

Año 6 | n° 16

Septiembre-diciembre 2019



# Comillas Journal of International Relations



## Relaciones Internacionales en España: radiografía de la disciplina 2009-2019

## International Relations in Spanish Academia: A Review of the Discipline 2009-2019

Editores Invitados / Guest Editors: Andrea Betti y Mario López Areu

José Manuel Sáenz Rotko, Rafael Caldach Cervera, José Antonio García Saez, Gracia Abad Quintanal, Sergio Caballero, Victoria Rodríguez Prieto, Juan Tovar Ruiz, Xulio Ríos, Mbuyi Kabunda, Juana López Pagan, José Pablo Martínez Romera, David Mota Zurdo



Departamento de Relaciones Internacionales  
Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

# SUMARIO

Año 6 | nº 16

Septiembre-diciembre 2019



## NOTA DE LOS COORDINADORES

**La teoría de las relaciones internacionales en España a diez años de la implantación de los grados universitarios: perspectivas y direcciones..... IV**

Andrea Betti y Mario López Areu

## FIRMAS INVITADAS | GUEST SIGNATURE

**El grado en relaciones internacionales en España: de su implantación a la consolidación (2009-2019) ..... 1**

The Undergraduate Degree in International Relations in Spain: From Emergence to Consolidation (2009-2019)

José Manuel Sáenz Rotko

**La teoría de las relaciones internacionales en la encrucijada: entre el tercer y el cuarto debate.... 19**

The Theory of International Relations at the Crossroads: Between the Third and the Fourth Debate

Rafael Calduch Cervera

## ARTÍCULOS | ARTICLES

**Maquiavelos *senza virtù*: a propósito de las realidades del realismo político ..... 38**

Maquiavelos *Senza Virtù*: About the Realities of Political Realism

José Antonio García Saez

**El liberalismo en la teoría de relaciones internacionales: su presencia en la Escuela Española ..... 56**

Liberalism in International Relations Theory: Its Presence in the Spanish School

Gracia Abad Quintanal

**Los estudios críticos en las relaciones internacionales en España ..... 65**

Critical Studies in International Relations in Spain

Sergio Caballero

**La noción de potencia normativa europea y su incidencia en la doctrina española ..... 75**

The Concept of Normative Power Europe and its Impact on Spanish Academia

Victoria Rodríguez Prieto

**España y Estados Unidos: un análisis contemporáneo de una relación controvertida ..... 87**

Spain and the United States: A Contemporary Analysis of a Controversial Relationship

Juan Tovar Ruiz

**Las relaciones entre España y China: ¿una nueva era? ..... 102**

Relations between Spain and China: A New Era?

Xulio Ríos



<b>África en la academia y el estudio de relaciones internacionales en España: una asignatura pendiente .....</b>	<b>118</b>
Africa in the Academy and the Study of International Relations in Spain: A Pending Subject Mbuyi Kabunda	
<b>La Agenda 2030 en Iberoamérica: visión y misión desde el ámbito local .....</b>	<b>138</b>
The 2030 Agenda in Iberoamerica: Vision and Mission from the Local Level Juana López Pagan	
<b>De Hispania a la crisis económica: pasado y presente de la imagen de España en el exterior....</b>	<b>154</b>
From Hispania to the Economic Crisis: Past and Present of the Spanish Image Abroad José Pablo Martínez Romera	
<b>Entre el Hudson y el Potomac: el exilio antifranquista y la política proestadounidense del Gobierno vasco en el exilio (1936-1979).....</b>	<b>166</b>
Between the Hudson and the Potomac: The Anti-Franco Exile and the Pro-American Policy of the Basque Government in Exile (1936-1979) David Mota Zurdo	
<b>DIRECTOR DE LA REVISTA   JOURNAL EDITOR .....</b>	<b>185</b>
<b>CONSEJO DE REDACCIÓN   EDITORIAL BOARD .....</b>	<b>185</b>
<b>CONSEJO ASESOR   ADVISORY BOARD .....</b>	<b>185</b>
<b>DIRECTRICES PARA AUTORES   AUTHOR GUIDELINES.....</b>	<b>186</b>

## NOTA DE LOS COORDINADORES DEL NÚMERO 16

### La teoría de las relaciones internacionales en España a diez años de la implantación de los grados universitarios: perspectivas y direcciones

