitada en los últimos años, lo que ha restringido el aprovechamiento pleno de oportunidades comerciales estratégicas.

4.2. Instituciones y actores bolivianos involucrados

La formulación, ejecución y evaluación de la política comercial y de la diplomacia económica en Bolivia implica la articulación de múltiples actores estatales, técnicos y, en menor medida, privados. Esta red de instituciones cumple funciones diversas, desde la definición normativa y estratégica hasta la generación de información estadística y la implementación operativa de medidas vinculadas al comercio exterior.

A. Ministerios

El Ministerio de Relaciones Exteriores desempeña un rol esencial en el plano diplomático, facilitando la interlocución internacional del país y participando en negociaciones bilaterales y multilaterales. Su labor se complementa con la del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, los cuales están involucrados en la formulación de políticas orientadas al fomento de exportaciones y a la regulación de incentivos económicos. En la práctica, sin embargo, la coordinación entre estos ministerios no siempre ha sido sistemática ni sostenida en el tiempo, lo que ha limitado la consolidación de una estrategia coherente de diplomacia económica. A nivel internacional, experiencias como la brasileña o la española reflejan una distribución más clara de competencias y una institucionalidad más robusta.

B. Aduana Nacional

La Aduana Nacional constituye un pilar fundamental en la implementación de la política comercial, particularmente en lo que respecta al control del comercio transfronterizo, la aplicación de regímenes especiales como el RITEX y la recopilación de información sobre los flujos comerciales. Su labor técnica y normativa es indispensable para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vinculadas a las exportaciones, así como para facilitar el acceso a mercados en condiciones adecuadas de transparencia y trazabilidad.

C. Instituto Nacional de Estadística (INE)

El INE, aunque no interviene directamente en la formulación de políticas, desempeña un papel clave al proveer datos confiables y sistemáticos sobre las exportaciones, importaciones y balanza comercial del país. Esta información es vital tanto para la toma de decisiones públicas como para el análisis académico y técnico del desempeño comercial boliviano.

D. Otras entidades relevantes

El marco institucional boliviano, respaldado por la Constitución y el Modelo Económico Social Comunitario Productivo (MESCP), establece un papel activo del Estado en sectores estratégicos. Empresas estatales como YPFB juegan un rol clave en la producción y comercialización internacional de hidrocarburos, siendo fundamentales para el comercio exterior. Por otro lado, la participación del sector privado en la formulación de estrategias comerciales es todavía limitada debido a una institucionalidad débil. Sin embargo, organizaciones como el Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE) destacan por su labor en la provisión de información técnica y análisis sectorial.

4.3. Evaluación de la coherencia y efectividad de las políticas de comercio

El análisis de la política comercial boliviana evidencia una evolución con avances parciales, en la que los logros cuantitativos contrastan con la persistencia de debilidades estructurales. Si bien el país ha incrementado significativamente el valor de sus exportaciones en las últimas dos décadas con cifras destacables en 2022, este crecimiento ha estado anclado en una matriz exportadora predominantemente primaria, basada en hidrocarburos y minerales.

La escasa diversificación y el bajo nivel de sofisticación productiva continúan limitando la competitividad del aparato exportador nacional, así como su capacidad para generar empleos de calidad y valor agregado. A ello se suman vulnerabilidades institucionales, como la fragmentación en la formulación de políticas, la limitada continuidad programática y una alta exposición a los precios internacionales de los commodities.

En este contexto, los marcos normativos, como el Modelo Económico Social Comunitario Productivo, no han logrado traducirse plenamente en una transformación estructural del comercio exterior, si bien las políticas comerciales han permitido ciertos avances, su efectividad permanece condicionada por la falta de coherencia estratégica, institucionalidad robusta y visión de largo plazo.

4.4. Brechas estratégicas y oportunidades de mejora en la diplomacia económica boliviana

El análisis de la diplomacia económica en Bolivia revela la existencia de limitaciones estructurales e institucionales que obstaculizan su plena eficacia y reducen su impacto en la internacionalización del aparato productivo. La concentración de las exportaciones en sectores primarios y en mercados tradicionales expone al país a vulnerabilidades externas, lo que evidencia la necesidad de ampliar la base exportadora y diversificar destinos a través de una acción diplomática más proactiva y estratégica.

Uno de los principales desafíos radica en la ausencia de una institucionalidad especializada que articule de manera coherente los esfuerzos de promoción comercial, internacionalización empresarial y posicionamiento del país. La creación de una agencia técnica, autónoma y multisectorial podría constituir una herramienta clave para fortalecer la presencia internacional de Bolivia y dinamizar su inserción en cadenas globales de valor.

La escasa participación en acuerdos comerciales modernos, sumada a una dependencia de preferencias unilaterales sujetas a condiciones externas, limita el acceso preferencial a mercados estratégicos y reduce la previsibilidad del comercio exterior. Una agenda más dinámica de negociación y cooperación permitiría mejorar la competitividad relativa del país frente a sus pares regionales, además persisten obstáculos que dificultan la incorporación de valor agregado en la oferta exportable, debido a la débil articulación entre la política comercial y las políticas de innovación, educación técnica e industrialización.

Adicionalmente, factores como la burocracia, la rotación constante de funcionarios, la débil coordinación entre actores públicos-privados y la inexistencia de una marca país sólida, restan efectividad a las acciones de promoción económica. Superar estas debilidades requiere una institucionalidad más estable, profesionalizada y coordinada, que integre al sector empresarial, las representaciones diplomáticas, los gobiernos subnacionales y la academia en una visión común de desarrollo e inserción estratégica.

Capítulo V

ANÁLISIS COMPARADO DE ESTRATEGIAS DE DIPLOMACIA COMERCIAL Y ECONÓMICA EN OTROS PAÍSES

5.1. Modelos y Enfoques Estratégicos Seleccionados

La diplomacia económica se configura de acuerdo con diversos modelos institucionales, enfoques estratégicos y contextos nacionales. Esta diversidad responde tanto a la estructura del aparato estatal como a las prioridades económicas, geopolíticas y culturales de cada país. En general, pueden distinguirse dos grandes tipos de configuración institucional: modelos *verticales*, en los que una sola institución centraliza la toma de decisiones y la ejecución de la política exterior económica, y modelos horizontales, donde varias entidades coexisten y colaboran bajo esquemas de coordinación interinstitucional. Asimismo, algunas estrategias están más orientadas hacia instrumentos de tipo «duro», como tratados comerciales e inversiones, mientras que otras integran componentes «blandos», como la promoción cultural, la imagen país o la cooperación científica. (Bayne y Woolcock 2017).

A continuación, se presentan algunos casos representativos que ofrecen lecciones valiosas para el diseño de una estrategia boliviana más integral y coordinada:

A. España: Diplomacia económica descentralizada y multisectorial

España ha desarrollado una estrategia de diplomacia económica que, si bien históricamente estuvo liderada por el Ministerio de Asuntos Exteriores, ha evolucionado hacia un enfoque más interministerial. La internacionalización de la economía española es una prioridad transversal que involucra a diversos actores

gubernamentales, como los ministerios de Economía, Industria, Agricultura y Turismo. Además, el papel del jefe de Estado y de Gobierno en acciones diplomáticas de alto nivel ha ganado protagonismo.

Los objetivos centrales de la diplomacia económica española incluyen: incrementar las exportaciones, atraer inversión extranjera directa, fomentar la internacionalización de las empresas, y consolidar la imagen de España como destino turístico y económico. Esta estrategia responde a desafíos estructurales como el déficit comercial histórico, la concentración geográfica de las exportaciones en Europa y la necesidad de elevar la sofisticación tecnológica del aparato productivo. El reto clave consiste en garantizar la coherencia entre los múltiples actores involucrados para evitar duplicidades o contradicciones en la política exterior económica.

B. Brasil: Estructura vertical con intentos de articulación interministerial

El modelo brasileño combina elementos de verticalidad y coordinación intergubernamental. El Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty) mantiene un fuerte control sobre la conducción diplomática, incluyendo aspectos económicos. Sin embargo, la formulación y ejecución de la estrategia de comercio exterior está a cargo de la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX), organismo dependiente del Ejecutivo que reúne a diversos ministerios.

La estrategia de Brasil busca posicionar al país como una potencia emergente confiable y atractiva, con una narrativa centrada en la diversidad, la estabilidad y la riqueza de recursos naturales. Aunque el modelo vertical permite una gestión centralizada, persisten desafíos relacionados con la implementación efectiva de un enfoque de «todo el gobierno» (whole-of-government), lo cual impide una integración plena de las distintas dimensiones de la diplomacia económica.

5.2. Institucionalidad y Coordinación

La efectividad de la diplomacia económica está intrínsecamente vinculada a la calidad de su institucionalidad y al nivel de coordinación entre los múltiples actores estatales implicados. Lejos de ser una función exclusiva de los ministerios de relaciones exteriores, la proyección internacional de los intereses económicos de un país requiere la intervención articulada de otras carteras clave, lo que demanda una alineación estratégica para evitar solapamientos y contradicciones.

Los mecanismos de cooperación interministerial, tanto formales como informales, resultan fundamentales para asegurar la coherencia y eficacia de la acción exterior económica. En paralelo, las agencias especializadas cumplen un rol téc-

nico esencial en la ejecución de estrategias de diplomacia comercial. Instituciones como ICEX (España), APEX (Brasil) o Germany Trade & Invest (Alemania), desarrollan programas de promoción comercial, captación de inversiones y apoyo a la internacionalización, en estrecha conexión con las redes diplomáticas y los ministerios competentes.

Asimismo, las representaciones diplomáticas en el exterior operan como plataformas estratégicas de promoción económica, embajadas y consulados canalizan gestiones institucionales, elaboran planes país, facilitan inteligencia de mercado y articulan vínculos clave para las empresas.

Sin embargo, aún persisten desafíos de coordinación en ciertos contextos, como la superposición de funciones o la duplicación de esfuerzos, evidenciada en países como Brasil entre los SECOMs del Itamaraty y APEX. Superar estas tensiones requiere fortalecer la gobernanza institucional mediante una clara delimitación de competencias, mecanismos efectivos de coordinación y una visión común.

5.3. Instrumentos de Promoción de Exportaciones y Atracción de IED

La inteligencia económica constituye un instrumento esencial para anticipar tendencias y proteger los intereses económicos nacionales. En América Latina, si bien la inteligencia económica está menos desarrollada institucionalmente, algunos países han empezado a incorporarla. Brasil realiza tareas de inteligencia comercial a través de *APEX* y sus *SECOMs*, generando informes estratégicos y difundiendo alertas comerciales. Chile, mediante *Direcon-ProChile*, ha promovido el análisis prospectivo de mercados emergentes.

En cuanto al financiamiento a las exportaciones, los Estados cuentan con mecanismos financieros de apoyo que permiten reducir el riesgo comercial y facilitar la internacionalización. En Europa, destacan entidades como el *FIEM* en España. En América Latina, Brasil dispone del *BNDES Exim*, que proporciona crédito a empresas exportadoras, mientras que en Perú, *COFIDE* cumple un rol complementario apoyando el financiamiento de proyectos exportadores.

Aunque existen similitudes funcionales entre los modelos europeos y latinoamericanos en términos de objetivos promoción de exportaciones, atracción de IED, fortalecimiento de la competitividad, las diferencias se evidencian en la institucionalización, continuidad de políticas y coordinación interinstitucional.

Europa tiende a presentar estructuras más integradas, con agencias consolidadas, fuerte vinculación entre diplomacia y economía, e instrumentos de inteligencia económica avanzados. La acción exterior económica está respaldada por una tradición de gobernanza coordinada y recursos financieros sostenidos.

En cambio, los modelos latinoamericanos, aunque han avanzado significativamente en las últimas décadas, presentan aún desafíos importantes: fragmentación institucional, cambios abruptos de estrategia por coyunturas políticas, escasez de financiamiento y menor desarrollo en inteligencia estratégica. (CEPAL 2023).

5.4. Lecciones Aprendidas y Mejores Prácticas Relevantes para Bolivia

El análisis comparativo de experiencias internacionales destaca prácticas valiosas para fortalecer la estrategia de diplomacia económica de Bolivia, adaptándola a su contexto específico.

A. Enfoque Integral de Coordinación Gubernamental

Países como España y Brasil han demostrado la importancia de la coordinación interinstitucional en la diplomacia económica, integrando políticas exteriores, productivas y económicas de manera coherente. En Bolivia, el Modelo Económico Social Comunitario Productivo (MESCP) requiere una articulación más estrecha entre ministerios, lo que facilitaría alinear objetivos comerciales con prioridades nacionales de desarrollo y producción.

B. Colaboración Público-Privada Estructurada

En la región, Chile y Colombia han desarrollado modelos de diálogo institucionalizado entre el sector público y privado para impulsar la internacionalización y la innovación. Dado que Bolivia enfrenta la fragmentación de su tejido empresarial y una participación limitada de algunos sectores en los beneficios económicos, establecer plataformas estables de colaboración con asociaciones empresariales sería fundamental para promover políticas comerciales más inclusivas y efectivas.

C. Diversificación Productiva y Apertura de Mercado

El caso peruano evidencia cómo la diversificación y la apuesta por productos con valor agregado pueden reducir la vulnerabilidad frente a la volatilidad de los mercados internacionales. Bolivia, con alta dependencia de materias primas, podría potenciar su base productiva mediante el fomento de la innovación y la búsqueda de acuerdos comerciales que abran nichos estratégicos, tal como Brasil ha implementado en sectores específicos para ampliar su competitividad.

D. Atracción y Gestión Sostenible de Inversión Extranjera Directa

Aunque Bolivia ha mejorado en la captación de inversión extranjera, aún debe avanzar en la creación de condiciones legales e institucionales que brinden seguridad y promuevan la transferencia tecnológica. Colombia y Chile cuentan con agencias especializadas que han fortalecido la confianza inversora y orientado la inversión hacia sectores dinámicos, una práctica que Bolivia podría replicar para maximizar los beneficios económicos.

E. Fortalecimiento Institucional y Capacitación Técnica

La experiencia de España en consolidar agencias de promoción comercial y sistemas de inteligencia económica demuestra que la formación continua y el desarrollo de capacidades técnicas son claves para una diplomacia económica eficiente. Bolivia debe reforzar sus instituciones y capacitar a sus funcionarios para articular con rigor los aspectos técnicos, estratégicos y comerciales en su política exterior.

F. Integración del Soft Power y Marca País

La proyección internacional de la imagen nacional es un instrumento estratégico para atraer inversión, turismo y cooperación. Países como Colombia han avanzado en el desarrollo de marcas país integrales que combinan aspectos culturales, turísticos y comerciales, fortaleciendo su presencia global. Bolivia, con su riqueza cultural y natural, podría beneficiarse de una estrategia similar que potencie el uso del soft power.

G. Estrategia Nacional Clara y Medible

Finalmente, los países con diplomacias económicas exitosas, como Chile y España, cuentan con planes estratégicos explícitos que incluyen metas claras, indicadores y mecanismos de evaluación. Bolivia necesita diseñar una hoja de ruta de diplomacia económica con objetivos específicos y sistemas de monitoreo que permitan evaluar el impacto en la diversificación exportadora, la atracción de inversiones y la reducción de la pobreza.

Capítulo VI

PROPUESTA DE ESTRATEGIA DE DIPLOMACIA COMERCIAL Y ECONÓMICA PARA BOLIVIA

6.1 Introducción

La presente propuesta de estrategia de diplomacia comercial y económica para Bolivia se fundamenta en un diagnóstico exhaustivo de las características estructurales de la economía nacional y su posición en el comercio internacional. Reconociendo la trayectoria histórica del país y la configuración actual de su inserción externa, se identifican desafíos cruciales, entre ellos la *elevada dependencia de materias primas*, la *limitada diversificación productiva* y la imperiosa necesidad de fortalecer la presencia internacional de Bolivia en mercados globales.

Esta propuesta surge ante la constatación de la ausencia de un marco estratégico integral, con objetivos claros y mecanismos adecuados para afrontar las demandas del entorno globalizado. En consonancia con los principios de la diplomacia económica contemporánea, se presentan a continuación los ejes estratégicos de esta propuesta con el fin de orientar la acción exterior económica del Estado boliviano, en un esfuerzo coordinado que involucre a los distintos actores públicos y privados.

6.2 Definición de Objetivos Estratégicos para Bolivia

La diplomacia comercial y económica de Bolivia debe orientarse a superar el patrón primario exportador que actualmente predomina, fortaleciendo la competitividad del sector productivo nacional y promoviendo la atracción de inversión extranjera que contribuya al desarrollo sostenible del país. En ese sentido, se proponen cuatro objetivos estratégicos prioritarios:

A. Diversificación productiva y comercial

Es indispensable reducir la concentración de la economía en unos pocos productos extractivos, expuestos a la volatilidad internacional. Diversificar tanto la oferta exportable como los mercados de destino permitirá ampliar la base económica, crear empleo de calidad y promover sectores con mayor valor agregado. Para ello, es esencial que las políticas industriales estén alineadas con estrategias comerciales que aprovechen las fortalezas productivas de Bolivia.

B. Incremento de exportaciones con valor agregado

Romper con el modelo extractivista implica impulsar la transformación industrial de recursos naturales y consolidar cadenas productivas que generen mayor valor en la exportación. La diplomacia comercial debe promover alianzas internacionales que faciliten la transferencia tecnológica, el acceso a mercados y la cooperación técnica, fortaleciendo sectores emergentes con potencial exportador dentro del marco del Modelo Económico Social Comunitario Productivo y el Plan de Desarrollo Económico y Social.

C. Atracción de Inversión Extranjera Directa orientada al desarrollo

La inversión extranjera es clave para catalizar la transformación productiva, siempre que se enfoque en sectores estratégicos, promueva empleo digno y fomenta innovación. Para ello, la estrategia debe generar condiciones de seguridad jurídica y confianza para los inversores, articulando una narrativa sólida que posicione a Bolivia como un destino atractivo, apoyada por mecanismos efectivos de seguimiento y acompañamiento.

D. Mejora de la competitividad internacional

Mejorar la posición de Bolivia en los mercados globales requiere acciones integrales: negociar acuerdos comerciales preferenciales, simplificar trámites, fortalecer la infraestructura logística e institucional, y consolidar un marco regulatorio favorable al comercio. Además, la diplomacia comercial debe identificar oportunidades específicas, potenciar la marca país y establecer alianzas estratégicas para aprovechar nichos de mercado, especialmente en sectores no tradicionales.

6.3 Diseño de la estructura Institucional y actores clave para la implementación de la Estrategia en Bolivia

En el marco del Modelo Económico Social Comunitario Productivo (MESCP) y conforme al mandato de la Constitución Política del Estado de 2009, el Estado

boliviano asume un rol protagónico en la conducción, planificación y regulación de los sectores estratégicos de la economía nacional. Este enfoque implica una fuerte presencia institucional en la promoción del desarrollo productivo y en la gestión de las relaciones económicas internacionales.

En el caso de Bolivia, la implementación de una estrategia eficaz de diplomacia económica requeriría una arquitectura institucional que permita una coordinación interministerial efectiva entre los Ministerios de Relaciones Exteriores; Economía y Finanzas Públicas; Desarrollo Productivo y Economía Plural; Planificación del Desarrollo, y otras entidades pertinentes. Asimismo, sería aconsejable, la creación de una entidad especializada que centralice la promoción del comercio exterior y la atracción de inversión extranjera directa con enfoque estratégico, sostenible y territorialmente equilibrado.

El éxito de esta estrategia también dependerá de la articulación con los gobiernos subnacionales, el sector privado, las organizaciones empresariales, las cámaras de comercio, los clústeres productivos y los actores de la sociedad civil. Una diplomacia comercial moderna requiere no solo una estructura institucional coherente, sino también una cultura organizacional orientada a resultados, profesionalización técnica y capacidades negociadoras que respondan a las exigencias de la economía global.

6.4 Instrumentos y acciones específicas de la estrategia

La efectiva implementación de una estrategia de diplomacia comercial y económica en Bolivia demanda la articulación coordinada de instrumentos y acciones que respondan a las características particulares del tejido productivo nacional y a las oportunidades sectoriales identificadas.

En primera instancia, es imperativo reactivar y consolidar programas de promoción de exportaciones, tales como «*Proexport Bolivia*» o la creación de otra agencia de promoción comercial o instituto de promoción, que faciliten la inserción de empresas en ruedas de negocios, misiones comerciales y ferias internacionales. Este fortalecimiento deberá atender especialmente a las pequeñas y medianas empresas (PYMEs), actores predominantes en el sector privado, que enfrenten desafíos significativos en acceso a financiamiento y desarrollo de capacidades técnicas y gerenciales. Complementariamente, instrumentos aduaneros como el Régimen de Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo (RI-TEX) requieren una optimización orientada a fomentar cadenas productivas con mayor valor agregado y diversificación exportadora.

Respecto a la atracción de inversión extranjera directa (IED), la estrategia debe priorizar sectores con potencial para impulsar la transferencia tecnológica y promover un desarrollo productivo sostenible. Si bien el marco normativo se encuentra en proceso de consolidación, es crucial fortalecer las capacidades ins-

titucionales para ofrecer información transparente y eficiente a los inversionistas, superar barreras regulatorias y garantizar un entorno estable y previsible. Este enfoque permitirá maximizar las sinergias entre inversión y desarrollo tecnológico.

La negociación y profundización de acuerdos comerciales estratégicos constituye un pilar esencial de la estrategia. Bolivia debe continuar participando activamente en bloques y tratados multilaterales y bilaterales, como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGPC), ALADI y MERCOSUR, al tiempo que evalúa oportunidades emergentes, como la *posible negociación de un acuerdo con la Unión Europea*. Estas acciones deben orientarse a ampliar mercados, proteger sectores sensibles y promover un comercio equilibrado y competitivo que fortalezca la inserción internacional del país.