Pocos días después del armisticio que, en 1918, finalizó la Primera Guerra Mundial, el diputado liberal del Parlamento británico (y filántropo) David Davies financió, en colaboración con sus hermanas, Gwendoline y Margaret, el proyecto de creación de la primera cátedra de Política Internacional de la historia, en la Universidad galesa de Aberystwyth. Pocos meses más tarde, en abril de 1919, se creó el primer Departamento de Política Internacional, dirigido por Sir Alfred Zimmern. Aunque la reflexión sobre lo internacional había existido durante milenios, a partir de las contribuciones de pensadores de diferentes procedencias culturales como Sun Tzu, Buda, Confucio o Sócrates, los trágicos desarrollos de la Primera Guerra Mundial representaron el “catalizador para convertir el campo [de las Relaciones Internacionales] en una disciplina académica coherente” (Booth, 2019, p. 360). Por esta razón, la revista *Comillas Journal of International Relations* ha decidido celebrar el 2019 con la publicación de un número especial sobre los primeros cien años de la disciplina.

Sin embargo, el año 2019 no es importante solo para la disciplina a nivel mundial, sino también para su dimensión española, ya que, en el año 2009, se implantaron los primeros grados en Relaciones Internacionales en nuestra universidad. Este hito supuso un punto de inflexión para el desarrollo de la disciplina. Desde entonces, las Relaciones Internacionales en España han vivido una época dorada, con la expansión del profesorado y el aumento de proyectos de investigación y tesis doctorales, lo que a su vez ha generado un importante volumen de producción científica. Por este motivo, el décimo aniversario brinda una oportunidad para recopilar en este número monográfico una serie de análisis acerca de los principales avances, líneas de investigación y debates que han tenido lugar dentro de las RRII en el mundo académico español. A través de esta radiografía del estado de la disciplina, se pretende llevar a cabo un intento de sistematización de los principales enfoques teóricos y contribuciones a la literatura especializada, con el fin de ofrecer una visión global de la disciplina en España.

Desde 1977, cuando Stanley Hoffman publicó su famoso artículo sobre el dominio de la cultura estadounidense en las relaciones internacionales, muchos estudiosos han señalado los riesgos relacionados con una disciplina desarrollada a partir de la experiencia histórica de un puñado de países de cultura anglosajona y de lengua inglesa, sobre todo los Estados Unidos y, en menor medida, Gran Bretaña. Hoffman identificó tres razones principales según las que argumentaba la existencia de una hegemonía estadounidense en la disciplina. En primer lugar, unas “predisposiciones intelectuales”, dominantes en el contexto estadounidense, según las cuales los principales problemas sociales pueden ser resueltos a partir de paradigmas científicos importados de las ciencias económicas y naturales. Esta mentalidad facilitaba el desarrollo de las relaciones internacionales como disciplina académica. En segundo lugar, unas “circunstancias políticas” excepcionales que veían la superpotencia americana empeñada más que cualquier otro país en una Guerra Fría que contenía la amenaza de un posible conflicto nuclear. Finalmente, unas “oportunidades institucionales” que permitían una relación directa entre las universidades y el poder político a través de un sistema de poderosas fundaciones y *think tanks*, en buena medida ausentes en la época en los principales países europeos (1977, p. 50).

A partir de este artículo, varios estudiosos se han dedicado a corroborar la idea de una hegemonía en la disciplina, poniendo en relieve los potenciales riesgos de tal situación. En su detallado análisis del desarrollo de la disciplina en Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia, Francia, Corea del Sur, India y Japón, Kalevi Holsti llegó a la conclusión de que, a mediados de la década de los ochenta, no era todavía posible hablar de una comunidad internacional de estudiosos de las relaciones internacionales. Lo que se notaba claramente era el dominio de los paradigmas intelectuales dominantes en