Adicionalmente, la diplomacia científica y tecnológica emerge como un componente estratégico para el desarrollo productivo. La integración de la ciencia, tecnología e innovación en la agenda diplomática nacional permitirá fortalecer las capacidades de investigación aplicada, así como atraer inversiones en sectores de alta tecnología.

El desarrollo y posicionamiento de una *Marca País «Bolivia»* debería concebirse como una herramienta integral que trascienda la promoción turística y la atracción de inversiones, vinculándose de manera estratégica a la sostenibilidad y al valor agregado productivo. La construcción de una imagen coherente y positiva, que refleje la diversidad cultural, los recursos naturales y la capacidad productiva nacional, fortalecerá la percepción internacional y apoyará la internacionalización de productos y servicios.

6.5 Herramientas de promoción internacional

La estrategia de diplomacia comercial y económica requiere de instrumentos institucionales y operativos sólidos que faciliten el proceso de internacionalización empresarial y la integración económica del país en mercados globales. En este sentido, se proponen las siguientes líneas de acción:

A. Fortalecimiento y expansión de las Oficinas Comerciales y Económicas en el exterior

Incrementar el número, especialización técnica y recursos de estas representaciones, enfocando su labor no solo en inteligencia de mercado y facilitación de negocios, sino también en la promoción de inversiones, cooperación económica y la proyección de la marca país en sus dimensiones comercial y económica.

B. Desarrollo de plataformas digitales integradas

Implementar un portal oficial que aglutine la oferta exportable, información sobre oportunidades de inversión, testimonios, fichas técnicas y certificaciones

de productos diferenciados, con especial énfasis en pymes rurales y cooperativas productoras, fortaleciendo así su visibilidad y acceso a mercados y fuentes de financiamiento internacionales.

C. Programas de capacitación especializada

Diseñar e implementar formaciones conjuntas con cámaras de comercio, universidades y agencias de cooperación para el desarrollo de capacidades locales tanto en comercio exterior como en promoción económica, negociación internacional y atracción de inversiones.

D. Participación estratégica en ferias, misiones comerciales y económicas

Coordinar la presencia de delegaciones bolivianas en eventos internacionales clave, priorizando sectores estratégicos y orientándose a la construcción de relaciones comerciales y económicas sostenibles y a largo plazo con socios globales.

E. Apoyo para certificación, trazabilidad y estándares internacionales

Facilitar asistencia técnica y financiera a productores para la obtención de certificaciones internacionales esenciales (orgánica, comercio justo, Rainforest Alliance, entre otras), que permitan el acceso a nichos de mercado de alto valor y cumplan con exigencias regulatorias de mercados internacionales.

F. Alianzas estratégicas con la cooperación internacional

Articular y aprovechar proyectos y programas de organismos multilaterales y bilaterales (FAO, GIZ, Unión Europea, COSUDE) que brinden asistencia técnica, cofinanciamiento y redes de cooperación para fortalecer el ecosistema exportador.

6.6 Mercados estratégicos

La política de inserción internacional de Bolivia debe priorizar espacios de integración económica y alianzas multilaterales que generen oportunidades comerciales, de inversión y cooperación geopolítica, con énfasis en:

- A. MERCOSUR:** Aunque Bolivia no cuenta aún con plena membresía con todos los derechos, el bloque representa un espacio clave para la expansión de exportaciones agroindustriales, aprovechando la proxi-

midad geográfica, lazos culturales y demanda creciente en Brasil y Argentina. Se recomienda avanzar en el reconocimiento mutuo de certificaciones y en la facilitación logística para mejorar la eficiencia comercial y económica intrarregional.

- B. UNIÓN EUROPEA:** La UE es un mercado con elevado poder adquisitivo y una fuerte valoración por productos con identidad cultural, sostenibilidad y calidad. Bolivia tiene acceso preferencial mediante el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP+), cuya implementación puede ser intensificada. Se propone una agenda bilateral en diplomacia comercial y económica con el SEAE y la Comisión Europea, centrada en la agrobiodiversidad, mitigación del cambio climático y desarrollo rural sostenible.
- C. ASIA:** Mercados como Japón y Corea del Sur priorizan la calidad, exclusividad y tradición, ofreciendo oportunidades para productos bolivianos selectos como el cacao fino, quinua real y café gourmet. China, en tanto mercado masivo, exige estrategias diferenciadas en volumen, certificaciones y logística. Se recomienda avanzar en protocolos fitosanitarios bilaterales y promover misiones conjuntas diplomático-empresariales que fortalezcan la cooperación económica y comercial.

Capítulo VII

CONCLUSIONES

7.1. Síntesis de los principales hallazgos de la investigación

La presente investigación ha permitido identificar que la diplomacia comercial, concebida como un instrumento de política exterior con objetivos económicos, es clave para lograr una inserción internacional inteligente y beneficiosa para los países en desarrollo. En el caso de Bolivia, la ausencia de una estrategia articulada y sostenida ha limitado su capacidad de posicionarse en el comercio internacional más allá de los sectores extractivos.

Este estudio demuestra que existe un potencial significativo en la promoción internacional de productos de la agrobiodiversidad, particularmente aquellos con valor agregado y certificación orgánica, como la quinua, el cacao o los cereales andinos, potencial que se encuentra actualmente subutilizado debido a limitaciones institucionales, falta de coordinación entre actores públicos y privados y escasa proyección estratégica.

Asimismo, se constata que Bolivia cuenta con ventajas comparativas y atributos diferenciadores similares a los de países como Perú, que ha logrado posicionar internacionalmente productos similares mediante una diplomacia comercial más activa, el fortalecimiento de PROMPERÚ y la consolidación de su marca país.

7.2. Presentación de la estrategia propuesta

La estrategia planteada se centra en la construcción de una diplomacia comercial orientada a sectores estratégicos vinculados con la producción sostenible, el comercio justo y la identidad cultural, incluyendo medidas de fortalecimiento institucional, mejora de capacidades diplomáticas, técnicas y articulación entre actores públicos y privados.

Esta estrategia no solo busca aumentar las exportaciones y generar divisas, sino también diversificar la matriz productiva boliviana, promover el desarrollo territorial equitativo y generar empleo rural digno, todo ello en concordancia con los principios del *Vivir Bien* y los objetivos del Estado Plurinacional establecidos en la Constitución Política del Estado.

Desde una perspectiva jurídica, la estrategia también se apoya en las obligaciones internacionales asumidas por Bolivia en el marco de acuerdos multilaterales y regionales que favorecen el comercio justo, el desarrollo sostenible y los derechos económicos, sociales y culturales de las poblaciones originarias. Esto incluye la aplicación del principio de coherencia de políticas para el desarrollo, recogido en el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, y el aprovechamiento de los regímenes preferenciales no recíprocos, como el SGP, en consonancia con las normas de la OMC.

7.3. Reflexiones Finales sobre el impacto potencial de la Estrategia para el Desarrollo Económico de Bolivia y su Inserción Internacional

Bolivia se encuentra en un momento crítico para repensar su inserción internacional a partir de una estrategia de diplomacia comercial más ambiciosa, realista y coherente. El fortalecimiento de su capacidad negociadora, la profesionalización del servicio exterior con enfoque económico-comercial, y la construcción de una Marca País sólida son elementos imprescindibles para esta transformación. Comparativamente, Perú ha logrado consolidar una institucionalidad más robusta en materia de promoción comercial, alineando sus políticas de desarrollo productivo con su acción exterior. La creación de agregadurías comerciales especializadas y la formación de diplomáticos con orientación técnica-económica han sido determinantes para posicionar a Perú como un actor relevante en segmentos de nicho vinculados a la biodiversidad y la gastronomía. Bolivia, si bien cuenta con potencial similar, requiere avanzar en el desarrollo de capacidades institucionales, jurídicas y diplomáticas que le permitan transitar hacia un modelo de inserción internacional más complejo y autónomo.

Desde un enfoque de derecho económico internacional, Bolivia tiene la oportunidad de utilizar su marco normativo y constitucional, que reconoce los derechos de la Madre Tierra y los pueblos originarios, como un activo diferenciador ante un contexto internacional que valora crecientemente la sostenibilidad, la trazabilidad y la justicia social en el comercio.

La viabilidad de la estrategia propuesta no sólo depende de su diseño técnico, sino de un compromiso político sostenido, del fortalecimiento institucional y de la articulación entre la diplomacia y las políticas públicas productivas. El

desarrollo económico no puede entenderse aislado de la integración regional, la diplomacia económica y el reconocimiento del rol de los pequeños productores en la economía global.

Definitivamente, una diplomacia comercial inteligente y orientada al bien común puede convertirse en una herramienta transformadora para Bolivia, no sólo para posicionarse como proveedor de productos diferenciados, sino como un país que exporta identidad, cultura y sostenibilidad. Alcanzar este objetivo requerirá un trabajo conjunto, visión estratégica de largo plazo y la voluntad de construir puentes entre lo local y lo global, entre lo productivo y lo diplomático, y entre lo económico y lo humano.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes primarias

1. **ANDERSEN, LYKKE E., OSVALDO NINA, Y DIRK WILLEM TE VELDE. 2004.** *Trade, FDI, Growth and Poverty in Bolivia. Development Research Working Paper Series* No. 03/2004. La Paz: Institute for Advanced Development Studies (INESAD). https://www.inesad.edu.bo/pdf/wp03_2004.pdf.

2. **APARICIO PUENTES, CARLOS, NICOLÁS BARRIENTOS ORADINI, MARÍA FERNANDA JUPPET EWING, LUIS ARAYA-CASTILLO Y JUAN CARLOS ARMIJOS ARMIJOS. 2020.** «Estado Plurinacional de Bolivia. Comercio exterior y políticas de desarrollo.» *Opción: Revista de Ciencias Humanas y Sociales* 93: 476-512. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7621444>.

3. **BAENA ROJAS, JOSE JAIME, JHONNY DAVID ATILA-LIJERON, Y SUSANA HERRERO-OLARTE. 2024.** «El Enfoque De La política De Comercio Exterior En Bolivia Y Su Incidencia Sobre Las Exportaciones Tras El Ingreso Al Sistema Multilateral De Comercio». *América Latina Hoy* 94 (febrero):e28512. <https://doi.org/10.14201/alh.28512>.

4. **BAYNE, NICHOLAS, Y STEPHEN WOOLCOCK, EDS. 2017.** *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations*. 4th ed. Abingdon, Oxon; New York: Routledge. <https://2024.sci-hub.ru/6223/11289c427e9a98723dc934b5e78a5e73/the-new-economic-diplomacy-2016.pdf>.

5. **FANJUL, ENRIQUE. 2013.** *La diplomacia comercial y la internacionalización de la economía y la empresa*. ARI 11/2013. Madrid: Real Instituto Elcano. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/ari11-2013-fanjul-diplomacia-comercial-internacionalizacion-empresa-economia.pdf>.

6. LEE, DONNA, Y BRIAN HOCKING. 2010. «Economic Diplomacy.» En *The International Studies Encyclopedia*, editado por Robert A. Denmark, vol. 2, 1216-1227. Malden, MA: Wiley Blackwell.

7. OTERO IGLESIAS, MIGUEL, AGUSTÍN GONZÁLEZ AGOTE, CLAUDIA VENECIA MARTÍN-LÓPEZ, ROSSELLA LEALI Y RENATA ZILLI. 2022. *La diplomacia económica desde una perspectiva comparada*. Informe Elcano 31. Madrid: Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/informes/informe-elcano-31-la-diplomacia-economica-desde-una-perspectiva-comparada/#ver-estudio>.

8. QUISPE-REMÓN, FLORABEL. 2020. «Las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones: los tratados de libre comercio.» *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 9 (2): 110-140. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7627802.pdf>.

9. SÁNCHEZ PÉREZ-CASTEJÓN, PEDRO. 2013. «La diplomacia comercial en el centro de la diplomacia económica española.» *Anuario Jurídico y Económico Escurialense* 46: 345-362. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4182260.pdf>.

10. STRANGE, SUSAN. 1992. «States, Firms and Diplomacy.» *International Affairs* 68, no. 1 (January): 1-15. <https://es.scribd.com/document/188430052/Susan-Strange-States-Firms-and-Diplomacy>.

11. TELLERÍA, ROBERTO, SORAYA FERNÁNDEZ, Y CARLOS LUDEÑA. 2010. *Políticas alternativas y estrategias para el Estado Plurinacional de Bolivia tras el fin de las preferencias arancelarias ATPDEA: evaluación de un acuerdo comercial con la Unión Europea*. Documentos de Proyectos, LC/W.360. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://hdl.handle.net/11362/3824>.

Fuentes secundarias

12. BANCO CENTRAL DE BOLIVIA (BCB). 2024-2025. *Avance de Cifras Primer Trimestre 2024. Balanza de pagos y posición e inversión internacional*. La Paz: BCB. https://www.bcb.gob.bo/?q=pub_avance-cifras-rbpiv.

13. BANCO CENTRAL DE BOLIVIA (BCB). 2025. *Reporte de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional del Estado Plurinacional de Bolivia 2024*. La Paz: BCB. <https://www.bcb.gob.bo/webdocs/publicacionesbcb/2025/04/44/BOP%202024.pdf>.

14. BANCO MUNDIAL. 2025. *Bolivia: panorama general*. Actualizado el 23 de abril. <https://www.bancomundial.org/es/country/bolivia/overview>.

15. BANCO MUNDIAL. 2025. «Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta recibida (% del INB).» <https://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.GN.ZS>.

16. CANCELLERÍA DE BOLIVIA. 2023A. «Asociación ARCASY exporta cacao orgánico a Dinamarca.» 17 de junio. <https://cancilleria.gob.bo/mre/2023/06/17/4714/>.

17. CANCELLERÍA DE BOLIVIA. 2023B. «El haba seca de Potosí se abre mercado en Medio Oriente.» 13 de octubre. <https://cancilleria.gob.bo/mre/2023/10/13/11492/>.

18. COFACE. 2025. *Bolivia – Country Risk Assessment*. Abril. <https://www.coface.com/news-economy-and-insights/business-risk-dashboard/country-risk-files/bolivia>.

19. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). 2010. *Espacios de convergencia y de cooperación regional: Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe*. LC/L.3201. Santiago de Chile: CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/2938>.

20. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). 2023. *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo*. LC/CDS.5/3. Santiago de Chile: CEPAL. <https://crds.cepal.org/5/es/documentos/institucionalidad-social-america-latina-caribe-eje-central-avanzar-un-desarrollo-social>.

21. EMBAJADA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA EN ALEMANIA. 2025. «Economía y comercio.» Consultado el 16 de junio de 2025. <http://www.bolivia.de/es/bolivia/economia-y-comercio/>.

22. INSTITUTO BOLIVIANO DE COMERCIO EXTERIOR (IBCE). 2025. «Cifras del Comercio Exterior Boliviano 2024.» *Revista del Instituto Boliviano de Comercio Exterior* 33 (326). <https://ibce.org.bo/images/publicaciones/CE-326-Cifras-Comercio-Exterior-Boliviano-2024.pdf>.

23. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). 2025. «Cuadros estadísticos: Exportaciones.» Consultado el 18 de junio de 2025. <https://www.ine.gob.bo/index.php/estadisticas-economicas/comercio-exterior/cuadros-estadisticos-exportaciones/>.

24. INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). 2025. *Bolivia: 2024 Article IV Consultation—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Bolivia*. Country Report No. 2025/034. Washington, DC: International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9798400299292.002>.

25. OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE ESPAÑA EN LA PAZ. 2024. *Informe Económico y Comercial: Bolivia*. La Paz: Embajada de España en Bolivia.

ANEXOS

CUADROS RESUMEN

Cuadro n.º 1
Resumen macroeconómico de Bolivia - año 2024

Ámbito	Detalle	Comentario Explicativo
DÉFICIT COMERCIAL	-845 millones USD	Bolivia importó más de lo que exportó, lo que refleja vulnerabilidades internas y condiciones externas adversas.
INFLACIÓN 2023 (ACUMULADA)	Cerca del 10%	Afectó el poder adquisitivo y los costos internos, generando tensiones sociales y económicas.
FACTORES EXTERNOS ADVERSOS	Desaceleración global, inflación mundial, altos tipos de interés, fenómenos climáticos extremos, guerras (Ucrania, Gaza)	Impactaron el comercio exterior y el costo de la deuda.
FACTORES INTERNOS CRÍTICOS	Escasez de dólares, bloqueos de carreteras, baja en producción (sobre todo hidrocarburos), restricciones a la exportación, problemas políticos	Generaron incertidumbre económica y menor dinamismo en los sectores productivos.

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Banco Central de Bolivia (BCB 2024-2025).

Cuadro n.º 2
Balanza de pagos – principales componentes (2024)

Componente	Resultado	Descripción / Interpretación
CUENTA CORRIENTE	Déficit de 2,7% del PIB (1.297 millones USD)	Resultado negativo por servicios e ingreso primario.
BALANZA DE BIENES	-86 millones USD	Casi equilibrada. Bajaron exportaciones e importaciones.
EXPORTACIONES TOTALES	8.905 millones USD (-17,5% en valor)	Fuerte caída, especialmente en hidrocarburos.
PRINCIPALES EXPORTACIONES	Minerales (50,3%), ENT (30%), hidrocarburos	ENT crecieron en carne, castaña y litio. Hidrocarburos bajaron 22%.
IMPORTACIONES TOTALES	8.991 millones USD (-14,6% en valor)	Menores compras de bienes de capital, insumos y alimentos.
BALANZA DE SERVICIOS	Déficit de 1.227 millones USD	Mejora respecto a años previos. Turismo en leve recuperación (+1,1%).
INGRESO PRIMARIO	Déficit de 1.106 millones USD	Por pago de intereses sobre deuda, sobre todo con tasas variables (58,2%).
INGRESO SECUNDARIO	Superávit de 1.122 millones USD	Remesas familiares sostuvieron el ingreso externo. Principales fuentes: España, EE.UU. y Chile.

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Banco Central de Bolivia (BCB 2024-2025).

Cuadro n.º 3
Cuenta financiera y reservas

Aspecto	Resultado / Valor	Comentario
RESULTADO NETO	Déficit de 5,4% del PIB (-2.549 millones USD)	Financiado con uso de reservas internacionales ante falta de financiamiento externo.
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA	Flujo neto positivo: +14 millones USD	Se mantuvo por reinversiones, principalmente en hidrocarburos y manufactura.
DEUDA EXTERNA PÚBLICA	13.345 millones USD (28,2% del PIB)	Aún bajo el umbral de sostenibilidad del 40%.
DEUDA EXTERNA PRIVADA	1.380 millones USD	Disminuyó respecto a 2023.
USO DE RESERVAS INTERNACIONALES	Sí, para cubrir obligaciones	Ante falta de aprobación legislativa para nuevo endeudamiento público.

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Banco Central de Bolivia (BCB 2024-2025).

Cuadro n.º 4
Posición de inversión internacional (PII)

Ítem	Dato	Significado
PII NETA DEUDORA	-11.935 millones USD (25,2% del PIB)	Muestra que Bolivia debe más al exterior de lo que tiene invertido fuera.
COMPARACIÓN REGIONAL	Mejor que Colombia, Perú y Brasil	Aunque es una posición deudora, no es alarmante en términos regionales.
ACTIVOS EXTERNOS	En deterioro	Por caída de reservas en divisas y cuentas por cobrar de exportación de gas.

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Banco Central de Bolivia (BCB 2024-2025).

Cuadro n.º 5
Perspectivas 2025

Tendencias esperadas	Análisis
ACCESO LIMITADO A FINANCIAMIENTO	Continúa la dependencia de reservas y dificultades legislativas internas.
RIESGOS EXTERNOS PERSISTENTES	Volatilidad internacional seguirá condicionando los ingresos del país.
NECESIDAD DE REFORMAS INTERNAS	Para mejorar la producción, exportaciones y clima para inversión extranjera.

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Banco Central de Bolivia (BCB 2024-2025).

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**La Aplicación Selectiva de la Directiva 2001/55/CE:
Análisis Comparativo de las Crisis Migratorias
de la Antigua Yugoslavia, Siria y Ucrania**

Sara Regidor García

Madrid, junio 2025

RESUMEN

El papel de la Unión Europea frente a las crisis humanitarias constituye un eje central en el complejo panorama geopolítico actual. La guerra en Ucrania ha colocado a Europa en el foco de una grave crisis migratoria y de seguridad, reavivando el debate sobre la eficacia y coherencia de sus mecanismos de respuesta. Este trabajo tiene como objetivo analizar y comparar las distintas actuaciones de la UE ante tres crisis significativas: los conflictos de la antigua Yugoslavia, Siria y Ucrania. Se examina, en particular el uso de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, destinada a ofrecer protección temporal en situaciones de afluencia masiva de desplazados, que fue activada por primera vez tras más de dos décadas con motivo de la guerra en Ucrania.

La metodología empleada se basa en un análisis comparativo de carácter cualitativo, sustentado en fuentes jurídicas, documentos institucionales y fuentes doctrinales y académicas. A través de este enfoque, se identifican patrones y diferencias en la actuación de la UE ante cada una de estas crisis.

Los resultados revelan una aplicación desigual de los instrumentos disponibles, condicionada por factores geográficos, culturales y políticos. La falta de activación de la Directiva durante la crisis siria, a pesar de su adecuación al contexto, constata con su rápida implementación en el caso ucraniano. Esta disparidad plantea interrogantes sobre la equidad, la coherencia y la imparcialidad de las decisiones adoptadas por la UE en materia de protección humanitaria, así como la necesidad de fortalecer un marco de actuación que garantice respuestas más justas y consistentes ante futuras emergencias.