el contexto estadounidense, que conseguían plasmar las fronteras metodológicas y epistemológicas de la disciplina en el resto de los países objeto de análisis. Esto no es un dato irrelevante, porque como bien explicaba Holsti, “el problema de qué tipo de teorías utilizamos para entender y explicar el mundo de la política internacional no se puede separar de quien hace la teoría” (1985, p. VIII). La manera de concebir el mundo está estrechamente relacionada con la cultura nacional, la geografía, y la historia de cada país. De una manera parecida, Thomas Biersteker y Hayward Alker observaron que la mayoría de los trabajos en la disciplina seguían el modelo positivista y neorrealista estadounidense, sentando las bases para una disciplina “localista” y replegada en las exigencias de un país hegemónico, resultado absolutamente paradójico para un campo de estudio que se presumía “internacional” (Biersteker & Alker, 1985). Siguiendo estas líneas, estudiosos como Steve Smith y Ole Weaver han evidenciado el exceso de adherencia entre la perspectiva de la teoría de la elección racional, el desarrollo de la disciplina y los intereses de la superpotencia estadounidense (Smith, 1993; Weaver, 1999).

En tiempos más recientes, estas críticas se han convertido en estudios que han tenido el objetivo de desafiar la manera de investigar y, sobre todo, de enseñar la disciplina. Tradicionalmente, y como reflejo de la hegemonía cultural del mundo anglosajón, la historia de la disciplina ha seguido el esquema de la sucesión de debates. Se empieza por el primero, entre realismo e idealismo, pasando por el segundo entre los enfoques clásicos, es decir, históricos-teóricos, y los enfoques conductistas, hasta llegar al debate interparadigmático entre realismo, globalismo y marxismo, terminando con el surgimiento, a partir de finales de los años setenta, de los llamados enfoques “reflectivistas”, en particular el constructivismo social, en sus variantes convencionales y posmodernas. Es una historia familiar para muchos docentes y alumnos de teoría de las relaciones internacionales formados en el mundo occidental, y no solo en Estados Unidos o Gran Bretaña.

Sin embargo, muchos han evidenciado las limitaciones de esta forma de contar la historia de la disciplina. Por ejemplo, Peter Wilson ha puesto de manifiesto los mitos del primer debate, proporcionando un análisis histórico que revisa la contraposición clásica entre unas supuestas y unificadas escuelas realistas e idealistas (Wilson, 1998; Thies, 2002). Knud Erik Jorgensen ha añadido sustancia a este debate subrayando la paradoja según la cual si, por un lado, los programas de las principales universidades europeas siguen en buena medida la historia de la sucesión de los debates, por el otro lado, la mayoría de los investigadores del continente desarrollan proyectos de investigación que se escapan de esta estandarización. Para Jorgensen, la razón de esta paradoja reside en las necesidades de unidad de una disciplina todavía “tremendamente dividida” y dispersa que “necesita desesperadamente algunos mitos fundacionales” que le permitan contar una historia común y consolidarse frente a otras mucho más establecidas disciplinas, como la historia, la sociología y el derecho (2000, p. 16).

Por esta razón, el historiador Brian Schmidt ha producido una “historia alternativa” de la disciplina en el mundo anglosajón que, a través del análisis de las conversaciones entre los historiadores y teóricos precedentes y contemporáneos a la Primera Guerra Mundial, tiene el objetivo de deconstruir muchos de los mitos relacionados con la historia de los debates y llegar a un conocimiento menos estereotipado y más históricamente informado de la evolución de las relaciones internacionales. Según estos análisis, la historia de la sucesión de debates no sería apropiada para explicar la evolución de la disciplina ni siquiera en el mundo anglosajón (Schmidt, 1998). La idea de unos grandes debates caracterizados por las “oposiciones binarias” entre distintas tradiciones de pensamiento sirve las exigencias de unidad del positivismo, pero no facilita un ambiente intelectual plural e interdisciplinario, terminando así por marginalizar voces críticas que no han sido históricamente incluidas en los debates tradicionales. Por ejemplo, la teorización del realismo como una tradición unitaria que empieza en Atenas con Tucídides y llega hasta Kenneth Waltz, serviría sobre todo para dar un “falso sentido de coherencia y continuidad” que termina oscureciendo “los individuos y las prácticas académicas que constituyeron el desarrollo discursivo de la disciplina” (Schmidt, 1998, p. 31).