Palabras clave: Crisis Humanitaria, Unión Europea, Protección Temporal, Refugiados, ex Yugoslavia, Siria y Ucrania.

ABSTRACT

The EU's role in dealing with humanitarian crises is a central issue in today's complex geopolitical landscape. The war in Ukraine has placed Europe at the centre of a serious migration and security crisis, reigniting the debate on the effectiveness and coherence of its response mechanisms. This paper aims to analyse and compare the EU's response to three significant crises: the conflicts in the former Yugoslavia, Syria and Ukraine. In particular, it examines the use of Council Directive 2001/55/EC to provide temporary protection in situations of mass influx of displaced persons, which was activated for the first time more than two decades after the war in Ukraine.

The methodology employed is based on a qualitative comparative analysis, drawing on legal sources, institutional documents and doctrinal and academic sources. Through this approach, patterns and differences in EU action in each of these crises are identified.

The results reveal an uneven application of the available instruments, conditioned by geographical, cultural and political factors. The lack of activation of the directive during the Syrian crisis, despite its appropriateness to the context, is contrasted with its rapid implementation in the Ukrainian case. This disparity raises questions about the fairness, coherence and impartiality of decisions taken by the EU on humanitarian protection, as well as the need to strengthen a framework for action to ensure fairer and more consistent responses to future emergencies.

Keywords: Humanitarian Crisis, European Union, Temporary Protection, Refugees, former Yugoslavia, Syria and Ukraine.

Capítulo I

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo examinar la actuación de la Unión Europea frente a las distintas crisis migratorias, tomando como casos de estudio el conflicto de la antigua Yugoslavia, la guerra en Siria y la actual invasión rusa en Ucrania. A través del análisis comparado de estos tres contextos, se pretende evaluar la eficacia de los mecanismos de gestión implementados por la Unión y su impacto sobre las poblaciones desplazadas. En particular, el estudio se focaliza en la aplicación de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, activada por primera en el marco de la guerra de Ucrania. Este hecho permite interrogarse sobre las razones por las que no se recurrió a dicha herramienta en anteriores situaciones de emergencia humanitaria y si esta decisión puede representar un nuevo modelo de respuesta humanitaria.

La actuación de la UE ante crisis humanitarias ha sido analizada desde diversas perspectivas disciplinares, como los estudios europeos, el derecho internacional y las relaciones internacionales. Asimismo, gran parte de la producción académica se ha enfocado tanto en aspectos jurídicos de la política migratoria como en la reflexión sobre los factores que condicionan la activación o no de instrumentos como la Directiva 2001/55/CE. Algunos estudios previos relevantes en este tema son los de Ignacio Alberto Valdés y Ainhoa Uribe Otalora, los cuales han resultado de gran utilidad para el desarrollo de este trabajo.

La justificación de abordar este tema radica en su relevancia y actualidad. La disparidad en las respuestas adoptadas por la Unión Europea frente a distintas crisis humanitarias plantea interrogantes tanto desde una perspectiva jurídico como política. El hecho de que la Directiva 2001/55/CE, aprobada hace más de veinte años, haya sido activada por primera vez a raíz de la guerra en Ucrania confiere a este caso un interés particular para el análisis. Este enfoque ofrece la posibilidad de examinar en profundidad las implicaciones de esta respuesta inédita, lo que enriquece el análisis comparativo sobre los diversos instrumentos de gestión de refugiados.

La hipótesis principal que sustenta este estudio es que la singularidad del caso ucraniano radica, entre otros factores, en la proximidad geográfica a los Estados miembros y en la afinidad cultural que se percibe entre su población y la europea. Este contexto ha influido decisivamente en la activación, por primera vez, de la Directiva 2001/55/CE. Se sostiene, por tanto, que elementos geopolíticos y socioculturales han desempeñado un papel fundamental en la respuesta de la UE, frente a otras crisis humanitarias previas, que si bien comparables en términos de impacto, no recibieron el mismo tratamiento.

El trabajo se ha organizado en tres capítulos principales. El capítulo II aborda el marco jurídico en materia migratoria y de asilo dentro del ámbito de la Unión Europea. En primer lugar, se ofrece un repaso histórico que permite comprender la evolución del derecho europeo en esta materia. A continuación, se analiza de manera detallada la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, destacando sus principales disposiciones, su ámbito de aplicación y su relevancia como instrumento de protección temporal ante afluencias masivas de personas desplazadas.

El capítulo III se centra en el análisis comparado de tres crisis migratorias significativas: la de la antigua Yugoslavia, la de Siria y la de Ucrania. Cada una de estas crisis se estudia en tres apartados: primero, se presenta el contexto histórico y político que dio origen al conflicto; en segundo lugar, se examinan las consecuencias humanitarias, con especial atención a los flujos migratorios y sus repercusiones en Europa; y finalmente, se analiza la respuesta adoptada por la Unión Europea en cada caso, evaluando las medidas implementadas y la activación o no de mecanismos como la Directiva 2001/55/CE.

El capítulo IV se dedica exclusivamente a la crisis derivada de la invasión rusa a Ucrania. En este apartado se profundiza en las dimensiones específicas de este conflicto, prestando especial atención a las consecuencias migratorias para la Unión Europea. Posteriormente, se examina con detenimiento la respuesta de la UE, poniendo el foco en la activación, por primera vez desde su aprobación, de la Directiva 2001/55/CE, y analizando los factores que han influido en esta decisión, así como sus implicaciones para el futuro de la política migratoria europea.

Finalmente, el trabajo concluye con un apartado de conclusiones vinculadas a las hipótesis del trabajo y la bibliografía empleada a lo largo de la investigación.

Capítulo II

DERECHO EUROPEO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO

II.1 Contexto histórico

Europa, en las últimas décadas, ha sido testigo de una creciente intensificación en los movimientos de población que buscan asilo, refugio o protección internacional. La magnitud de esta presión migratoria requiere que la UE desarrolle respuestas adecuadas que le permitan afrontar este fenómeno de manera eficaz.

A pesar de que la migración no figura entre las competencias exclusivas de la UE según el artículo 3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE), la organización ha desarrollado progresivamente un corpus normativo e institucional para hacer frente a este hecho¹. Un punto de inflexión clave fue la firma del Tratado de Ámsterdam en 1997, que supuso la comunitarización inicial de las políticas migratorias, si bien con carácter híbrido, pues se mantenía un peso considerable de la soberanía nacional². Posteriormente, el TFUE, en sus artículos 67 a 89, consolidó el marco jurídico para las políticas de asilo, migración y gestión de fronteras, definiendo el objetivo de establecer un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores³.

El artículo 79 del TFUE es particularmente relevante, ya que establece que la UE puede desarrollar una política común de inmigración orientada a una gestión

¹ Beatriz Unanua Elizalde, «Guía sobre la migración en la Unión Europea: El fenómeno de la migración en relación con la Unión Europea y las redes de actuación existentes», *Gobierno de Navarra* (sin fecha): 6-7, <https://www.delegacionenavarra.es/imagenes/noticias/guia-migracion-ue.pdf>.

² Gema Ruiz Silleras, «El nuevo pacto de migración y asilo: ¿una respuesta solidaria de la Unión Europea?», *Revista de Estudios Fronterizos del Estrecho de Gibraltar* 12 (2024): 3-4, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10089723>.

³ Pablo Abril Marti y Georgiana Sandu, «La política de inmigración», *Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo*, junio de 2024. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es>.

eficaz de los flujos migratorios, al trato equitativo de los nacional de terceros países con residencia legal, y a la lucha contra la inmigración irregular y la trata de seres humanos. No obstante, el mismo artículo, en su apartado 5, reserva a los Estados miembros la competencia exclusiva para fijar los volúmenes de admisión de nacionales de terceros países que buscan empleo por cuenta ajena o propia⁴. Asimismo, la gestión de las solicitudes de asilo y la implementación de políticas de acogida siguen siendo atribuciones nacionales, lo que históricamente ha dificultado una respuesta uniforme a escala europea⁵.

Desde sus orígenes, la política europea de migración y asilo ha estado marcada por una tensión entre dos enfoques divergentes: uno centrado en la securitización y el control de fronteras, y otro que aboga por una gestión compartida basada en la protección de los derechos fundamentales. En sus primeras etapas, iniciativas como el Enfoque Global sobre la Migración buscaron equilibrar estas perspectivas, combinando cooperación con países de origen y tránsito con medidas de control. Sin embargo, la crisis económica de 2008 y, sobre todo, la denominada crisis de refugiados de 2015, marcaron un viraje hacia políticas más restrictivas, centradas en la contención y el refuerzo de fronteras exteriores⁶.

La Agenda Europea de Migración, adoptada por la Comisión en 2015, constituyó un intento de estructurar una política migratoria integral, incluyendo medidas de emergencia, reubicación, retorno y cooperación internacional. Sin embargo, su implementación desigual y la falta de compromiso de varios Estados miembros evidenciaron las limitaciones del marco entonces vigente, especialmente del Reglamento Dublín III, que asignaba la responsabilidad de examinar las solicitudes de asilo principalmente al país de primera entrada. La necesidad de un sistema más equitativo y eficaz entre los Estados llevó a plantear una reforma profunda del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)⁷.

En respuesta, la Comisión Europea presentó en 2020 el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, aprobado finalmente en abril de 2024, tras años de negociación. Esta reforma busca superar las debilidades del sistema anterior y consolidar un marco más solidario, eficiente y justo. Uno de sus elementos centrales es la sustitución del sistema de cuotas obligatorias de reubicación de 2015, que fracasó por la falta de voluntad política, por un mecanismo de solidaridad obligatoria pero flexible. Esto permite a los Estados miembros elegir cómo cooperar: a través

⁴ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), DO C 202, 7 de junio de 2016, artículo 79.

⁵ Jordi Regí Rodríguez, «Las políticas de migración y asilo en la Unión Europea y sus problemas de aplicación en los Estados miembros» *Revista de Estudios en Seguridad Internacional* 6, n.º 1 (2020): 62-64, <http://dx.doi.org/10.18847/1.11.5>.

⁶ Xavier Aragall Flaqué, «¿Un marco europeo para gestionar las migraciones en el Mediterráneo?», *Política Exterior*, 17 de julio de 2023. <https://www.politicaexterior.com/articulo/un-marco-europeo-para-gestionar-las-migraciones-en-el-mediterraneo/>.

⁷ *Ibid.*

de la reubicación de solicitantes, contribuciones financieras o apoyo a retornos efectivos. Por tanto, busca evitar resistencias nacionales, al tiempo que garantiza una distribución más equitativa de la presión migratoria entre los Estados.

Otro componente clave del Pacto es el Reglamento de Gestión del Asilo y la Migración, que sustituirá al Reglamento de Dublín III a partir del 1 de julio de 2026. Esta norma redefine los criterios de responsabilidad en la tramitación de solicitudes de asilo, incorpora un sistema de seguimiento operativo y financiero, y articula la solidaridad como obligación jurídica, tal como reconoce el artículo 80 del TFUE. También introduce un nuevo procedimiento de control previo en frontera, que incluye controles de salud, seguridad e identificación, y permite derivar rápidamente a los migrantes al procedimiento correspondiente, es decir, asilo, retorno o protección temporal⁸.

A nivel operativo, el Pacto potencia el papel de Frontex y de la Agencia de Asilo de la UE, reforzando su capacidad de despliegue y asistencia a los Estados miembros en situaciones de presión migratoria. Asimismo, se mantiene la posibilidad de activar la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida⁹ (en adelante, Directiva 2001/55/CE o Directiva de Protección Temporal¹⁰)¹¹.

No obstante, a pesar de los avances normativos, el Pacto ha generado opiniones encontradas. Sus defensores destacan el intento de lograr una gestión estructural, solidaria y más predecible, superando errores del pasado. En cambio, múltiples organizaciones no gubernamentales y expertos en derechos humanos han expresado su preocupación por el giro hacia políticas de contención, el posible incremento de detenciones en frontera, y la insuficiente protección de los derechos de las personas solicitantes, especialmente en procedimientos acelerados¹².

En definitiva, la evolución de la política migratoria y de asilo de la UE no solo pone de manifiesto la complejidad inherente al fenómeno migratorio, sino que también evidencia los profundos desafíos jurídicos, institucionales y políticos que implica su gobernanza en un marco supranacional, caracterizado aún por una marcada presencia de competencias y decisiones a nivel nacional.

⁸ RUIZ SILLERAS, G., *Op.cit.*, pp. 12-13.

⁹ Directiva 2001/55/CE del Consejo, relativa a normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, y de medidas para promover un equilibrio de esfuerzos entre los Estados miembros en la acogida de dichas personas y asunción de las consecuencias de su acogida, DO L 212, 7 de agosto de 2001.

¹⁰ De la que se hablará en detalle más adelante.

¹¹ RUIZ SILLERAS, G., *Op.cit.*, pp. 15-17.

¹² RUIZ SILLERAS, G., *Op.cit.*, pp. 21-22.

II.2 Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001

Resulta imprescindible para este trabajo analizar en detalle la Directiva 2001/55/CE, que, aunque lleva más de dos décadas en vigor, solo se ha aplicado una vez. De esta manera, se plantean interrogantes en torno a su eficacia real e idoneidad como instrumento de gestión de crisis migratorias.

La gestión de los flujos migratorios masivos y la protección de personas desplazadas forzosamente ha sido un desafío constante para la UE y sus Estados miembros. Tradicionalmente, el asilo y la protección subsidiaria eran los principales mecanismos disponibles. Sin embargo, ante situaciones de afluencia masiva, estos sistemas podían verse desbordados, lo que llevó a la necesidad de desarrollar un procedimiento de carácter excepcional para garantizar una protección inmediata¹³.

La aprobación de la Directiva 2001/55/CE se enmarca en un contexto marcado por las consecuencias humanitarias derivadas de los conflictos armados en la antigua Yugoslavia durante la década de 1990. Ante la ausencia de un marco normativo común en la UE, los Estados miembros respondieron de una manera heterogénea, adoptando medidas nacionales que evidenciaron la falta de coordinación y solidaridad entre ellos. Esta situación puso de relieve la necesidad urgente de establecer un mecanismo comunitario que permitiera ofrecer una respuesta armonizada y eficaz ante estas situaciones, lo que motivó el desarrollo y posterior adopción de la Directiva de Protección Temporal¹⁴. Esta Directiva, aunque anterior al Tratado de Lisboa, se encuadra en el Título V del TFUE.

La Directiva define la protección temporal como un procedimiento de carácter excepcional que garantiza protección inmediata y temporal en caso de afluencia masiva o inminencia de afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su país de origen. Se aplica especialmente si el sistema de asilo corre el riesgo de no poder gestionar el flujo migratorio, y eso pueda afectar su buen funcionamiento, perjudicar a las personas que necesitan protección¹⁵.

La Directiva define afluencia masiva como la llegada de un número importante de personas desplazadas, procedentes de un país o zona geográfica determinada, independientemente de si su llegada fue espontánea o asistida¹⁶. El artículo 5

¹³ Francisco Javier Durán Ruiz, «Diferencias de trato en los Estados miembros ante la afluencia masiva de personas desplazadas y solicitantes de protección internacional: ¿Discriminación o aplicación justificada del Derecho de la Unión?», *Deusto Journal of Human Rights / Revista Deusto de Derechos Humanos* 11 (2023): 209-211, <https://doi.org/10.18543/djhr.2908>.

¹⁴ María Ángeles Cano Linares, «La activación y aplicación de la Directiva de protección temporal de la Unión Europea tras la agresión rusa a Ucrania: logros y desafíos», *Revista de Derecho de la UNED* 38 (2023): 94-97, <https://doi.org/10.17398/2695-7728.38.69>.

¹⁵ DIRECTIVA 2001/55/CE., *Op.cit.*, artículo 2.

¹⁶ *Ibid.*

de dicha norma establece que la existencia de una afluencia masiva se constatará mediante una Decisión adoptada por el Consejo de la UE, a propuesta de la Comisión Europea, que se comunica al Parlamento Europeo. Además, otorga a los Estados miembros esta competencia si se dan las circunstancias establecidas¹⁷.

En cuanto a los beneficiarios, la Decisión del Consejo de aplicación debe incluir una descripción de los grupos concretos de personas a los que se aplicará la protección temporal. Esta medida implica la concesión de un permiso de residencia, el derecho a trabajar por cuenta propia o ajena, acceder a la educación, incluyendo formación profesional y para adultos, alojamiento adecuado, ayuda social, apoyo financiero y atención médica. Se les debe facilitar un documento escrito en una lengua que entiendan, explicando claramente las disposiciones importantes para ellos. Para menores no acompañados, incluye acceso a tutela legal y educación. Asimismo, la Directiva contempla la reagrupación familiar, teniendo en cuenta el interés superior del menor¹⁸.

El modelo de acogida temporal se basa en el principio de solidaridad mediante la equidistribución de las responsabilidades entre los Estados miembros. La Directiva busca contribuir a un equilibrio de esfuerzos para acoger a los desplazados y asumir las consecuencias de la acogida. La financiación se prevé a través del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI)¹⁹.

A pesar de su existencia desde 2001, la Directiva 2001/55/CE se aplicó por primera vez en 2022. Su inaplicación previa a situaciones de afluencia masiva ha llevado a cuestionamientos sobre si esto pudo ser discriminatorio, ya que por ejemplo en la crisis migratoria de 2015 (Siria) se dieron los requisitos, sin embargo, no fue activada²⁰.

Por lo tanto, la UE dispone de diversos instrumentos para afrontar las crisis migratorias. A continuación, se procederá a analizar tres grandes flujos migratorios y la manera en que Europa empleó estos recursos de forma diferenciada en cada uno de estos casos.

¹⁷ DIRECTIVA 2001/55/CE., *Op.cit*, artículo 5.

¹⁸ *Ibid.*, Capítulo III.

¹⁹ Ignacio Alberto Valdés, «La respuesta de la UE a la crisis migratoria. Especial referencia a la Directiva de protección temporal a raíz de la guerra de Ucrania», *Revista Universitas* 46 (2025): 137-139, <https://doi.org/10.20318/universitas.2025.9202>.

²⁰ DURÁN RUIZ, F. J., *Op.cit*, p. 216.

Capítulo III

ANÁLISIS DE CRISIS MIGRATORIAS Y LA RESPUESTA DE LA UE

III.1 Crisis de la antigua Yugoslavia

III.1.1 Contexto histórico y político

La disolución de la antigua Yugoslavia fue un hecho clave en la historia de Europa, en gran medida por el gran flujo migratorio que generó. Por ello, analizar los acontecimientos más relevantes que propiciaron dicho proceso de desintegración permite entender tanto las causas del conflicto como la respuesta de la UE.

Tras el fin de la Primera Guerra Mundial, se produjo la caída de dos grandes imperios, el Imperio austrohúngaro y el Imperio otomano, cuyas influencias políticas y religiosas dejaron huella en las regiones que posteriormente conformarían el territorio yugoslavo. Como resultado de esta reconfiguración geopolítica, en 1918 se constituyó el Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos, un nuevo Estado que integraba una gran diversidad étnica y religiosa. En él convivían tres principales confesiones: los eslovenos y los croatas, predominantemente católicos; los serbios, montenegrinos y macedonios, de tradición cristiana ortodoxa; y los bosnios junto con los albanokosovares, mayoritariamente musulmanes. Esta pluralidad religiosa generó tensiones significativas que marcaron la evolución de dicho país.

Durante la Segunda Guerra Mundial, pese a la neutralidad de Yugoslavia, el país fue rápidamente invadido por las fuerzas alemanas e italianas. Estas potencias respaldaron la instauración del Estado Independiente de Croacia bajo el liderazgo de Ante Pavelić, lo que supuso el colapso de la llamada primera Yugoslavia. En este contexto, el territorio yugoslavo se convirtió en escenario de múltiples conflictos internos: por un lado, los «ustacha», un movimiento nacionalista

croata fundada por Pavelić aliada al nazismo; por otro, los «chetniks», fuerzas nacionalistas serbias leales al antiguo régimen; y, finalmente, los «partisanos» encabezados por Josip Broz Tito, quienes, tras años de lucha, lograron consolidar su victoria²¹.

Con la llegada al poder de Tito, se dio inicio a la denominada segunda Yugoslavia mediante la proclamación, en 1945, de la República Federativa Socialista de Yugoslavia. Esta nueva entidad estatal se estructuró como una federación compuesta por seis repúblicas: Serbia, Croacia, Eslovenia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Macedonia; y por dos regiones autónomas dentro de Serbia: Kosovo y Voivodina. La configuración demográfica del país era altamente heterogénea, con una población de aproximadamente 23,5 millones de personas. De ese total, un 36% correspondía a ciudadanos de origen serbio, seguidos por un 20% de croatas y un 10% de musulmanes, concentrados principalmente en Bosnia y Herzegovina. Asimismo, existían otras minorías relevantes, como la población albanesa, mayoritariamente asentada en Kosovo, y la comunidad húngara, localizada principalmente en Voivodina²².

Durante este periodo, Yugoslavia experimentó un notable crecimiento económico y desarrolló un papel relevante en la consolidación del Movimiento de Países No Alineados. Bajo el liderazgo de Tito, se implantó un modelo socialista basado en la autogestión, es decir, en la interferencia del Estado central. Sin embargo, la aprobación de la Constitución de 1974 provocó tensiones internas, ya que estableció un modelo de descentralización que complicaba la toma de decisiones a nivel federal. Esto se debió a que aumentó la autonomía de las repúblicas, lo que fragmentó el poder del Estado²³.

En 1980, con el fallecimiento de Tito, Yugoslavia inició un progresivo proceso de descomposición. La desaparición de su figura dejó un vacío de poder que, sumado al deterioro de la situación económica, propició el surgimiento de nacionalismos y el agravamiento de tensiones étnicas que el gobierno federal fue incapaz de contener. Así, comenzaron a emerger líderes nacionalistas en las distintas repúblicas, cada uno con su propia visión respecto al futuro del Estado yugoslavo. Las elecciones celebradas en 1990 en las diversas repúblicas supusieron un punto de inflexión: en Serbia, Slobodan Milošević, miembro de la Liga Comunista, accedió al poder con un discurso centrado en la construcción de una Gran Serbia. Su política se enfocó en el fomento del nacionalismo serbio especialmente en las regiones autónomas de Kosovo y Voivodina, logrando debilitar la autonomía de esos territorios. Paralelamente, en Croacia, el triunfo electoral del nacionalista

²¹ Pedro Sánchez Herráez, «Yugoslavia y yugonostalgia: ¿Europa y euronostalgia?», en *Panorama geopolítico de los conflictos 2019*, coordinado por José Luis Pontijas Calderón (Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2019), 109-111.

²² United Nations, *The Blue Helmets: A review of United Nations Peace-keeping*, 3.ª ed. (UN, Department of Public Information, 1996), 487.

²³ *Ibid.*

Franco Tuđman y sus aspiraciones de establecer una Gran Croacia provocaron alarma entre la población serbia²⁴.

El 25 de junio de 1991, Eslovenia y Croacia proclamaron su independencia, lo que provocó enfrentamientos armados en sus territorios debido al rechazo por parte de Serbia a los resultados de los referéndums. Estas decisiones unilaterales marcaron el comienzo del conflicto que acompañó la disolución de Yugoslavia.

En el caso de Eslovenia, el conflicto enfrentó al Ejército Nacional Yugoslavo y a la población eslovena. Las hostilidades se prolongaron poco más de una semana, en gran parte debido a la escasa presencia de población serbia en el territorio esloveno. El conflicto concluyó con la firma de los Acuerdos de Brioni el 7 de julio de 1991, en los que la Comunidad Europea, antecesora de la UE, desempeñó un papel importante como mediadora²⁵. Posteriormente, en enero de 1992, la comunidad internacional reconoció la independencia de Eslovenia, en paralelo al reconocimiento de Croacia, y el 22 de mayo de ese mismo año Eslovenia fue admitida como miembro de las Naciones Unidas (en adelante ONU) mediante la Resolución A/RES/46/236 de la Asamblea General²⁶.

De manera simultánea al estallido de los conflictos en Eslovenia y Croacia, Macedonia proclamó su independencia el 8 de septiembre de 1991. Esta declaración no fue objeto de intervención militar por parte de Serbia, dado al escaso interés que este país mostraba por Macedonia. No obstante, su reconocimiento internacional no se produjo hasta 1993.

En Croacia, la situación fue más violenta debido a la existencia de una importante minoría serbia en su territorio. Tras la declaración de independencia, se desató un conflicto armado motivado por el rechazo serbio al referéndum de autodeterminación. Esta guerra se prolongó durante cuatro años, con las fuerzas croatas intentando afianzar su soberanía frente a unidades serbias y serbocroatas, superiores en número y capacidad militar. En este contexto, los serbios proclamaron la República Serbia de Krajina dentro del territorio croata, con Milan Babić como presidente, lo que agravó aún más las tensiones.

En 1995, las fuerzas croatas lograron recuperar la región de Krajina mediante la denominada Operación Tormenta. Por tanto, a pesar de que la ONU admitió a Croacia como miembro en mayo de 1992 mediante la Resolución A/RES/46/238 de la Asamblea General²⁷, el conflicto no concluyó hasta 1995.

La situación en Bosnia y Herzegovina presentó una complejidad considerable debido a la gran diversidad étnica presente en su territorio. La población esta-

²⁴ SÁNCHEZ HERRÁEZ, P. *Op.cit.*, pp. 113-114.

²⁵ Alastair Finlan, *The collapse of Yugoslavia 1991-1999*, 1.ª ed. (Osprey Publishing, 2004), 22.

²⁶ Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/46/236, Cuadragésimo sexto período de sesiones, 86.ª sesión plenaria, 22 de mayo 1992.

²⁷ Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/46/238, Cuadragésimo sexto período de sesiones, 86.ª sesión plenaria, 22 de mayo 1992.

ba mayoritariamente dividida en tres grupos principales: bosnios musulmanes, bosniocroatas y serbobosnios²⁸. En 1991, los líderes Slobodan Milošević y Franjo Tuđman acordaron la división territorial del país, reservando únicamente una pequeña parte para los bosnios. En marzo del año siguiente, el presidente bosnio Alija Izetbegović convocó un referéndum que culminó con la declaración de independencia, lo que dio inicio a un conflicto armado. La población bosnia no estaba preparada para una guerra, lo que facilitó la ocupación por parte de las fuerzas serbias. Así, los serbios proclamaron la creación de la denominada República Srpska. Bajo el liderazgo de Karadžić, se perpetró uno de los episodios más dramáticos del conflicto: el prolongado (cuatro años) asedio a la ciudad de Sarajevo, que provocó aproximadamente 200.000 muertes y 2,7 millones de refugiados y desplazados²⁹.

En 1993 se intentó poner fin al conflicto mediante el Plan de Paz Vance-Owen, una iniciativa impulsada por la ONU, representada por Cyrus Vance, y la Comunidad Europea, a través de Lord Owen. El plan contemplaba la división del territorio en diez provincias con el objetivo de cesar las hostilidades. No obstante, fue firmado únicamente por el presidente bosnio Izetbegović y el líder bosniocroata Mate Boban. En cambio, Karadžić decidió retirarse del acuerdo tras el rechazo manifestado en un referéndum celebrado en la República Srpska³⁰.

El conflicto alcanzó un nuevo nivel de complejidad con el estallido de una guerra civil entre bosniocroatas y bosnios musulmanes. Como consecuencia, numerosos refugiados bosnios se desplazaron hacia territorios controlados por los croatas. Finalmente, la guerra concluyó en 1994 con la firma de los Acuerdos de Washington, que dieron lugar a la creación de la Federación Bosniocroata³¹.

Uno de los episodios más atroces tuvo lugar en la localidad de Srebrenica, a pesar de haber sido previamente declarada como zona segura por la ONU y de contar con la presencia de batallón de cascos azules de nacionalidad neerlandesa. Tras el asalto de las fuerzas serbobosnias, se produjo la separación de mujeres y menores de edad, y la ejecución de más de 7.000 hombres bosnios musulmanes. Este acontecimiento tuvo un profundo impacto en la imagen de la ONU, debilitando su credibilidad y cuestionando su capacidad para mantener la paz. En 2007, el Tribunal Internacional de Justicia calificó formalmente la masacre de Srebrenica como un acto de genocidio³².

²⁸ UNITED NATIONS, 1996, *Op.cit.*, p. 487.

²⁹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, «Recordando el sitio de Sarajevo 20 años después», *ACNUR*, 3 de abril de 2012. <https://www.acnur.org/noticias/briefing-notes/recordando-el-sitio-de-sarajevo-20-anos-despues>.

³⁰ Peace Agreement Database, «The Vance-Owen Plan». *The University of Edinburgh. PeaceRep Peace and Conflict Resolution Evidence Platform*, 2 de mayo de 1993. https://www.peaceagreements.org/media/documents/ag606_57b49610b7498.pdf.

³¹ UNITED NATIONS, 1996, *Op.cit.*, p. 494.

³² FINLAN, A. *Op.cit.*, pp. 53-55.

En 1995 se iniciaron finalmente las negociaciones de paz entre los principales líderes implicados: Izetbegović por Bosnia y Herzegovina, Milošević por Serbia y Tuđman por Croacia. Dichas negociaciones culminaron el 21 de noviembre de ese mismo año con la firma de los Acuerdos de Dayton, los cuales pusieron fin de manera oficial a la guerra en Bosnia y Herzegovina.

Por último, es imprescindible mencionar la situación particular de Kosovo, actualmente considerado un Estado con reconocimiento internacional limitado. La población de este territorio estaba compuesta mayoritariamente por dos grupos étnicos: por un lado, los albanokosovares, que representaban aproximadamente el 88% de la población y profesaban mayoritariamente la religión musulmana; y, por otro, los serbokosovares, de fe cristiana ortodoxa, que constituían en torno al 6% de la población³³. A pesar de ser una minoría, este grupo se oponía firmemente a la independencia de Kosovo, al considerar este territorio como el lugar de origen simbólico del nacionalismo serbio.

Durante la dictadura de Tito, Kosovo gozó de importantes beneficios políticos, económicos y culturales, especialmente tras la promulgación de la Constitución de 1974, que otorgó al territorio un alto grado de autonomía, incluyendo la creación de un parlamento local. Sin embargo, en el año 1988, las autoridades serbias revocaron dicha autonomía, disolvieron el parlamento kosovar y prohibieron el uso del idioma albanés en los medios de comunicación y en el sistema educativo.

Con la llegada de Milošević a la presidencia de Serbia, se intensificaron las políticas represivas hacia la población albanokosovar, marcando el inicio de un periodo de persecuciones. El 22 de septiembre de 1991, en respuesta a esta situación, se celebró un referéndum en el que se proclamó la independencia de la autodenominada República de Kosovo, y un año más tarde Ibrahim Rugova fue elegido presidente. Durante este periodo comenzaron a surgir movimientos de resistencia armada, entre los que destacó el Ejército de Liberación de Kosovo (en adelante UÇK). Finalmente, en febrero de 1998 estalló un conflicto armado entre las fuerzas albanokosovares, los serbokosovares y el gobierno yugoslavo, compuesto en ese momento únicamente por Serbia y Montenegro.

Ante la creciente escalada del conflicto en Kosovo, la OTAN condenó la violencia y el uso desproporcionado de la fuerza por parte del ejército y de las milicias serbias, así como las acciones del UÇK. Como respuesta inicial, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó en 1998 la Resolución 1160³⁴, mediante la cual se impuso un embargo de armas a todas las partes involucradas. Asimismo, se instó al denominado Grupo de Contacto³⁵ a mediar entre las partes enfrentadas

³³ María Laura Brito, «A 20 años del fin de la Guerra de Kosovo», *Instituto de Relaciones Internacionales* (2019): 1, <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/06/efemerides-junio-brito.pdf>.

³⁴ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, *S/RES/1160*, Resolución 1160 (1998) aprobada en su 3868.ª sesión, 31 de marzo 1998.

³⁵ Compuesto por Alemania, Italia, Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos y Rusia.

con el objetivo de alcanzar un acuerdo que permitiera restablecer la paz y definir un nuevo estatuto de autonomía para Kosovo.

No obstante, el alto el fuego acordado tuvo una duración limitada, ya que en diciembre de 1998 el ejército serbio reanudó sus operaciones militares contra la población albanokosovar. El 15 de enero de 1999 se produjo uno de los episodios más graves del conflicto: la masacre de Račak, en la que fuerzas serbias rodearon y ejecutaron a civiles albanokosovares. Este acto fue ampliamente condenado y calificado como masacre por la comunidad internacional³⁶.

La continua violencia y la negativa del gobierno yugoslavo a suscribir un acuerdo de paz llevaron a la OTAN a recurrir al uso de la fuerza. El 24 de marzo de 1999 se inició una campaña de bombardeos aéreos que se extendió durante 78 días, dirigida contra posiciones del ejército yugoslavo. Como resultado, se estableció la Fuerza Internacional de Seguridad para Kosovo, con el objetivo de poner fin a las hostilidades, garantizar la seguridad y el restablecimiento de la paz, así como proceder a la desmilitarización del UÇK, entre otros³⁷. Paralelamente, se creó la Misión de Administración Provisional de la Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), encargada de velar por la seguridad de la población civil, promover la estabilidad regional, fomentar la reconciliación entre las comunidades y asegurar el respeto de los derechos humanos³⁸.

En la actualidad, Kosovo continúa siendo un Estado con reconocimiento internacional limitado. El 17 de febrero de 2008, ante la imposibilidad de obtener el respaldo del Consejo de Seguridad debido al veto de Rusia, el Parlamento de Kosovo proclamó unilateralmente su independencia. Hasta la fecha, esta ha sido reconocida por 102 de los 193 Estados miembros de la ONU³⁹. Ante esta situación, Serbia presentó una solicitud de opinión consultiva ante la Corte Internacional de Justicia, la cual, en 2010, concluyó que la declaración de independencia de Kosovo no violaba el derecho internacional y, por tanto, no podía considerarse ilegal.

III.1.2 Consecuencias y crisis migratoria

Los conflictos ocurridos en la antigua Yugoslavia tuvieron un impacto devastador sobre la población civil. La desintegración total del territorio yugoslavo fue una de las principales consecuencias del conflicto.

El éxodo masivo de refugiados tuvo como causas principales el resurgimiento de los nacionalismos étnicos en los años previos al estallido del conflicto, así

³⁶ BRITO, M.L. *Op.cit.*, p. 2.

³⁷ North Atlantic Treaty Organization, «NATO's role in Kosovo», *NATO Library*, 25 de abril de 2025. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48818.htm#:~:text=To%20reinforce%20the%20KFOR%20peacekeeping,time%2C%20to%20well%20over%204%2C500.

³⁸ United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, «Mandate», *United Nations*, sin fecha. <https://unmik.unmissions.org/mandate>.

³⁹ Algunos Estados que no reconocen su independencia son Rusia, China, India, España y Grecia.

como la intensificación de la violencia una vez iniciadas las guerras, especialmente en Croacia y Bosnia y Herzegovina. No obstante, el factor determinante en la migración forzada de miles de personas fueron las campañas de limpieza étnica llevadas a cabo bajo la lógica de los procesos de «etnohomogeneización». Los desplazamientos más significativos se produjeron desde zonas con una alta diversidad étnica, como Bosnia, Voivodina y Kosovo, hacia repúblicas como Croacia, Serbia y Eslovenia. Cabe señalar que, debido a la inexistencia de fronteras internas claramente definidas en la ex Yugoslavia, estos movimientos de población fueron interpretados, en muchos casos, como simples traslados hacia regiones más desarrolladas del país⁴⁰.

Al inicio del conflicto, en 1991, se calculaba que aproximadamente 400.000 personas habían sido desplazadas dentro del territorio yugoslavo. Esta cifra aumentó hasta alcanzar los 600.000 con la rendición de las fuerzas croatas en Vukovar. En ese momento, la mayor parte de los desplazados eran de origen croata o serbio, y muchos de ellos buscaron protección en países vecinos como Hungría, Austria, Italia o Alemania, que ofrecieron acogida de manera temporal⁴¹. Un año después, la cifra ascendió a 2,5 millones, siendo la mayoría originaria de Bosnia y Herzegovina. Los principales destinos de acogida fueron Alemania, Hungría y Austria, mientras que dentro de las repúblicas exyugoslavas, Croacia se convirtió en el país que recibió mayor número de refugiados. Cabe destacar la mayoría de estas personas desplazadas eran mujeres y menores de edad⁴².

Debido a la magnitud del desplazamiento, se abordará de forma específica la situación de los refugiados originarios de Bosnia y Herzegovina, ya que este territorio fue el más duramente afectado por el conflicto.

Se estima que más de 2 millones personas se vieron afectadas por la guerra en Bosnia, de las cuales 1,2 millones se convirtieron en refugiados y 1,3 millones fueron desplazadas internas, lo que representa cerca del 60% de la población total previa al conflicto, que era de 4,3 millones de habitantes. Los destinos principales fueron tanto otros territorios de la antigua Yugoslavia, especialmente Croacia y Eslovenia, como diversos países de Europa Occidental, destacando Alemania⁴³.

⁴⁰ Silva Meznaric y Jelena Zlatkovic Winter, «Forced Migration and Refugee Flows in Croatia, Slovenia and Bosnia-Herzegovina: Early Warning, Beginning and Current State of Flows», *Refuge: Canada's Journal on Refugees / Refuge: Revue Canadienne Sur Les Réfugiés* 12, n.º 7 (1993): 3, <https://doi.org/10.25071/1920-7336.21183>.

⁴¹ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, «Report on the crisis in Yugoslavia: displaced population», *Parliamentary Assembly of the Council of Europe* Doc. 6554. 1403-27/1/92-1-E (1992), <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=6887&lang=EN>.

⁴² MEZNARIC, S., Y WINTER, J. Z. *Op.cit.*, p. 3.

⁴³ The UN Refugee Agency, «Update of UNHCR's position on categories of persons from Bosnia and Herzegovina who are in continued need of international protection», *UNHCR*, 1 de mayo de 1999. <https://www.unhcr.org/news/update-unhcrs-position-categories-persons-bosnia-and-herzegovina-who-are-continued-need>.

La mayoría de los refugiados procedentes de Bosnia y Herzegovina fueron acogidos bajo regímenes de protección temporal en los países receptores. Una vez finalizado el conflicto, en 1997, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante ACNUR) puso en marcha el llamado Plan de Repatriación y Retorno. En ese contexto, dicho país quedó dividido en dos: la Federación de Bosnia y Herzegovina, bajo control de bosnios musulmanes y bosniocroatas, y la República Srpska, controlada por los serbios. A partir de esta división, se establecieron dos modalidades de retorno: los denominados retornos mayoritarios, que implicaban el regreso de las personas a zonas donde su grupo étnico constituía la mayoría. Este tipo de retorno fue considerado viable por ACNUR, siempre y cuando se garantizara previamente su seguridad mediante una evaluación realizada por el país de acogida. La segunda modalidad, conocida como retornos minoritarios, hacía referencia al retorno de personas a territorios donde su grupo étnico era minoritario, como por ejemplo el caso de ciudadanos bosnios musulmanes que regresaban a la República Srpska, lo cual representaba un riesgo considerable para la seguridad de las personas⁴⁴.

Según los últimos informes de ACNUR, de los más de 2 millones de refugiados y desplazados bosnios, aproximadamente un millón logró regresar a sus lugares de origen. De ese total, unos 440.000 eran refugiados y cerca de 560.000 desplazados internos. De ellos, tres cuartas partes retornaron a la Federación de Bosnia y Herzegovina, mientras que el resto lo hizo a la República Srpska⁴⁵. No obstante, a día de hoy, más de 500.000 personas siguen en condición de refugiados o desplazados internos en los Balcanes, a la espera de poder retornar a sus hogares.

III.1.3 Respuesta de la Unión Europea

El conflicto de la antigua Yugoslavia provocó un flujo masivo de refugiados, lo que obligó a los países europeos a buscar una respuesta rápida. Las principales respuestas adoptadas por los Estados se pueden clasificar en tres: una parte minoritaria de ellos decidió aplicar directamente lo dispuesto en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951; otra parte optó por establecer mecanismos de protección temporal a los refugiados, gestionando la situación según sus respectivas normas nacionales; y un tercer grupo concedió autorizaciones especiales que permitieron la permanencia provisional de los refugiados en su territorio.

De este modo, se introduce por primera vez el concepto de protección temporal como respuesta a las limitaciones de la definición de refugiado establecida en

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ The UN Refugee Agency, «Bosnia and Herzegovina Welcomes Over 1 Million Returnees», *UNHCR*, 21 de sept de 2004. <https://www.unhcr.org/news/stories/bosnia-and-herzegovina-welcomes-over-1-million-returnees#:~:text=On%20Tuesday%2C%20UNHCR%20announced%20that,amid%20the%201992%2D5%20war.>

el artículo 1 de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967. Dicha definición solo contemplaba a quienes pudieran demostrar un temor fundado de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas⁴⁶. Tal exigencia dificultaba la concesión de amparo a personas que huían de conflictos armados, ya que implicaba una evaluación individual. En contextos de desplazamientos masivos, como los causados por la guerra en Yugoslavia, este enfoque resultaba ineficaz. Por ello, surgió la necesidad de crear mecanismos que permitieran brindar protección a quienes escapaban de un conflicto armado, incluso si no cumplían con los requisitos estrictos de la Convención.

Por tanto, la protección temporal aplicada por los Estados se distinguía por prescindir del proceso individualizado de reconocimiento del estatuto de refugiado. Sin embargo, su naturaleza temporal puede generar dificultades cuando los conflictos se prolongan. En este sentido, Amnistía Internacional advierte que el fin de esta medida no debe traducirse en retornos forzados si las condiciones en el país de origen no han mejorado significativamente o persisten riesgos para la integridad de las personas, ya que ello violaría el principio de no devolución. Por su parte, ACNUR elaboró una lista de grupos que podrían regresar de forma segura, siempre que exista la verificación por parte del país de acogida. Entre ellos se incluyen musulmanes bosnios que vuelven a zonas controladas por su propia comunidad étnica, bosniocroatas que retornan a áreas bajo dominio croata, y serbiobosnios que vuelven a la República Srpska⁴⁷.

No obstante, algunos Estados decidieron poner fin a la protección temporal y comenzar con el retorno de las personas refugiadas. Alemania, que destacó por haber acogido al mayor número de refugiados, fue la primera en iniciar repatriaciones forzadas. De los cerca de 320.000 refugiados que llegaron al país, solo 15.000 obtuvieron protección temporal, mientras que el resto fue admitido bajo un régimen de tolerancia. Esto ocurrió a pesar de las recomendaciones de ACNUR, que desaconsejaban los retornos debido a la persistente inseguridad en Bosnia. En contraste, Austria adoptó una postura más flexible, otorgando permisos de residencia y trabajo a unos 55.000 refugiados bosnios, y extendiendo el estatus de protección temporal hasta 1997. Dinamarca, por su parte, creó una legislación específica para quienes necesitaban protección, válida hasta que finalizara el conflicto en Yugoslavia y se garantizara un retorno seguro a sus hogares⁴⁸.

Por tanto, cada Estado miembro de la UE implementó el estatuto de protección temporal conforme a sus propias normas y particularidades jurídicas, lo que generó una falta de armonización tanto en el ámbito normativo como en la distri-

⁴⁶ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951, 189 U.N.T.S. 137.

⁴⁷ Amnesty International, «Bosnia-Herzegovina: Who's living in my house?: Obstacles to the safe return of refugees and displaced people», *Amnesty International* EUR 63/001/1997 (1997): 12-14, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur63/001/1997/en/>

⁴⁸ *Ibid.*, 16-19.

bución de responsabilidades. Esta disparidad evidenció la necesidad de establecer unos estándares mínimos comunes para afrontar situaciones de llegada masiva de personas refugiadas, así como mecanismos que aseguren el reparto justo de su acogida entre los Estados. En respuesta a esta necesidad, el 20 de julio de 2001, se adoptó la Directiva 2001/55/CE.

En definitiva, la Directiva 2001/55/CE respondió a la necesidad urgente de la UE de articular una reacción coordinada frente a la crisis de refugiados derivada del conflicto en la antigua Yugoslavia. Este instrumento sentó un precedente relevante para la gestión de futuras crisis migratorias.

III.2 Crisis de Siria

III.2.1 Contexto histórico y político

Para entender el conflicto armado que dio origen a la crisis migratoria en Siria es necesario contextualizar la situación del país en los años previos al estallido del conflicto.

Tras la muerte de Hafez al-Assad en el año 2000, su hijo Bashar al-Assad asumió la presidencia, consolidando así una sucesión dinástica en el poder. Hafez al-Assad había llegado al poder en 1970 mediante un golpe de Estado, a través del cual se hizo con el control del Partido Árabe Socialista Baaz. Durante su mandato, instauró un régimen autoritario en el que eliminó toda oposición política. De esta manera, Hafez dominaba no solo las estructuras gubernamentales, sino también todos los cuerpos de seguridad⁴⁹.

Es relevante señalar que la familia al-Assad pertenecía a la rama alauita del islam, una minoría étnico-religiosa de Siria. A pesar de su condición minoritaria, este grupo detentaba la mayor parte del poder político y militar en el país. Desde el punto de vista demográfico, la mayoría de la población siria, aproximadamente un 60%, profesaba el islam suní. Los alauitas, rama del chiismo, a la que pertenecía la familia gobernante, representaban en torno al 12% de la población. El resto del país estaba conformado por diversas minorías, como los kurdos (9%), los cristianos ortodoxos (9%), los drusos (3%) y los ismaelitas (2%), conformando un panorama plural pero profundamente desigual en términos de representación y acceso al poder⁵⁰.

Con la llegada de Basar al-Assad al poder en el año 2000, se mantuvo la estructura autocrática heredada de su padre, lo que contribuyó al incremento gradual del malestar social en amplios sectores de la población. Además, en 2010

⁴⁹ Ignacio Álvarez-Ossorio, *Siria: Revolución, sectarismo y yihad*, 1.ª ed. (Los Libros de la Catarata, 2016), 15-22.

⁵⁰ Joseph Holliday, «The Struggle for Syria in 2011. An operational and regional analysis», *Middle East Security Report* 2 (2011): 9-10, https://www.understandingwar.org/sites/default/files/Struggle_For_Syria.pdf.

se iniciaron una serie de levantamientos populares en diversos países del mundo árabe, conocidos como la Primavera Árabe. Estas movilizaciones tenían como objetivo el derrocamiento de gobiernos dictatoriales. El movimiento comenzó en Túnez, y en cuestión de meses, se expandió a Egipto, Libia, Bahréin y Yemen, llegando finalmente a Siria en 2011.

Así, en marzo de 2011, se desencadenaron en Siria una serie de protestas populares que denunciaban la corrupción, el desempleo, la represión estatal y la falta de libertades políticas bajo el régimen de Bashar. La situación se agravó significativamente cuando un grupo de menores fue detenido y torturado por las fuerzas de seguridad en la ciudad de Daraa, luego de haber realizado pintadas con mensajes contrarios al gobierno en las paredes de una escuela. Este hecho desencadenó una rápida escalada de violencia, con enfrentamientos armados entre las fuerzas gubernamentales y los sectores opositores. En cuestión de días, el número de víctimas mortales aumentó considerablemente. El conflicto se fue extendiendo por diversas regiones del país. Estos acontecimientos marcaron el inicio de una guerra civil en Siria⁵¹.

El conflicto en Siria se caracterizó por la intervención de múltiples actores. Por un lado, el régimen de Bashar al-Assad contó con el respaldo de las Fuerzas Armadas Sirias y de las Fuerzas de Defensa Nacional, además, del apoyo externo de aliados clave como Hezbollah, así como de potencias extranjeras. Irán proporcionó apoyo militar y financiero, motivado por su objetivo estratégico de consolidar su influencia regional frente a Arabia Saudí. Por otro lado, Rusia, intervino con el propósito de mantener su peso geopolítico en Oriente Medio⁵².

En contraposición, diversos grupos armados buscaban derrocar al presidente al-Assad. Entre ellos, destacó el Ejército Libre Sirio (ELS), una coalición de militares desertores y civiles armados, que se convirtió en la principal fuerza rebelde en las primeras fases del conflicto. Al mismo tiempo, el Estado Islámico (en adelante EI), también conocido como Dáesh o ISIS, surgió como una escisión de Al-Qaeda en Irak y aprovechó el vacío de poder para expandirse dentro del país. Este grupo yihadista desató una campaña de terror con la intención de establecer un califato bajo una estricta interpretación de la sharía. Por otra parte, en el norte, el movimiento kurdo creó una administración semiautónoma en la región de Rojava, buscando alcanzar un grado significativo de autonomía política y territorial ante el colapso del poder central⁵³.

Por otro lado, Estados Unidos adoptó un enfoque principalmente a la lucha contra el EI, proporcionando asistencia militar y armamento a determinadas facciones de la oposición siria. A su vez, Arabia Saudí respaldó a diversos grupos

⁵¹ ÁLVAREZ-OSSORIO, I., *Op.cit.*, pp. 29-31.

⁵² Cesáreo Gutiérrez Espada, «El conflicto en Siria (2011-2014) a la luz del derecho internacional y la geopolítica», *Revista UNISCI*, 37 (2015): 101-103, https://doi.org/10.5209/rev_RUNI.2015.n37.49603.

⁵³ *Ibid.*

rebeldes, en el marco de su rivalidad con Irán. Turquía, que inicialmente ofreció apoyo a la oposición contra el régimen, reorientó posteriormente su intervención hacia la contención del movimiento kurdo, al considerar su consolidación territorial como una amenaza a su propia seguridad nacional. Israel, aunque con involucramiento más limitado, también participó mediante ataques aéreos dirigidos principalmente a la lucha contra Hezbollah e Irán, con el objetivo de frenar su consolidación militar en el suelo sirio⁵⁴.

A partir de 2012, el conflicto en Siria experimentó una escalada significativa en la intensidad de la violencia, especialmente en la ciudad de Homs, que fue objeto de intensos bombardeos por parte del régimen. Esta situación provocó los primeros desplazamientos de población, con miles de personas buscando refugio en países vecinos, particularmente en el Líbano debido a su proximidad geográfica.

En 2013, tuvo lugar uno de los episodios más graves del conflicto: el ataque con armas químicas en Ghouta. El uso de gas sarín por parte del régimen de Bashar al-Assad provocó la muerte de más de 1.400 personas, la mayoría civiles⁵⁵. En respuesta, el entonces presidente de Estados Unidos, Barack Obama, condenó el ataque y consideró una posible intervención militar, aunque finalmente no se materializó.

El año 2014 marcó un punto de inflexión con la expansión del EI, que aprovechó el colapso para tomar el control de amplias zonas del norte de Siria. El grupo proclamó la creación de un califato con epicentros en Raqqa (Siria) y Mosul (Irak), extendiéndose territorialmente desde Faluya hasta Alepo. Ante esta amenaza, Estados Unidos decidió intervenir militarmente mediante ataques aéreos y programas de entrenamiento para grupos rebeldes locales. En este contexto, se creó la Coalición Internacional contra Dáesh, conformada por 68 países y organizaciones con el objetivo de derrotar al EI⁵⁶.

En 2015, la balanza del conflicto comenzó a inclinarse a favor del régimen sirio, gracias a la intervención militar directa de Rusia. Este apoyo permitió a las fuerzas de al-Assad recuperar territorios estratégicos como Alepo o Palmira. Así, aumentaron considerablemente las cifras de desplazamientos forzosos, lo que dio origen a la crisis humanitaria que afectó de manera significativa a Europa (a tratar en el siguiente epígrafe).

Dos años más tarde, en 2017, se produjo un nuevo ataque con armas químicas en la localidad de Khan Sheikhoun, que dejó al menos 58 muertos y más de

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Morgan Ortagus, «Anniversary of Assad's brutal chemical weapons attack on Ghouta», *U.S Department of State*, 21 de agosto de 2020. <https://2017-2021.state.gov/anniversary-of-assads-brutal-chemical-weapons-attack-on-ghouta/>.

⁵⁶ Departamento de Seguridad Nacional, «La lucha contra el Daesh: un compromiso reforzado», *DSN, Gobierno de España*, 24 de marzo de 2017. <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-de-prensa/lucha-contra-daesh-un-compromiso-reforzado>.

160 heridos. Esta vez, el gobierno de Estados Unidos, bajo la administración de Donald Trump, respondió con un bombardeo directo contra una base aérea siria ubicada en la provincia de Homs⁵⁷.

Entre 2018 y 2019, se logró una victoria decisiva contra el EI. Las Fuerzas Democráticas Sirias, con el respaldo de Estados Unidos, emprendieron una ofensiva militar que culminó con la derrota territorial del grupo yihadista. La operación final incluyó la eliminación de su líder, Abu Bakr al-Baghdadi, consolidando el colapso del llamado califato⁵⁸.

Finalmente, el 8 de diciembre de 2024, el régimen de Bashar al-Assad se derrumbó tras más de una década de conflicto. La caída del gobierno se produjo cuando Hayat Tharir al-Sham (en adelante HTS), la principal fuerza rebelde en ese momento logró tomar Damasco y expandir su control a regiones clave como Alepo, Hama, Latakia e Idlib. Aunque el acontecimiento fue recibido con entusiasmo por amplios sectores de la población siria, surgieron rápidamente serias preocupaciones debido al perfil del HTS. Esta organización, con antecedentes yihadistas, había roto vínculos formales con Al-Qaeda en 2016, pero mantenía una línea ideológica autoritaria basada en la estricta aplicación de la sharía, y había sido denunciada por la persecución de disidentes y la exclusión de otros grupos opositores. Además, en el territorio continúan activos otros actores relevantes, como las Fuerzas Democráticas Sirias y el Ejército Nacional Sirio. Por tanto, la fragmentación del poder y las rivalidades persistentes generan temores fundados sobre la posibilidad de nuevas olas de violencia, lo que impide vislumbrar una paz duradera y una verdadera estabilización del país⁵⁹.

III.2.2 Consecuencias y crisis migratoria

La guerra en Siria ha tenido devastadoras consecuencias sobre la población civil. Actualmente, se calcula que uno de cada cinco refugiados a nivel mundial es de origen sirio. Hay más de 13 millones de desplazados sirios, lo que equivale a más de la mitad de la población previa al conflicto. De ellos, cerca de 6,5 millones han buscado protección en el extranjero, repartidos en 131 países, aunque el 77% permanece en naciones vecinas como Turquía, Jordania y Líbano⁶⁰.

El número de víctimas mortales también es alarmante. Según un informe de la ONU publicado en 2022, durante los primeros diez años del conflicto se registra-

⁵⁷ Departamento de Seguridad Nacional, «Ataque Estados Unidos-Siria», *DSN, Gobierno de España*, 7 de abril de 2017. <https://www.dsn.gob.es/va/node/4594>.

⁵⁸ Antonio Alonso et al., «La derrota militar del Estado Islámico en Siria e Iraq. Problemas pendientes», *Revista UNISC*, 146 (2019): 1-2, <https://www.unisci.es/wp-content/uploads/2019/12/146-Comentario.pdf>.

⁵⁹ Ezgi Irgil, «La caída del régimen de al-Assad y sus implicaciones para los refugiados Sirios», *Real Instituto el Cano ARI 27/2025* (2025): 1-8, <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2025/02/ari27-2025-irgil-a-caida-del-regimen-de-al-assad-y-sus-implicaciones-para-los-refugiados-sirios.pdf>.

⁶⁰ The UN Refugee Agency, «Refugee Statistic», *UNHCR*, sin fecha. <https://www.unrefugees.org/refugee-facts/statistics>.

ron 350.209 fallecimientos directamente relacionados con la guerra, de los cuales 143.350 fueron civiles. Si se incluyen las estimaciones de muertes no registradas, la cifra asciende a 306.887. Cabe destacar que estos datos no consideran las pérdidas provocadas por causas indirectas, como la falta de alimentos, agua potable o atención médica básica⁶¹.

Los primeros desplazamientos forzados se produjeron en 2011, al mismo tiempo que estalló la violencia, con destino principalmente hacia países vecinos como Turquía, Líbano y Jordania. No obstante, a partir de 2012, especialmente después de eventos como el ocurrido en Homs, el número de personas que huían aumentó considerablemente. Al principio, estos países mantuvieron sus fronteras abiertas, pero ante el aumento de refugiados, comenzaron a imponer restricciones. Jordania fue el primero en cerrar su frontera en 2014, alegando razones de seguridad nacional, seguido por Líbano, que limitó la entrada de refugiados tras la expansión del EI hacia zonas limítrofes⁶².

Las condiciones de vida de la población refugiada siria en estos países fueron, en su mayoría, precarias. Solo una minoría logró acceder a campos o asentamientos oficiales, pero la gran mayoría quedó dispersa en zonas urbanas, frecuentemente sin acceso regular a servicios básicos y en condiciones socioeconómicas de gran vulnerabilidad.

El trato hacia los refugiados sirios también se caracterizó por ser utilizado como herramienta de presión política. En 2021, Bielorrusia fue acusada de utilizar migrantes, entre ellos un número considerable de sirios, para ejercer influencia sobre la UE. El gobierno bielorruso facilitó su traslado hacia las fronteras de Polonia, Lituania y Letonia bajo falsas promesas de entrada fácil al territorio europeo. Esta situación derivó en una crisis en la que al menos 10 personas murieron. Como respuesta, Polonia y Lituania decretaron el estado de emergencia, y Polonia legalizó prácticas de expulsión que contravienen las normas de derecho internacional. La UE condenó al gobierno bielorruso por instrumentalizar a las personas migrantes con fines desestabilizadores⁶³.

Este no fue el único caso polémico que surgió a raíz del flujo migratorio proveniente de Siria. Diversas organizaciones de derechos humanos denunciaron prácticas ilegales de devolución de migrantes en las fronteras exteriores de la UE, especialmente en el mar Egeo. En 2020, Frontex fue acusada de colaborar con la guardia costera griega en maniobras de expulsión forzada de refugiados

⁶¹ Oficina del Alto Comisariado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, «Presentación del informe sobre muertes de civiles en la República Árabe Siria», *Naciones Unidas*, 30 de junio de 2022. <https://www.ohchr.org/es/statements/2022/06/presentation-report-civilian-deaths-syrian-arab-republic>.

⁶² María González-Úbeda Alférez, «Refugiados sirios en Líbano y Jordania: la solidaridad y sus límites», *Real Instituto el Cano ARI* 35/2017 (2017): 1-4, <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2017/04/ari35-2017-gonzalezubedaalferez-refugiados-sirios-libano-jordania-solidaridad-limites.pdf>.

⁶³ Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea, «Bielorrusia», *Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea*, sin fecha. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/belarus/>.

hacia aguas turcas, poniendo sus vidas en peligro. En 2022, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) concluyó que Frontex incurrió en violaciones de derechos humanos y utilizó fondos europeos en operaciones vinculadas a estas prácticas ilegales⁶⁴.

El año 2015 supuso un punto de inflexión en el patrón migratorio hacia Europa. Hasta ese momento, la entrada irregular a la UE se mantenía por debajo de las 200.000 personas al año. Sin embargo, en 2015 se produjo un éxodo masivo de casi 2 millones de personas, en su mayoría sirios, que cruzaron desde Turquía, principalmente por el mar Egeo. Este aumento respondió principalmente a la intensificación del conflicto en Siria, al empeoramiento de las condiciones de vida en los países vecinos que los habían acogido y al endurecimiento de las políticas migratorias en esos Estados.

De los casi 2 millones de refugiados que cruzaron a Europa en 2015, un 33% (594.059) eran ciudadanos sirios, seguidos por afganos (15%) e iraquíes (5,6%). Del total de la cifra de refugiados sirios, 496.508 utilizaron la ruta marítima, mientras que 97.551 cruzaron por tierra⁶⁵.

En 2015, Siria fue el la principal nacionalidad de solicitantes de asilo en la UE, con 373.700 solicitudes, representando el 18% del total mundial, lo que supuso un aumento del 6% respecto al año anterior. Según los últimos datos de Eurostat, en 2022 Siria continuó liderando las cifras de solicitudes de asilo, con 135.465 peticiones de un total de 962.160 registradas en la UE⁶⁶.

Los principales destinos en Europa para la población siria en 2015 fueron: Alemania (158.700 solicitudes), Suecia (52.035), Hungría (36.600), Austria (24.400), Países Bajos (18.700), Noruega (10.500) y Bélgica (10.300)⁶⁷.

Así, a tras más de una década de conflicto, la población refugiada siria se mantiene como uno de los grupos de desplazados forzosos más numerosa a nivel global. En 2023, se registraron 6,4 millones de refugiados sirios, una leve disminución respecto a los 6,5 millones del año anterior. La mayoría, el 73%, sigue en países vecinos, por ejemplo, Turquía acoge a alrededor de 3,2 millones, Líbano a cerca de 784.900 y Jordania a aproximadamente 649.100⁶⁸.

⁶⁴ Katrien Luyten, «Brieing: Adressing pushbacks at the EU's external borders», *European Parliament Research Service* PE 772.882 (2025): 1-9, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772882/EPRS_BRI\(2025\)772882_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772882/EPRS_BRI(2025)772882_EN.pdf).

⁶⁵ European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders, «Frontex Annual Risk Analysis 2016», *European data*, (2016): 63, <https://data.europa.eu/euodp/data/storage/f/2016-04-06T124932/Annula%20Risk%20Analysis%202016.pdf>.

⁶⁶ Parlamento Europeo, «Asilo y Migración: Infografía 2022», *Europarl.eu*, sin fecha. https://www.europarl.europa.eu/infographic/asylum-migration/index_es.html#filter=2022.

⁶⁷ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, «Tendencias Globales: Desplazamiento forzado en 2015. Forzados a huir», *ACNUR* (2016): 38-40, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10627.pdf>.

⁶⁸ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, «Tendencias Globales: Desplazamiento forzado en 2023», *ACNUR* (2024): 18, <https://www.acnur.org/sites/default/files/2024-08/ACNUR-Tendencias-Globales-2023.pdf>.

III.2.3 Respuesta de la Unión Europea

La llegada masiva de refugiados sirios a Europa, particularmente en 2015, llevó a la UE a diseñar mecanismos específicos para gestionar esta crisis. Es importante destacar que, a diferencia del éxodo provocado por los conflictos en la antigua Yugoslavia, que tuvo lugar en un periodo de expansión económica y relativa estabilidad, esta oleada coincidió con una etapa de recesión y elevadas tasas de desempleo. Esta situación afectó especialmente a los países del sur y este de Europa, muchos de los cuales, como Grecia, se vieron particularmente afectados por la crisis migratoria.

Otro de los desafíos fue la calificación jurídica de las personas sirias que llegaban a Europa. En muchos casos, se las incluyó dentro del discurso y las políticas orientadas a combatir la inmigración irregular, obviando su verdadera condición como refugiados o solicitantes de asilo que huían de un conflicto armado. Esta ambigüedad terminológica y jurídica dificultó su acceso efectivo a mecanismos de protección, lo que llevó a una respuesta más restrictiva que humanitaria por parte de varios Estados miembros.

El 18 de marzo de 2016, la UE suscribió una Declaración con Turquía con el objetivo de afrontar la crisis migratoria. Este acuerdo se fundamenta en el anterior Plan de Acción Conjunto adoptado por ambas partes el 29 de noviembre de 2015, mediante el cual Turquía se comprometía a proporcionar protección temporal a los refugiados sirios y a reforzar el control de sus fronteras con la UE, a cambio de apoyo financiero y determinadas concesiones políticas. La Declaración de 2016 incorporó 9 líneas de actuación orientadas a poner fin a la migración irregular desde Turquía a la UE⁶⁹:

En primer lugar, la Declaración establece que todos los migrantes en situación irregular que crucen desde Turquía hacia las islas griegas a partir del 20 de marzo de 2016 serán devueltos a territorio turco, conforme al derecho internacional y comunitario. Esta disposición tiene carácter excepcional y temporal, adoptada para responder al elevado flujo migratorio hacia Europa. La responsabilidad de registrar y evaluar individualmente las solicitudes de asilo recae en las autoridades griegas, decidiendo sobre su admisibilidad. Aquellos que no soliciten asilo o cuyas peticiones se consideren infundadas o inadmisibles serán retornados a Turquía.

El segundo punto detalla el mecanismo de devolución basado en el principio de correspondencia, es decir, por cada ciudadano sirio devuelto desde las islas griegas a Turquía, otro será reasentado directamente desde Turquía en un Estado

⁶⁹ Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea, «Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016», *Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea*, 18 de marzo de 2016. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

miembro de la UE⁷⁰. Este sistema prioriza a aquellas personas que no hayan accedido de manera irregular al territorio europeo.

Posteriormente, la Declaración aborda diversas medidas relacionadas con el refuerzo del control fronterizo, la prevención de la apertura de nuevas rutas migratorias hacia la UE y la instauración de un sistema voluntario de admisión humanitaria.

Por último, los cinco apartados finales de la Declaración recogen las contraprestaciones que la UE dará a Turquía. Estas incluyen la asignación de un total de 6.000 millones de euros en concepto de ayuda financiera, la aceleración del proceso de adhesión de Turquía a la UE y la progresiva liberalización del régimen de visados para los ciudadanos turcos en todos los Estados miembros, con vistas a la eliminación de los requisitos de visado.

Tras la puesta en marcha del acuerdo, las llegadas irregulares a Grecia disminuyeron drásticamente, pasando de un promedio diario de 1.740 personas a solo 47. No obstante, el reasentamiento fue significativamente menor a lo previsto: durante cuatro años se reubicaron cerca de 25.000 refugiados desde Turquía a la UE, frente a los 72.000 contemplados inicialmente. Además, solo alrededor de 2.000 refugiados fueron retornados desde Grecia a Turquía, debido a que los tribunales griegos no consideraban a este último como un tercer país seguro, lo que contravenía el principio de no devolución⁷¹.

Este acuerdo fue objeto de numerosas críticas por parte de diversas organizaciones, entre ellas Amnistía Internacional y la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), que cuestionaron su legalidad en materia de derechos humanos.

La Declaración planteaba diversas cuestiones controvertidas. En primer lugar, la posible vulneración del principio de no devolución, que prohíbe el retorno de refugiados tanto a su país de origen como a un tercero que no sea considerado seguro. En este sentido, entra en juego la calificación de Turquía como tercer país seguro. Si bien la UE le otorgó esta condición, los tribunales griegos lo rechazaron, lo que impidió las devoluciones. Además, Turquía realizó retornos de refugiados sirios a su país, contraviniendo así el mencionado principio internacional⁷².

En segundo lugar, la Declaración menoscaba la esencia del derecho de asilo, que debe ser un derecho individual. El sistema de reasentamiento establecido lo

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Blanca Garcés Mascareñas, «Cuatro años del acuerdo UE-Turquía», *Barcelona Center for International Affairs*, 617 (2020): 1-3, https://www.cidob.org/sites/default/files/2024-08/617_OPINION_BLANCA%20GARCÉS%20MASCAREÑAS_CAST.pdf.

⁷² Amnesty International, «Turkey: Halt illegal deportation of people to Syria and ensure their safety», *Amnesty International Public Statement* EUR 44/2429/2020 (2020): 1-2, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/2429/2020/en/>.

convertía en algo intercambiable, tratando a las personas refugiadas como una especie de moneda de cambio geopolítico y debilitando el principio de solidaridad entre los Estados.

En tercer lugar, la Declaración hace un uso erróneo de la terminología. Tal como se ha señalado, la mayoría de la población siria reunía las condiciones para ser reconocidos como refugiados, al huir de un conflicto armado y enfrentar un temor fundado de persecución. No obstante, el documento se refiere constantemente a ellos como migrantes en situación irregular y enmarca su llegada dentro del discurso sobre la lucha contra la migración irregular. Como resultado, al cruzar las fronteras de manera irregular eran considerados por la UE como migrantes sin estatus legal y no como personas con derecho a protección internacional.

Uno de los principales errores de la UE en el contexto de la crisis de refugiados sirios fue la subestimación del volumen real de personas que huían del conflicto con destino a Europa. Esta circunstancia coincidió con un periodo crítico para el continente, lo que forzó a las instituciones comunitarias a buscar una solución rápida ante el éxodo masivo. En este escenario, surge la cuestión de por qué no se activó la Directiva de Protección Temporal, diseñada precisamente para afrontar situaciones de este tipo. Por tanto, la ausencia de una respuesta temprana y coordinada no se debió a la falta de mecanismos jurídicos, lo que conduce a pensar que la no aplicación de dicha Directiva fue resultado de decisiones de carácter político más que a limitaciones legales.

El trato que recibieron los refugiados sirios fue, en muchos casos, desfavorable. Con frecuencia fueron utilizados con fines políticos, por ejemplo, el presidente turco, Recep Tayyip Erdoğan, ha amenazado en varias ocasiones con permitir el paso de refugiados hacia Europa. Este hecho se concretó en 2020, cuando Turquía abrió su frontera con Grecia tras no recibir apoyo militar de la UE en el conflicto sirio⁷³. A ello se sumaron polémicas dentro del territorio europeo, como la denunciada en el epígrafe anterior relativa a las expulsiones ilegales en el mar Egeo, atribuidas a Frontex y que afectaron principalmente a ciudadanos sirios. Estos acontecimientos reavivaron el debate sobre la necesidad de una política migratoria europea más coherente, ética y respetuosa con los derechos humanos, y que garantice una protección efectiva a refugiados y migrantes⁷⁴.

En definitiva, la principal respuesta de la UE frente a la crisis de refugiados provocada por la guerra en Siria fue la firma de la Declaración con Turquía, cuyo objetivo era contener la llegada masiva de personas que intentaban alcanzar territorio europeo. Pese a las numerosas críticas que ha generado, este pacto sigue siendo uno de los principales instrumentos de la UE para gestionar una crisis aún

⁷³ Stanicek Branislav, «Briefing: EU-Turkey Relations in the Light of the Syrian Conflict and Refugee Crisis», *European Parliament Research Service* PE 649.327 (2020): 1-3, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649327/EPRS_BRI\(2020\)649327_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649327/EPRS_BRI(2020)649327_EN.pdf).

⁷⁴ LUYTEN, K., *Op.cit.*, pp. 8-10.

vigente. Paralelamente, la UE impuso sanciones contra actores e instituciones vinculadas al régimen de Bashar al-Assad, como medida frente a las violaciones de derechos humanos y el uso de armas químicas.

Conviene subrayar los acontecimientos más recientes en relación con el conflicto sirio. Tras la caída del gobierno de Bashar al-Assad a finales de 2024, varios Estados miembros de la UE, como Dinamarca, Hungría y Polonia, **paralizaron la evaluación de solicitudes de asilo** procedentes de ciudadanos sirios, argumentando un posible cambio en la situación política y de seguridad del país. Esta reacción, sumada a las declaraciones de líderes de otras naciones europeas como Austria y Grecia, refleja una inclinación a revisar las políticas migratorias para facilitar eventuales retornos. **Esta tendencia se enmarca en la** estrategia europea de establecer acuerdos con países vecinos para controlar los flujos migratorios. No obstante, la reciente transición podría desencadenar **nuevas oleadas de desplazados**, especialmente entre grupos vulnerables como minorías étnicas o religiosas, que temen persecuciones. En este contexto, promover el retorno resulta apresurado y entra en tensión con principios como el de no devolución, ya que las condiciones en Siria siguen siendo inestables e inseguras⁷⁵.

III.3 Crisis de Ucrania

III.3.1 Contexto histórico y político

Si bien la guerra convencional en Ucrania se inició el 24 de febrero de 2022, el conflicto entre Rusia y Ucrania se remonta prácticamente al momento en que Ucrania declaró su independencia de la Unión Soviética en 1991 tras un referéndum en el que el 92% de la población votó a favor.

El escenario político en Ucrania se ha caracterizado por una marcada división entre dos corrientes principales. Por un lado, los sectores afines a Rusia, partidarios de conservar una relación política y militar estrecha con Moscú; por otro, los sectores proeuropeos o prooccidentales, que abogan por la integración del país en la UE, sustentando su postura en la promoción de la democracia, la libertad y el respeto a los derechos humanos. Esta polarización ha derivado en múltiples episodios de confrontación a lo largo del tiempo.

En 2004, Ucrania vivió un episodio clave de tensión política coincidiendo con las elecciones presidenciales. Víktor Yanukóvich, líder del Partido de las Regiones y afín a Moscú, fue acusado de cometer fraude electoral, lo que desencadenó una gran reacción social. Miles de personas, junto con líderes opositores como Víktor Yúshchenko y Yulia Timoshenko, salieron a las calles en señal de protesta, dando lugar a la llamada Revolución Naranja. Finalmente, Yúshchenko asumió la presidencia y Timoshenko fue nombrada primera ministra, marcando un nuevo

⁷⁵ IRGIL, E., *Op.cit.*

rumbo en la política exterior del país, más cercano a Occidente⁷⁶. No obstante, las tensiones persistieron, y en los comicios de 2010 Yanukóvich regresó al poder, frenando el acercamiento a la OTAN y a la UE.

En 2009 comenzaron las conversaciones entre Ucrania y la UE para establecer un Acuerdo de Asociación orientado a fomentar una mayor integración económica y política. El pacto incluía medidas como la liberalización del comercio, la libre circulación de ciudadanos entre ambas partes y la colaboración en ámbitos estratégicos como la energía, la educación y el medio ambiente⁷⁷. Inicialmente, el presidente Yanukóvich se mostró favorable al acercamiento. Sin embargo, en 2013, poco antes de la firma prevista del acuerdo, su gobierno decidió suspender el proceso y reforzar los vínculos con la Federación Rusa.

La suspensión del acuerdo con la UE generó un fuerte descontento entre amplios sectores de la población. Así, en noviembre de 2013 comenzó la llamada Revolución del Euromaidán, en la que miles de personas se concentraron en la Plaza de la Independencia en Kiev para mostrar su rechazo a la decisión del gobierno. A medida que avanzaban las protestas, hubo una escalada de violencia que causó numerosas víctimas. En respuesta, el gobierno de Yanukóvich implementó una fuerte represión policial y aprobó una serie de leyes que limitaban libertades fundamentales como la de expresión y la de protesta⁷⁸.

El 21 de febrero de 2014, Víktor Yanukóvich huyó del país y se exilió en Rusia, dando inicio a un periodo de cambio político conocido como la Revolución de la Dignidad. Este proceso fue impulsado por una gran movilización popular que reivindicaba la democracia, la defensa de los derechos humanos, y la lucha contra el autoritarismo y la corrupción. Poco después, la Rada Suprema (Parlamento de Ucrania) destituyó a Yanukóvich por abandono del cargo y designó un gobierno provisional encabezado por Oleksandr Turchínov, quien asumió la presidencia hasta las elecciones previstas para mayo de 2014⁷⁹.

Sin embargo, la inestabilidad no se disipó con el cambio de gobierno. Aprovechando la situación de fragilidad institucional en Ucrania, Rusia intensificó su influencia en las regiones pro-rusas del este y sur del país, donde se negaron a reconocer la legitimidad del nuevo gobierno. En este contexto, el presidente ruso, Vladimir Putin, ordenó la intervención militar en la península de Crimea, justificando dicha acción como una medida destinada a proteger a la población de origen ruso supuestamente amenazada por las autoridades ucranianas.

⁷⁶ Alberto Prieto, «Ucrania: La Revolución Naranja se tiñe de rojo», *Real Instituto Elcano*, 21 de febrero de 2014. <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/ucrania-la-revolucion-naranja-se-tine-de-rojo/>.

⁷⁷ Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, «Ukraine-EU Association Agreement», *Ministry of Foreign Affairs of Ukraine*, 4 de agosto de 2021. <https://mfa.gov.ua/en/about-ukraine/european-integration/eu-ukraine-association-agreement#:~:text=The%20AA%20provides%20for%20a,pertinent%20to%20EU%2DUkraine%20Relations>.

⁷⁸ Sergio Dorado Díaz, «El conflicto ucraniano. Orígenes y causas de la última guerra en Europa», *Gladius Et Scientia. Revista de Seguridad del CESEG 2* (2021): 4-5, <https://doi.org/10.15304/ges.2.4432>.

⁷⁹ *Ibid.*, 5.

Para comprender la decisión del presidente ruso de intervenir en Crimea, es necesario mencionar la relevancia geopolítica y estratégica que esta región representa para Rusia. En la península de Crimea se ubica la Base Naval de Sebastopol, sede de la Flota del Mar Negro. Dado que Rusia no tiene acceso directo al mar Mediterráneo, alquilaba dicha base a Ucrania, lo que la convertía en un punto clave para sus intereses de defensa y proyección marítima. Además, Crimea mantiene profundos lazos históricos y culturales con Rusia. La península fue transferida a Ucrania en 1944 por decisión de Nikita Jrushchov, como gesto simbólico por su alianza con la URSS⁸⁰.

Rusia inició la ocupación progresiva de las principales ciudades y puertos de Crimea. Paralelamente, la Duma Estatal (órgano legislativo ruso) autorizó a Putin a emplear «las medidas necesarias», incluyendo el uso de la fuerza militar, bajo el pretexto de salvaguardar a los ciudadanos rusos presuntamente amenazados por actos de violencia por parte de las autoridades ucranianas. Esta doctrina de intervención no constituye un precedente aislado; ya había sido invocada durante el conflicto en Georgia en 2008⁸¹.

El 16 de marzo de 2014 se celebró un referéndum en la península de Crimea para decidir su incorporación a la Federación Rusa, cuyo resultado fue un respaldo del 96% a favor de la adhesión. Sin embargo, dicho proceso fue ampliamente rechazado por la comunidad internacional, que se negó a reconocer su legitimidad por la falta de garantías democráticas y por su contravención del derecho nacional e internacional⁸². A pesar de ello, el 18 de marzo, Putin firmó el tratado mediante el cual se formalizó la anexión de la República Autónoma de Crimea y de la ciudad de Sebastopol a Rusia⁸³.

Paralelamente, estalló un conflicto en el este de Ucrania, concretamente en la región del Donbas, que incluye las provincias de Donetsk y Luhansk, áreas con fuerte orientación prorrusa. En este territorio comenzaron a producirse enfrentamientos entre los sectores de la población favorables al Euromaidán y grupos prorrusos. Esta situación se deterioró rápidamente, derivando en un conflicto armado que provocó un elevado número de víctimas. Aunque las milicias separatistas prorrusas no lograron tomar el control de ciudades estratégicas como Járkov, Odesa o Mariúpol, sí lograron consolidar su presencia en Donetsk y Luhansk. El 11 de mayo de 2014, mediante un referéndum no reconocido por la comunidad internacional, proclamaron de manera unilateral la independencia de la República

⁸⁰ María Emilia Hassan, «A 5 años de la anexión de Crimea a Rusia», *Instituto de las Relaciones Internacionales* (2019): 1-2, <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/07/efemerides-hassan-marzo.pdf>.

⁸¹ Elizabeth Salmón, y Pablo Rosales, «Rusia y la anexión de Crimea o la crisis de la post Guerra Fría», *Derecho PUCP*, 73 (2014): 193, <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201402.007>.

⁸² *Ibid.*

⁸³ HASSAN, M. A., *Op.cit.*, p. 2.

Popular de Donetsk y la República Popular de Luhansk, anunciando un respaldo superior al 90% de los votantes⁸⁴.

El conflicto en el este de Ucrania continuó intensificándose, con un creciente número de víctimas. Según datos de la ONU, entre abril de 2014 y febrero de 2016, se registraron 9.167 personas fallecidas y 21.044 heridas⁸⁵. Ante esta grave situación, la comunidad internacional intervino en un intento de mediar y poner fin a la violencia, lo que dio lugar a la firma de los Protocolos de Minsk. El primero de ellos, Minsk I, fue firmado en 2014 e incluía, entre otras disposiciones, un alto al fuego entre las partes. Sin embargo, fue reiteradamente incumplido, lo que llevó a la firma de un segundo acuerdo 2015, Minsk II, el cual reforzaba los compromisos anteriores y logró una reducción relativa de los enfrentamientos, aunque su aplicación completa continuó siendo un desafío⁸⁶.

En paralelo al desarrollo de este conflicto armado entre los partidarios del Euromaidán y las facciones prorrusas, el 25 de mayo de 2014 Petro Poroshenko fue elegido presidente de Ucrania. Con una clara orientación prooccidental, su elección marcó la continuidad del proceso de acercamiento a Europa en un contexto de crisis política y militar.

Finalmente, el Acuerdo de Asociación entre Ucrania y la UE fue suscrito en dos fases. La primera, correspondiente al componente político, fue firmada el 21 de marzo de 2014 por el gobierno provisional. Posteriormente, el 27 de junio de 2014, el presidente recién electo, Poroshenko, firmó la parte económica del acuerdo. Tras completar el proceso de ratificación por parte de todos los Estados miembros de la UE, el acuerdo entró plenamente en vigor el 1 de septiembre de 2017⁸⁷.

Por tanto, con la llegada al poder del gobierno prooccidental encabezado por Poroshenko, se reactivó la voluntad de fortalecer los lazos con Europa y con las naciones occidentales en general. Así, una legislación adoptada en 2017 reafirmó como uno de los objetivos prioritarios de la política exterior y de seguridad de Ucrania la adhesión a la OTAN⁸⁸.

En 2019 se celebraron nuevas elecciones en Ucrania, resultando electo el actual presidente Volodímir Zelenski, quien desde el inicio de su mandato se posicionó como un firme defensor del ingreso del país a la OTAN. En reconocimiento a las contribuciones realizadas por Ucrania en diversas operaciones de la Alianza,

⁸⁴ Sabine Fischer, «The Donbas Conflict. Opposing interests and narratives, difficult peace process», *German Institute for International and Security Affairs* 5 (2019): 117-119, <https://doi.org/10.15421/341931>.

⁸⁵ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, «Report on the human rights situation in Ukraine 16 November 2015 to 15 February 2016», *OHCHR* (2016): 14, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/UA/Ukraine_13th_HRMMU_Report_3March2016.pdf.

⁸⁶ FISCHER, S., *Op.cit.*, p. 9.

⁸⁷ MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF UKRAINE, 2021, *Op.cit.*

⁸⁸ North Atlantic Treaty Organization, «Relations with Ukraine», *NATO*, 20 de junio de 2025. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37750.htm.

como las intervenciones en Afganistán o Kosovo, en 2020 se le otorgó el estatus de «Enhanced Opportunity Partner». Esta designación busca fomentar una cooperación más estrecha entre Ucrania y los Estados miembros de la OTAN⁸⁹. Ese mismo año, Zelenski aprobó una nueva Estrategia de Seguridad Nacional en la que se reafirmaba el compromiso del país con la Alianza, con el objetivo final de lograr su adhesión formal.

Esta posición prooccidental de Ucrania fue recibida con profunda preocupación por parte de Rusia. Así, entre marzo y abril de 2021, Moscú desplegó alrededor de 100.000 soldados en la frontera con Ucrania, en la mayor movilización militar desde la anexión de Crimea, lo que provocó una grave crisis diplomática.

A principios de 2022, Rusia, en coordinación con Bielorrusia, llevó a cabo ejercicios militares de gran envergadura cerca de la frontera con Ucrania, movilizando aproximadamente un tercio de sus fuerzas armadas. Esta demostración de poder militar intensificó aún más las tensiones ya existentes. En un intento por desescalar la situación, varios presidentes europeos, entre ellos el presidente francés Emmanuel Macron y el entonces canciller alemán Olaf Scholz, sostuvieron reuniones diplomáticas con el presidente Vladímir Putin⁹⁰.

El 21 de febrero de 2022, Putin llevó a cabo una de las acciones estratégicas más significativas previas al estallido del conflicto a gran escala: reconoció oficialmente la independencia de las autoproclamadas Repúblicas Populares de Donetsk y Luhansk. Bajo la justificación de proteger a la población local de un supuesto genocidio cometido por las fuerzas ucranianas, el Kremlin se comprometió a brindarles apoyo y cooperación, lo que incluyó el despliegue adicional de tropas rusas en dichas regiones⁹¹.

El 24 de febrero de 2022, Putin anunció el inicio de lo que denominó una Operación Militar Especial en Ucrania. Justificó esta intervención amparándose en el artículo 51 del Capítulo VII de la Carta de la ONU, invocando el derecho a la autodefensa frente a un presunto genocidio contra la población de origen ruso en el Donbas. Entre los objetivos declarados por el Kremlin se encontraban el derrocamiento del gobierno ucraniano prooccidental, así como la «desmilitarización» y «desnazificación» del país⁹².

La ofensiva inicial de Rusia se basó en una estrategia de «guerra relámpago», con el objetivo de lograr una victoria rápida mediante ataques simultáneos desde

⁸⁹ North Atlantic Treaty Organization, «NATO recognized Ukraine as Enhanced Opportunities Partner», *NATO*, 20 de junio de 2025. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_176327.htm.

⁹⁰ Nigel Walker, «Conflict in Ukraine: A Timeline (2014-Eve of 2022 Invasion)», *UK Parliament, House of Commons Library, Research Briefings* CBP 9476 (2023): 31-33, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9476/CBP-9476.pdf>.

⁹¹ *Ibid.*, 35-36.

⁹² Nigel Walker, «Conflict in Ukraine: A Timeline (Current Conflict, 2022-Present)», *UK Parliament, House of Commons Library, Research Briefings* CBP 9847 (2023): 4, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9847/CBP-9847.pdf>.

distintas direcciones. En el sur, las fuerzas rusas avanzaron hasta ciudades clave del litoral como Odesa, Mariúpol y Jérsón, logrando ocupar parcialmente esta última. En el este y noreste, alcanzaron localidades como Sumy y Járkiv. Desde el norte, el ejército ruso cruzó desde Bielorrusia con la intención de tomar Kiev. Aunque el intento de tomar la capital fracasó, las tropas rusas llegaron hasta los suburbios y lograron tomar el control de la central nuclear de Chernóbil, situada también en el norte del país⁹³.

En respuesta a la invasión rusa, el presidente ucraniano Volodimir Zelenski aprobó la Ley Marcial, ordenando la movilización total de las Fuerzas Armadas y restringiendo la salida del país a los hombres de entre 18 y 60 años. Asimismo, anunció la creación de una «Legión Extranjera», integrada por voluntarios de todo el mundo dispuestos a apoyar la defensa de Ucrania. El 28 de febrero de 2022, el gobierno ucraniano presentó oficialmente su solicitud de adhesión a la UE. Por su parte, Rusia respondió advirtiendo a la OTAN de un posible despliegue de capacidades militares⁹⁴.

En marzo de 2022, la ONU celebró una sesión de la Asamblea General con el objetivo de aprobar una resolución destinada a poner fin a la invasión rusa en Ucrania. La propuesta fue respaldada por 141 Estados miembros, mientras que 35 se abstuvieron. Por su parte, 5 países (Rusia, Bielorrusia, Corea del Norte, Eritrea y Siria) votaron en contra⁹⁵.

Resulta relevante señalar el respaldo internacional con el que contó Rusia durante la invasión. Ramzan Kadyrov, líder de la República de Chechenia, declaró públicamente la participación de combatientes nacionales en el conflicto. Asimismo, recibió el apoyo de Grupo Wagner, una organización paramilitar privada compuesta por mercenarios y antiguos miembros de las fuerzas armadas rusas. Por otro lado, el régimen de Bashar al-Assad contribuyó con el envío de voluntarios sirios para luchar junto a las tropas rusas⁹⁶.

A mediados de marzo de 2022, el Alto Comisionado de ACNUR, Filippo Grandi, comunicó que el conflicto en Ucrania había provocado ya el desplazamiento de aproximadamente 10 millones de personas⁹⁷.

Tras el fracaso del ejército ruso en su intento de tomar Kiev, Putin anunció el inicio de una segunda fase del conflicto, centrada en la «liberación» de la región del Donbas, lo que implicó una concentración de las ofensivas en esa zona. La retirada de las tropas rusas de la capital dejó al descubierto una de las mayores atro-

⁹³ Official Website of Ukraine, «Russia's invasion timeline», *Ukraine.ua*, sin fecha. <https://war.ukraine.ua/russia-s-invasion-timeline/>.

⁹⁴ WALKER, N., 2024, *Op.cit.*, pp. 8-10.

⁹⁵ *Ibid.*, 11

⁹⁶ OFFICIAL WEBSITE OF UKRAINE, 2024, *Op.cit.*

⁹⁷ WALKER, N., 2024, *Op.cit.*, pp. 35-36.

ciudades del conflicto: en la localidad de Bucha se hallaron más de 400 cuerpos⁹⁸. Pero esto no fue un caso aislado. Tras la recuperación de la ciudad de Jersón por parte de las fuerzas ucranianas, se revelaron evidencias de crímenes de guerra. En respuesta, Zelenski solicitó la creación de un tribunal especial para investigar y juzgar las acciones cometidas por las fuerzas rusas.

Paralelamente, Ucrania avanzó en su aproximación con Europa al obtener el estatus de país candidato a la UE. Asimismo, Finlandia y Suecia presentaron oficialmente sus solicitudes de adhesión a la OTAN, una decisión que provocó una reacción de descontento por parte del presidente ruso, al interpretarla como una ampliación de la influencia occidental en sus fronteras.

Uno de los aspectos clave del conflicto fue el bloqueo impuesto por Rusia a las exportaciones de grano ucraniano a través del Mar Negro. Ucrania, como uno de los principales exportadores mundiales de cereales, suministra a países como Turquía, Líbano, Egipto, Yemen o Sudan. Así, la interrupción de su comercio provocó una grave crisis alimentaria en estas regiones. Ante esta situación, en junio de 2022, se alcanzó un acuerdo entre Rusia y Ucrania, con la mediación internacional, que permitió habilitar corredores seguros para el tránsito de buques cargueros en el Mar Negro⁹⁹.

El 30 de septiembre, Putin firmó un tratado mediante el cual se proclama la anexión a Rusia de cuatro regiones ucranianas bajo ocupación: Donetsk, Jersón, Lugansk y Zaporíyia. Esta acción fue rechazada por la comunidad internacional que no reconoció la legitimidad del proceso ni su validez jurídica, considerándola una violación del derecho internacional y de la soberanía territorial de Ucrania¹⁰⁰.

Ucrania logró importantes avances en el transcurso del conflicto, entre los que destaca la destrucción del puente construido ilegalmente por Rusia para conectar su territorio con la península de Crimea. Asimismo, el ataque ucraniano contra la Flota del Mar Negro en el puerto de Sebastopol, que debilitó considerablemente la presencia naval rusa la zona, permitiendo a Ucrania ejercer un mayor control sobre esas aguas. Este hecho tuvo consecuencias políticas relevantes, ya que, en respuesta, Putin optó por poner fin al acuerdo que permitía la exportación de grano ucraniano a través del Mar Negro¹⁰¹.

Al momento de la elaboración de este trabajo, tres años después del inicio de la invasión rusa a Ucrania, el conflicto continúa activo y Ucrania mantiene su resistencia en defensa de su soberanía, contando con el respaldo sostenido de la comunidad internacional.

⁹⁸ OFFICIAL WEBSITE OF UKRAINE, 2024, *Op.cit.*

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*

El próximo capítulo estará dedicado al análisis detallado de la crisis migratoria provocada por el conflicto en Ucrania y sus principales consecuencias. Asimismo, se examinará la respuesta adoptada por la UE, que incluyó, por primera vez, la activación de la Directiva de Protección Temporal.

Capítulo IV

CRISIS MIGRATORIA DERIVADA DE LA INVASIÓN RUSA A UCRANIA Y LA RESPUESTA DE LA UE

IV.1 Consecuencias y crisis humanitaria

El desplazamiento masivo de ciudadanos ucranianos a causa del conflicto dio lugar a una crisis humanitaria de gran magnitud. ACNUR la calificó como el éxodo más rápido y de mayor escala en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. En un primer momento, la UE subestimó alrededor de 7 millones de personas desplazadas; sin embargo, para mediados de abril de 2022, la cifra ya llegaba hasta aproximadamente 12 millones¹⁰².

La crisis migratoria derivada del conflicto en Ucrania afectó de manera desigual a hombres y mujeres, ya que debido la Ley Marcial impuesta por Zelenski, se prohibió la salida del país a los hombres de entre 18 y 60 años. Como consecuencia, la mayoría de las personas desplazadas eran mujeres, menores y personas de tercera edad¹⁰³.

En el año 2022, ACNUR registró aproximadamente 5,7 millones de personas refugiadas y 5,9 millones de desplazados internos. Actualmente, las cifras continúan siendo alarmantes, con cerca de 7 millones de refugiados ucranianos repartidos por todo el mundo y 3,7 millones de desplazados internos (datos hasta febrero de 2025). El 76% de estas personas refugiadas son mujeres y niños. Ade-

¹⁰² Ainhoa Uribe Otalora, «La crisis de los refugiados de la guerra de Ucrania: el papel de la comunidad internacional y la sociedad civil. ¿Hacia un nuevo modelo de gestión?», en *Hacia un nuevo orden mundial. La guerra de Ucrania y sus consecuencias*, coordinado por José María Beneyto Pérez (Ediciones Deusto, 2022), 232.

¹⁰³ United Nations High Commissioner for Refugees, «Ukraine emergency», *UNHCR*, sin fecha. [https://www.unrefugees.org/emergencies/ukraine/#:~:text=Nearly%206.5%20million%20refugees%20from,\(as%20of%20February%202024\)](https://www.unrefugees.org/emergencies/ukraine/#:~:text=Nearly%206.5%20million%20refugees%20from,(as%20of%20February%202024))

más, se estima que, durante este año, unas 12,7 millones de personas necesitarán asistencia humanitaria¹⁰⁴.

En los tres primeros meses de la invasión, la mayoría de los refugiados ucranianos buscaron protección en los países fronterizos. Polonia fue el principal país receptor, con más de 2 millones de personas que cruzaron su frontera, seguida por Rumanía, que acogió cerca de 800.000 refugiados. Rusia recibió más de 500.000 personas desplazadas, mientras que Hungría y Moldavia registraron cifras superiores a los 400.000 refugiados cada una¹⁰⁵. No obstante, a raíz de la respuesta articulada por la UE ante esta crisis (a analizar en el epígrafe siguiente), un número significativo de refugiados se desplazó hacia otros Estados miembros. Entre los principales países de acogida actualmente destacan Alemania y Polonia¹⁰⁶.

Hasta marzo de 2025, 4,26 millones de refugiados ucranianos han obtenido en la UE el estatus de protección temporal. Los principales países receptores en el marco de este mecanismo son Alemania, que otorga protección temporal al 28% del total de refugiados, seguida de Polonia con un 23%, y la República Checa con un 9%¹⁰⁷.

Puede resultar llamativo el elevado número de refugiados ucranianos que cruzaron la frontera hacia Rusia. Este fenómeno puede entenderse a partir de diversos factores. En primer lugar, existen regiones en Ucrania, como Crimea y el Donbas, con una significativa presencia de población de origen ruso, con la cual se siente más cercana Rusia, mostrando incluso simpatía hacia el gobierno de Putin. Además, debido a los estrechos lazos históricos entre ambos países, muchos refugiados optaron por trasladarse a Rusia para reunirse con sus familiares o allegados que ya residían allí.

Sin embargo, el papel de Rusia en la recepción de refugiados ucranianos ha estado marcado por una fuerte controversia debido a las denuncias de traslados forzados de población civil a Rusia. En ciudades como Mariúpol o Járkiv, funcionarios y fuerzas aliadas rusas organizaron el desplazamiento forzoso de civiles ucranianos hacia territorio ruso o hacia zonas bajo control ruso. Aunque el número exacto de personas afectadas no se conoce con certeza, diversos informes señalan que un alto porcentaje de estos traslados incluyó menores de edad. Estas prácticas han sido calificadas como crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, ya que vulneran el derecho internacional humanitario¹⁰⁸.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ URIBE OTALORA, A., *Op.cit.*, p. 237.

¹⁰⁶ United Nations High Commissioner for Refugees Operational Data Portal, «Ukraine refugee situation», Data UNHCR, sin fecha. <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

¹⁰⁷ Eurostat, «4.26 million under temporary protection in March», *Eurostat*, 12 de mayo de 2025. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250512-1>.

¹⁰⁸ Human Rights Watch, «Traslado forzoso de personas ucranianas a Rusia», *Human Rights Watch*, 2 de septiembre de 2022. <https://www.hrw.org/es/news/2022/09/02/traslado-forzoso-de-personas-ucranianas-rusia>.

Más allá de las personas que cruzaron las fronteras en busca de protección internacional, principalmente en países europeos, actualmente 3.757.000 personas continúan desplazadas dentro del territorio ucraniano a causa del conflicto¹⁰⁹. La mayoría de estas personas proceden de las zonas más afectadas por el conflicto, como las regiones de Donetsk, Kharkivska, Odeska y Sumska. Asimismo, un número considerable de desplazados proviene de la capital, Kiev, que sigue siendo objeto de ataques aéreos por parte de las fuerzas rusas¹¹⁰.

IV.2 Respuesta de la Unión Europea

La crisis de refugiados provocada por la guerra en Ucrania ha suscitado una respuesta sin precedentes por parte de la UE, caracterizándose por una notable celeridad y un elevado grado de consenso a la hora de definir y poner en marcha un plan de acción.

Junto con las sanciones impuestas a Rusia y la asistencia económica y militar proporcionada por los Estados miembros de la UE a Ucrania, la medida más significativa, y el eje central del presente trabajo, fue la activación de la Directiva 2001/55/CE.

Tal como se explicó anteriormente, la Directiva de Protección Temporal fue elaborada como respuesta a las consecuencias humanitarias derivadas del conflicto en la antigua Yugoslavia. No obstante, a pesar de haber estado en vigor durante más de dos décadas, fue activada por primera vez en respuesta a la guerra en Ucrania.

Apenas una semana después del inicio del conflicto en febrero de 2022, el Consejo de la UE advirtió sobre las profundas repercusiones que la guerra tendría para el conjunto de la UE. A diferencia de otros conflictos armados contemporáneos, este se desarrolla en territorio europeo y afecta directamente a un país que comparte frontera con cuatro Estados miembros (Polonia, Eslovaquia, Hungría y Rumanía), lo que incrementa de forma considerable la percepción de amenaza sobre la seguridad de la UE.

El 2 de marzo 2022, la Comisión Europea publicó un comunicado en el que proponía la activación de la Directiva 2001/55/CE, con el fin de dar una respuesta coordinada a la llegada masiva de personas refugiadas ucranianas. Esta medida tenía como principal objetivo apoyar a los Estados miembros que comparten frontera con Ucrania, los cuales estaban experimentando una gran presión migratoria. La iniciativa buscaba agilizar los procedimientos de entrada, reducir los

¹⁰⁹ United Nations High Commissioner for Refugees Operational Data Portal, «Internally Displaced Persons in Ukraine», *Data UNHCR*, 4 de abril de 2025. <https://data.unhcr.org/en/country/ukr>.

¹¹⁰ United Nations High Commissioner for Refugees, «UNHCR Ukraine Delivery Updates - 12 March 2024», *Data UNHCR* (2024): 1, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/107233>.

controles fronterizos y establecer una plataforma de solidaridad entre los Estados miembros, al tiempo que se garantizaba protección inmediata a quienes huían del conflicto armado¹¹¹.

Como resultado, y tan solo dos días después, el Consejo adoptó la Decisión de Ejecución (UE) 2022/238, de 4 de marzo de 2022, mediante la cual se reconoce la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania, en los términos establecidos en el artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE, y se declara formalmente el inicio del régimen de protección temporal.

El régimen de protección temporal tiene una duración inicial de un año, prorrogable automáticamente por periodos sucesivos de un año, hasta un máximo de tres. En caso de que la situación lo requiera, el Consejo puede acordar dicha prórroga por mayoría cualificada¹¹². En el contexto del conflicto en Ucrania, la protección temporal se activó en marzo de 2022, con una vigencia inicial de un año. Posteriormente, se prorrogó de forma automática hasta marzo de 2024. En la práctica, países como España concedieron desde el inicio permisos de residencia y trabajo a las personas beneficiarias con validez hasta marzo de 2024, anticipando así la extensión automática¹¹³. Finalmente, el 19 de octubre de 2023, el Consejo adoptó la Decisión de Ejecución (UE) 2023/2409, mediante la cual se acuerda la última prórroga de dicho régimen, fijando su vigencia hasta 2025.

Tal como se detalló anteriormente, esta Directiva otorga a las personas beneficiarias de protección temporal una serie de derechos y prestaciones fundamentales. Entre ellos se incluyen el permiso de residencia, el acceso a un alojamiento, asistencia médica y servicios sociales, acceso al sistema de educación, así como acceso al mercado laboral¹¹⁴.

En lo que respecta a los beneficiarios de la protección temporal, el artículo 2 de la Decisión de Ejecución del Consejo establece una delimitación en su ámbito de aplicación:

- «a) Nacionales ucranianos que residieran en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022;
- b) Apátridas y nacionales de terceros países distintos de Ucrania que gozaran de protección internacional o de una protección nacional equivalente en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022;

¹¹¹ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión por la que se proporcionan directrices operativas para la gestión de las fronteras exteriores a fin de facilitar el cruce de fronteras en las fronteras entre la UE y Ucrania*, 2022/C 104 I/01, Diario Oficial de la Unión Europea, 18 de marzo de 2022.

¹¹² DIRECTIVA 2001/55/CE., *Op.cit.*, artículo 4.

¹¹³ Natalia Cañiz García, «La protección temporal en el contexto de la guerra en Ucrania: nuevos desafíos para la política española de asilo», *Revista Aranzadi Unión Europea* 2 (2024): 4-6, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9346985>.

¹¹⁴ DIRECTIVA 2001/55/CE., *Op.cit.*, artículos 8-14.

c) Miembros de las familias de las personas a que se refieren las letras a) y b).»¹¹⁵

En otras palabras, esta delimitación excluye del ámbito de aplicación a nacionales de terceros países residentes en Ucrania, así como a solicitantes de asilo. No obstante, algunos países como España decidieron ampliar el alcance de la protección temporal.

Los refugiados ucranianos pueden ingresar a la UE únicamente presentando un pasaporte biométrico o un documento que acredite su identidad o residencia en Ucrania previo al inicio del conflicto. Una vez admitidos en territorio europeo, disponen de un plazo de 90 días para circular libremente y elegir el país donde presentar su solicitud de protección temporal. Este mecanismo agiliza el proceso, resolviendo la petición en un máximo de 24 horas, tras lo cual la persona obtiene automáticamente el permiso de residencia y autorización para trabajar. Esta es la principal diferencia con el procedimiento de protección internacional, que exige a los solicitantes demostrar un temor fundado de persecución en su país de origen, prolongando considerablemente los tiempos de resolución. Sin embargo, tal como establece la Directiva, ambos regímenes de protección son compatibles, lo que permite a quienes disfrutaban de protección temporal solicitar también asilo internacional¹¹⁶.

La implementación de esta Directiva se sustenta en un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros, adaptado a las capacidades económicas y de acogida de cada país. Al inicio del conflicto, se produjo una llegada masiva de refugiados principalmente hacia los Estados fronterizos con Ucrania, si bien en la mayoría de estos casos se trató de puntos de tránsito hacia otros destinos. La excepción fue Polonia, que desde el primer momento tuvo una elevada cifra de personas acogidas.

Con el fin de facilitar la gestión de los refugiados y aliviar la carga de los Estados miembros que otorgan protección temporal, la Directiva establece en su artículo 24 un régimen económico de financiación, mediante el cual dichas medidas son financiadas por el Fondo Europeo para los Refugiados.

Esta respuesta sin precedentes ha demostrado ser efectiva para hacer gestionar el flujo masivo de refugiados ucranianos hacia la UE. No obstante, persiste cierta incertidumbre respecto a lo que sucederá una vez concluido, el 4 de marzo de 2025, el periodo máximo de aplicación del régimen de protección temporal previsto en la Directiva.

¹¹⁵ Consejo de la Unión Europea, *Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal*, DO L 71, 4 de marzo de 2022, artículo 2.

¹¹⁶ CAÑIZ GARCÍA, N., *Op.cit.*, pp. 4-5.

La UE debe comenzar a planificar con carácter inmediato una transición que permita superar el régimen de protección temporal, con el fin de evitar que los refugiados amparados bajo esta protección queden en situación de indocumentación y sin acceso a los derechos y garantías necesarios. La ausencia de una respuesta eficaz podría derivar en retornos inseguros o en un colapso de los sistemas migratorios. Delegar la gestión exclusivamente a las legislaciones nacionales de los Estados miembros podría generar incertidumbre entre la población afectada, por lo que resulta imprescindible una respuesta coordinada a nivel europeo.

Existen diversas alternativas para llevar a cabo una transición que supere el régimen de protección temporal:

En primer lugar, se ha planteado la posibilidad de ampliar la vigencia del régimen de protección temporal más allá del año 2025. Dentro de esta opción, se contemplan diferentes vías: una de ellas consiste en modificar la Directiva de Protección Temporal. Sin embargo, la reforma de un instrumento legal de esta naturaleza podría requerir aproximadamente tres años, un plazo que resulta inviable en el contexto actual. Otra posibilidad sería aplicar una interpretación más amplia de las disposiciones establecidas en la Directiva para justificar una extensión del periodo de protección, en virtud de la continuidad del conflicto. Finalmente, la tercera alternativa implicaría la reactivación de la Directiva por un nuevo periodo de tres años, lo cual exigiría un amplio consenso político entre los Estados miembros. No obstante, esta prolongación podría comprometer la naturaleza excepcional y temporal de la Directiva.

De esta forma, surgen interrogantes clave: ¿cuánto tiempo puede considerarse «temporal»? ¿Cuál es la duración adecuada para una protección «temporal»? Cuando se negoció por primera vez la Directiva tras el conflicto en la antigua Yugoslavia, se propuso un periodo de cinco años. Sin embargo, los Estados miembros optaron por reducirlo a tres años, estimando que cinco resultaba excesivamente prolongado¹¹⁷.

Otra alternativa planteada es el paso de la protección temporal a la solicitud de asilo, régimen que puede coexistir con el primero. Esta opción plantea ciertas interrogantes, tales como: ¿cumplen todos los beneficiarios de la protección temporal los requisitos necesarios para acceder al estatus de refugiado? ¿Cuál sería el Estado miembro responsable de gestionar cada solicitud de asilo?¹¹⁸.

También se ha considerado la posibilidad de aplicar la legislación nacional de cada Estado miembro para otorgar protección, así como la asistencia de la UE

¹¹⁷ European Council on Refugees and Exile, «Transitioning out of the Temporary Protection Directive. ECRE's analysis of the main options available to ensure a smooth transition out of the TPD regime for people displaced from Ukraine», *European Council on Refugees and Exile* 13 (2024): 6-7, https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/02/ECRE-Policy-Paper-13_Transitioning-Out-of-the-Temporary-Protection-Directive.pdf.

¹¹⁸ *Ibid.*, 10

para facilitar retornos voluntarios a Ucrania. Sin embargo, esta última opción puede verse obstaculizada por la persistente inseguridad en el país. A ello se le suma la interrogante acerca de la duración de la solidaridad de la sociedad europea hacia los refugiados ucranianos. El conflicto en Ucrania no muestra indicios de una pronta resolución y, aun en caso de finalizar la guerra, es probable que muchos ucranianos no puedan regresar a sus hogares durante un largo periodo. Al inicio de la crisis, la comunidad europea manifestó un apoyo notable hacia la población ucraniana que buscaba refugio fuera de sus fronteras; pero, con el transcurso del tiempo, esta solidaridad podría disminuir paulatinamente¹¹⁹. Los países receptores enfrentan una creciente presión debido a la demanda de servicios y recursos necesarios para atender a los refugiados, lo que puede derivar en un cambio de actitud por parte de la sociedad hacia posturas más hostiles, generando tensiones entre los refugiados y la población local. Por tanto, resulta fundamental promover condiciones sostenibles que permitan una convivencia armoniosa entre la comunidad local y los ucranianos.

¹¹⁹ URIBE OTALORA, A., *Op.cit.*, pp. 257-258.

Capítulo V

CONCLUSIONES

La UE desempeña un papel esencial en la prestación de ayuda humanitaria a las personas afectadas por catástrofes, tanto de origen natural como humano, conforme a lo establecido en el TFUE. Esta actuación se debe realizar con pleno respeto a los principios de imparcialidad, neutralidad y no discriminación.

A raíz de las consecuencias derivadas del conflicto en la antigua Yugoslavia, la UE tomó conciencia de las limitaciones que presentaba la protección brindada por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Como respuesta, en 2001 aprobó la Directiva 2001/55/CE, que establece un mecanismo de protección temporal. Esta norma permite a la UE activar dicha medida ante una llegada masiva de personas refugiadas al territorio europeo. Sin embargo, en la práctica, su aplicación no se ha materializado hasta fechas recientes.

En consecuencia, cabe formular las siguientes consideraciones finales:

I.—Más de dos décadas después de su adopción, la UE ha procedido a activar la Directiva, pero únicamente en relación con el conflicto de Ucrania. Esta medida no se aplicó en crisis humanitarias previas que también provocaron una llegada masiva de personas refugiadas al territorio europeo, como ocurrió con la guerra en Siria en 2015. Este hecho permite confirmar la hipótesis que vincula la activación del mecanismo con factores como la cercanía geográfica y la afinidad cultural del conflicto ucraniano con Europa. La guerra en Ucrania ha supuesto, por primera vez en muchos años, una amenaza directa a la seguridad del espacio europeo, especialmente considerando que se desarrolla en el suelo europeo y afecta a un Estado que comparte frontera con cuatro países miembros de la UE. Esta proximidad ha generado una mayor sensibilidad y una respuesta política más decidida por parte de los gobiernos europeos. A diferencia de lo ocurrido con crisis anteriores, como la siria, donde no se percibió el mismo nivel de vínculo ni de urgencia, en el caso ucraniano ha prevalecido una sensación de solidaridad reforzada.

II.—La respuesta sin precedentes ofrecida por la UE ante la guerra en Ucrania ha dado lugar a un nuevo enfoque en materia de protección humanitaria. Sin embargo, cabe preguntarse si esta actuación representa un modelo replicable para futuras situaciones de llegada masiva de personas refugiadas, o si, por el contrario, constituye un episodio aislado de solidaridad europea. A la luz de los hechos, parece evidenciarse que el mecanismo adoptado en este caso ha sido diseñado específicamente para dar cobertura a la población ucraniana, lo que sugiere un carácter excepcional de la medida. En consecuencia, más que una transformación estructural en la política europea de migración y asilo podría tratarse de una respuesta singular condicionada por las particularidades del conflicto y por la nacionalidad de las personas protegidas.

III.—Dentro del ámbito de aplicación de la Directiva, la protección ofrecida no puede considerarse verdaderamente universal. Prueba de ello es que muchas personas que residían en Ucrania antes del estallido del conflicto han quedado excluidas de dicha protección. Asimismo, resulta significativo que, mientras el conflicto en Siria continúa tras más de una década, la población siria desplazada sigue sin recibir una respuesta comparable por parte de la UE. En muchos casos, estas personas son trasladadas o permanecen en Turquía en condiciones precarias. Esta disparidad en el trato lleva a cuestionar si el régimen de protección europeo responde verdaderamente a principios universales o si, por el contrario se aplica de forma selectiva, favoreciendo a determinados grupos en función de criterios implícitos, lo que sugiere la existencia de una jerarquización en el reconocimiento y tratamiento de los refugiados.

IV.—Resulta evidente la influencia de factores geográficos, culturales y geopolíticos en la configuración de la política migratoria y la respuesta humanitaria de la UE. La actuación adoptada ante la crisis en Ucrania estuvo profundamente determinada por estos elementos, lo que lleva a considerar dicho caso como una manifestación puntual de solidaridad más que como un modelo estructural replicable. Un aspecto particularmente relevante ha sido la percepción de la población ucraniana como europea, generando una mayor empatía tanto en los Estados miembros como en la opinión pública. Esto se explica, en gran medida, por las similitudes geográficas y culturales entre ucrania y muchos países de la Unión, lo que ha favorecido su acogida en integración en las sociedades europeas. En contraste, se ha observado una actitud más distante, e incluso de rechazo, hacia otras poblaciones refugiadas, como la siria. En este marco, la dimensión cultural y religiosa adquiere especial relevancia. Ucrania es un país de mayoría cristiana, al igual que gran parte de la población europea, que pese a vivir en Estados laicos, es mayoritariamente cristiana (católica, protestante u ortodoxa). Esta afinidad cultural ha contribuido a modelar la percepción social y a influir en el grado de aceptación hacia la población ucraniana, diferenciando claramente a quienes provienen de contextos culturales y religiosos distintos, como Siria, Afganistán o la región del Sahel.

V.—Asimismo, resulta relevante considerar la influencia que ejercen los intereses económicos de la UE en Ucrania. En particular, Ucrania destaca como uno de los principales productores y exportadores de cereales del mundo. Dado que los Estados miembros no cuentan con una producción interna suficiente para cubrir su demanda, la suspensión de la importaciones de cereales procedentes de Rusia, como sanción, podría consolidar a Ucrania como el principal proveedor agrícola del continente.

En resumen, aunque la actuación de la UE en la gestión y asistencia humanitaria dirigida a los refugiados ucranianos ha sido digna de reconocimiento y puede considerarse un referente, también suscita dudas respecto a la equidad y coherencia en la respuesta comunitaria ante crisis humanitarias de similar gravedad originadas en países fuera del continente europeo. Esta situación pone en cuestión, asimismo, el respeto pleno a los principios de imparcialidad, neutralidad y no discriminación que el TFUE establece para la prestación de ayuda humanitaria.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTO VALDÉS, IGNACIO.** «La respuesta de la UE a la crisis migratoria. Especial referencia a la Directiva de protección temporal a raíz de la guerra de Ucrania». *Revista Universitas* 46 (2025): 98-157. <https://doi.org/10.20318/universitas.2025.9202>.
- ALONSO, ANTONIO, GUSTAVO DÍAZ MATEY, ANTONIO MARQUINA Y SOLEDAD SEGOVIANO.** «La derrota militar del Estado Islámico en Siria e Iraq. Problemas pendientes». *Revista UNISC*, 146 (2019): 1-6. <https://www.unisci.es/wp-content/uploads/2019/12/146-Comentario.pdf>.
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS,** «Tendencias Globales: Desplazamiento forzado en 2023». *ACNUR* (2024): 1-47, <https://www.acnur.org/sites/default/files/2024-08/ACNUR-Tendencias-Globales-2023.pdf>.
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS.** «Recordando el sitio de Sarajevo 20 años después». *ACNUR*, 3 de abril de 2012. <https://www.acnur.org/noticias/briefing-notes/recordando-el-sitio-de-sarajevo-20-anos-despues>.
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS.** «Tendencias Globales: Desplazamiento forzado en 2015. Forzados a huir». *ACNUR* (2016): 1-66. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10627.pdf>
- ÁLVAREZ-OSSORIO, IGNACIO.** *Siria: Revolución, sectarismo y yihad*. 1.^a ed. Los Libros de la Catarata, 2016.
- AMNESTY INTERNATIONAL.** «Bosnia-Herzegovina: Who's living in my house?: Obstacles to the safe return of refugees and displaced people». *Amnesty International* EUR 63/001/1997 (1997): 1-27. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur63/001/1997/en/>.
- AMNESTY INTERNATIONAL.** «Turkey: Halt illegal deportation of people to Syria and ensure their safety». *Amnesty International Public Statement* EUR 44/2429/2020 (2020): 1-2. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/2429/2020/en/>.

- ARAGALL FLAQUÉ, XAVIER.** «¿Un marco europeo para gestionar las migraciones en el Mediterráneo?». *Política Exterior*, 17 de julio de 2023. <https://www.politicaexterior.com/articulo/un-marco-europeo-para-gestionar-las-migraciones-en-el-mediterraneo/>.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS.** *A/RES/46/236*. Cuadragésimo sexto período de sesiones. 86.ª sesión plenaria, 22 de mayo 1992.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS.** *A/RES/46/238*. Cuadragésimo sexto período de sesiones. 86.ª sesión plenaria, 22 de mayo 1992.
- BRANISLAV, STANICEK.** «Briefing: EU-Turkey Relations in the Light of the Syrian Conflict and Refugee Crisis». *European Parliament Research Service* PE 649.327 (2020): 1-4. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649327/EPRS_BRI\(2020\)649327_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649327/EPRS_BRI(2020)649327_EN.pdf).
- BRITO, MARÍA LAURA.** «A 20 años del fin de la Guerra de Kosovo». *Instituto de Relaciones Internacionales* (2019): 1-5. <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/06/efemerides-junio-brito.pdf>.
- CAÑIZ GARCÍA, NATALIA.** «La protección temporal en el contexto de la guerra en Ucrania: nuevos desafíos para la política española de asilo». *Revista Aranzadi Unión Europea* 2 (2024): 4-12. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9346985>.
- CANO LINARES, MARÍA ÁNGELES.** «La activación y aplicación de la Directiva de protección temporal de la Unión Europea tras la agresión rusa a Ucrania: logros y desafíos». *Revista de Derecho de la UNED* 38 (2023): 69-99. <https://doi.org/10.17398/2695-7728.38.69>.
- COMISIÓN EUROPEA.** *Comunicación de la Comisión por la que se proporcionan directrices operativas para la gestión de las fronteras exteriores a fin de facilitar el cruce de fronteras en las fronteras entre la UE y Ucrania*. 2022/C 104 I/01. Diario Oficial de la Unión Europea, 18 de marzo de 2022.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA.** *Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal*. Diario Oficial de la Unión Europea L 71, 4 de marzo de 2022.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS.** *S/RES/1160*. Resolución 1160 (1998) aprobada en su 3868.ª sesión, 31 de marzo 1998.
- CONSEJO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA.** «Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016». *Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea*, 18 de marzo de 2016. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.
- CONSEJO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA.** <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/belarus/>.

DATA UNHCR. <https://data.unhcr.org/en/country/ukr>

DATA UNHCR. <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

DORADO DÍAZ, SERGIO. «El conflicto ucraniano. Orígenes y causas de la última guerra en Europa». *Gladius Et Scientia. Revista de Seguridad del CE-SEG 2* (2021): 1-13. <https://doi.org/10.15304/ges.2.4432>.

DSN, Gobierno de España. <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-de-prensa/lucha-contr-daesh-un-compromiso-reforzado>.

DSN, Gobierno de España. <https://www.dsn.gob.es/va/node/4594>.

DURÁN RUIZ, FRANCISCO JAVIER. «Diferencias de trato en los Estados miembros ante la afluencia masiva de personas desplazadas y solicitantes de protección internacional: ¿Discriminación o aplicación justificada del Derecho de la Unión?». *Deusto Journal of Human Rights/Revista Deusto de Derechos Humanos*, 11 (2023): 199-227. <https://doi.org/10.18543/djhr.2908>.

EUROPARL.EU. https://www.europarl.europa.eu/infographic/asylum-migration/index_es.html#filter=2022.

EUROPEAN AGENCY FOR THE MANAGEMENT OF OPERATIONAL COOPERATION AT THE EXTERNAL BORDERS. «Frontex Annual Risk Analysis 2016». *European data*, (2016): 1-72. <https://data.europa.eu/euodp/data/storage/f/2016-04-06T124932/Annula%20Risk%20Analysis%202016.pdf>.

EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILE. «Transitioning out of the Temporary Protection Directive. ECRE's analysis of the main options available to ensure a smooth transition out of the TPD regime for people displaced from Ukraine». *European Council on Refugees and Exile* 13 (2024): 3-13. https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/02/ECRE-Policy-Paper-13_Transitioning-Out-of-the-Temporary-Protection-Directive.pdf.

EUROSTAT. «4.26 million under temporary protection in March». *Eurostat*, 12 de mayo de 2025. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250512-1>.

FICHAS TEMÁTICAS SOBRE LA UNIÓN EUROPEA. *Parlamento Europeo*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es>.

FINLAN, ALASTAIR. *The collapse of Yugoslavia 1991-1999*. 1.ª ed. Osprey Publishing, 2004.

FISCHER, SABINE. «The Donbas Conflict. Opposing interests and narratives, difficult peace process». *German Institute for International and Security Affairs* 5 (2019): 110-121. <https://doi.org/10.15421/341931>.

GARCÉS MASCAREÑAS, BLANCA. «Cuatro años del acuerdo UE-Turquía». *Barcelona Center for International Affairs*, 617 (2020): 1-3. https://www.cidob.org/sites/default/files/2024-08/617_OPINION_BLANCA%20GARCÉS%20MASCAREÑAS_CAST.pdf.

- GÓNZALEZ-ÚBEDA ALFÉREZ, MARÍA.** «Refugiados sirios en Líbano y Jordania: la solidaridad y sus límites». *Real Instituto el Cano* ARI 35/2017 (2017): 1-12. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2017/04/ari35-2017-gonzalezubedaalferez-refugiados-sirios-libano-jordania-solidaridad-limites.pdf>.
- GUTIÉRREZ ESPADA, CESÁREO.** «El conflicto en Siria (2011-2014) a la luz del derecho internacional y la geopolítica». *Revista UNISCI*, 37 (2015): 100-131. https://doi.org/10.5209/rev_RUNI.2015.n37.49603.
- HASSAN, MARÍA EMILIA.** «A 5 años de la anexión de Crimea a Rusia». *Instituto de las Relaciones Internacionales* (2019): 1-3. <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/07/efemérides-hassan-marzo.pdf>.
- HOLLIDAY, JOSEPH.** «The Struggle for Syria in 2011. An operational and regional analysis». *Middle East Security Report* 2 (2011): 7-28. https://www.understandingwar.org/sites/default/files/Struggle_For_Syria.pdf.
- HUMAN RIGHTS WATCH.** «Traslado forzoso de personas ucranianas a Rusia». *Human Rights Watch*, 2 de septiembre de 2022. <https://www.hrw.org/es/news/2022/09/02/traslado-forzoso-de-personas-ucranianas-rusia>.
- IRGIL, EZGI.** «La caída del régimen de al-Assad y sus implicaciones para los refugiados Sirios». *Real Instituto el Cano* ARI 27/2025 (2025): 1-8. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2025/02/ari27-2025-irgil-a-caida-del-regimen-de-al-assad-y-sus-implicaciones-para-los-refugiados-sirios.pdf>.
- LUYTEN, KATRIEN.** «Briefing: Addressing pushbacks at the EU's external borders». *European Parliament Research Service* PE 772.882 (2025): 1-14. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772882/EPRS_BRI\(2025\)772882_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772882/EPRS_BRI(2025)772882_EN.pdf).
- MEZNARIC, SILVA Y ZLATKOVIC WINTER, JELENA.** «Forced Migration and Refugee Flows in Croatia, Slovenia and Bosnia-Herzegovina: Early Warning, Beginning and Current State of Flows». *Refuge: Canada's Journal on Refugees / Refuge: Revue Canadienne Sur Les Réfugiés* 12, n.º 7 (1993): 3-5. <https://doi.org/10.25071/1920-7336.21183>.
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF UKRAINE.** <https://mfa.gov.ua/en/about-ukraine/european-integration/eu-ukraine-association-agreement#:~:text=The%20AA%20provides%20for%20a,pertinent%20to%20EU%2DUkraine%20Relations>.
- NACIONES UNIDAS.** *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, 28 de julio de 1951. 189 U.N.T.S. 137..
- NATO.** https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37750.htm.
- NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION.** «NATO's role in Kosovo», *NATO Library*, 25 de abril de 2025. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48818.htm#:~:text=To%20reinforce%20the%20KFOR%20peacekeeping,time%2C%20to%20well%20over%204%2C500.

- NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION.** «NATO recognized Ukraine as Enhanced Opportunities Partner». *NATO*, 20 de junio de 2025. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_176327.htm.
- OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS.** «Report on the human rights situation in Ukraine 16 November 2015 to 15 February 2016». *OHCHR* (2016): 6-53. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/UA/Ukraine_13th_HRM-MU_Report_3March2016.pdf.
- OFICINA DEL ALTO COMISARIADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS.** «Presentación del informe sobre muertes de civiles en la República Árabe Siria». *Naciones Unidas*, 30 de junio de 2022. <https://www.ohchr.org/es/statements/2022/06/presentation-report-civilian-deaths-syrian-arab-republic>.
- ORTAGUS, MORGAN.** «Anniversary of Assad's brutal chemical weapons attack on Ghouta». *U.S Department of State*, 21 de agosto de 2020. <https://2017-2021.state.gov/anniversary-of-assads-brutal-chemical-weapons-attack-on-ghouta/>.
- PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE.** «Report on the crisis in Yugoslavia: displaced population». *Parliamentary Assembly of the Council of Europe Doc.* 6554. 1403-27/1/92-1-E (1992). <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=6887&lang=EN>.
- REAL INSTITUTO ELCANO.** <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/ucrania-la-revolucion-naranja-se-tine-de-rojo/>.
- REGÍ RODRÍGUEZ, JORDI.** «Las políticas de migración y asilo en la Unión Europea y sus problemas de aplicación en los Estados miembros». *Revista de Estudios en Seguridad Internacional* 6, No. 1 (2020): 57-77. <http://dx.doi.org/10.18847/1.11.5>.
- RUIZ SILLERAS, GEMA.** «El nuevo pacto de migración y asilo: ¿una respuesta solidaria de la Unión Europea?». *Revista de Estudios Fronterizos del Estrecho de Gibraltar* 12 (2024): 1-25. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10089723>.
- SALMÓN, ELIZABETH, Y PABLO ROSALES.** «Rusia y la anexión de Crimea o la crisis de la post Guerra Fría». *Derecho PUCP*, 73 (2014): 185-204. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201402.007>.
- SÁNCHEZ HERRÁEZ, PEDRO.** «Yugoslavia y yugonostalgia: ¿Europa y euronostalgia?». En *Panorama geopolítico de los conflictos 2019*, coordinado por José Luis Pontijas Calderón. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2019.
- THE UNIVERSITY OF EDINBURGH.** *PeaceRep Peace and Conflict Resolution Evidence Platform*. https://www.peaceagreements.org/media/documents/ag606_57b49610b7498.pdf.

UKRAINE.UA. <https://war.ukraine.ua/russia-s-invasion-timeline/>.

UNANUA ELIZALDE, BEATRIZ. «Guía sobre la migración en la Unión Europea: El fenómeno de la migración en relación con la Unión Europea y las redes de actuación existentes». *Gobierno de Navarra* (sin fecha): 1-19. <https://www.delegacionenavarra.es/imagenes/noticias/guia-migracion-ue.pdf>.

UNHCR. <https://www.unhcr.org/news/stories/bosnia-and-herzegovina-welcomes-over-1-million-returnees#:~:text=On%20Tuesday%2C%20UNHCR%20announced%20that,amid%20the%201992%2D5%20war.>

UNHCR. <https://www.unhcr.org/news/update-unhcrs-position-categories-persons-bosnia-and-herzegovina-who-are-continued-need.>

UNHCR. [https://www.unrefugees.org/emergencies/ukraine/#:~:text=Nearly%206.5%20million%20refugees%20from,\(as%20of%20February%202024\).](https://www.unrefugees.org/emergencies/ukraine/#:~:text=Nearly%206.5%20million%20refugees%20from,(as%20of%20February%202024).)

UNHCR. <https://www.unrefugees.org/refugee-facts/statistics.>

UNIÓN EUROPEA. *Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, y de medidas para promover un equilibrio de esfuerzos entre los Estados miembros en la acogida de dichas personas y asunción de las consecuencias de su acogida.* Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 212, 7 de agosto de 2001.

UNIÓN EUROPEA. *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).* Diario Oficial de la Unión Europea C 202, 7 de junio de 2016.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. «UNHCR Ukraine Delivery Updates – 12 March 2024». *Data UNHCR* (2024): 1-4. <https://data.unhcr.org/en/documents/details/107233.>

UNITED NATIONS, THE BLUE HELMETS: A REVIEW OF UNITED NATIONS PEACE-KEEPING. 3.^a ed. UN, Department of Public Information, 1996.

UNITED NATIONS. <https://unmik.unmissions.org/mandate.>

URIBE OTALORA, AINHOA. «La crisis de los refugiados de la guerra de Ucrania: el papel de la comunidad internacional y la sociedad civil. ¿Hacia un nuevo modelo de gestión?». En *Hacia un nuevo orden mundial. La guerra de Ucrania y sus consecuencias*, coordinado por José María Beneyto Pérez. Ediciones Deusto, 2022.

WALKER, NIGEL. «Conflict in Ukraine: A Timeline (2014-Eve of 2022 Invasion)». *UK Parliament, House of Commons Library, Research Briefings* CBP 9476 (2023): 4-38. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9476/CBP-9476.pdf>.

WALKER, NIGEL. «Conflict in Ukraine: A Timeline (Current Conflict, 2022-Present)». *UK Parliament. House of Commons Library, Research Briefings* CBP 9847 (2023): 4-107. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9847/CBP-9847.pdf>.

ISSN: 0464-3755



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

SUBSECRETARÍA

SECRETARÍA
GENERAL TÉCNICA

ESCUELA
DIPLOMÁTICA
ESPAÑA