Este tipo de reflexión es inspirador para quien quiera explorar el desarrollo de la disciplina en contextos nacionales diferentes del de Estados Unidos. Por ejemplo, a pesar de su menor difusión, las doctrinas de varios países europeos ofrecen desarrollos originales de la materia, resultando, por lo tanto, merecedores de conocimiento (Groom & Mandaville, 1994). La tradicional historia de la sucesión de “debates” no resulta adecuada para explicar algunas de estas experiencias nacionales. Como señala, por ejemplo, Joerg Friedrich:

En los años cuarenta y cincuenta, cuando el realismo se hizo dominante en Estados Unidos, la tradición de la política de potencia se encontraba ya desacreditada en Alemania e Italia. En los sesenta y setenta, cuando el conductismo dominaba la disciplina en Estados Unidos, era tendencialmente ignorado en Francia, fuertemente rechazado en Gran Bretaña, y cuestionado en Alemania. En los ochenta, cuando el realismo estructural y la teoría de la elección racional determinaban la tónica del debate en los Estados Unidos, ninguno de los dos era particularmente exitoso en Europa Occidental. (Friedrich, 2007, p. 14)

Entre las posibles ventajas de estudiar los desarrollos locales de la disciplina, los autores suelen indicar la posibilidad de conseguir cierta flexibilidad metodológica basada en el reconocimiento de la esencial interdisciplinariedad del estudio de las relaciones internacionales. Reconocer esto podría facilitar esa “fertilización interparadigmática” de la cual ya hablaron en los ochenta Alker y Biersteker. Tal fertilización sería un posible antídoto en contra de una actitud que tiende a considerar solo unos pocos enfoques, desarrollados en unos pocos países, como capaces de crear conocimiento científico. Se trata, por lo tanto, de desarrollar una mayor sensibilidad hacia tradiciones intelectuales procedentes de diferentes contextos nacionales y culturales, lo cual requiere cierta “humildad y apertura” (Alker y Biersteker, 1985, p. 139). A través del estudio sistemático de variables como el impacto de la cultura política, la organización burocrática del sistema universitario y el discurso de los profesionales de la materia, autores como Schmidt y Friedrich han intentado mostrar la relevancia y originalidad de las experiencias nacionales en su desarrollo. En la actualidad, Estados Unidos sigue siendo claramente “el caso de estudio central en el estudio de las Relaciones Internacionales” (Hendrix y Vreede, 2019), debido a su relevancia y peso específico en el sistema internacional<sup>1</sup>. Sin embargo, la investigación sobre el desarrollo de la disciplina en otros contextos nacionales no puede más que representar un elemento enriquecedor adicional.

En la academia española, varios autores han evidenciado las características originales de la doctrina internacionalista en España. A través del análisis de pensadores clásicos, como los que procedían de la Escuela de Salamanca de los siglos XV y XVI, Celestino Del Arenal ha evidenciado el carácter eminentemente sociológico de la doctrina española (2007). Fuertemente influenciada por otras disciplinas como el derecho, la historia y la sociología, las relaciones internacionales como disciplina universitaria autónoma tuvieron un desarrollo tardío en España, sobre todo si se compara con los países anglosajones (Arenal, 1979; García Segura, 2006; Caldach, 2015). Sin embargo, este carácter interdisciplinario ha permitido un desarrollo científico original que, a partir de los años cincuenta, ha planteado el estudio de las relaciones internacionales como una verdadera sociología de la sociedad internacional (Medina, 1973; Mesa, 1977). Desde la publicación en 1957 de *La Teoría de las Relaciones Internacionales como sociología* de Antonio Truyol y Serra, la doctrina española ha sido un ejemplo de reflexión sobre el sistema internacional, entendido no simplemente como juego de suma cero entre actores racionales, sino como un conjunto de relaciones “entre individuos

---

<sup>1</sup> Para un excelente análisis empírico de los equilibrios a nivel internacional entre comunidades científicas occidentales y no-occidentales en la disciplina, véase Wemheuer-Vogelaar, W. et al. (March 2016). The IR of the beholder: Examining Global IR Using the 2014 TRIP Survey. *International Studies Review*, 18(1), 16-32. El artículo es parte del ISA Presidential Special Issue (2016). *International Studies Review*, 18(1), 1-169, cuyo objetivo principal es ampliar el horizonte metodológico, cultural y geográfico de la disciplina a través de una recopilación de contribuciones procedentes de autores de diferentes áreas del mundo. Para otro análisis empírico, véase también Maliniak D. et al. (2018). Is International Relations a Global Discipline? Hegemony, Insularity, and the Diversity of the Field, *Security Studies*, 1-37.

y colectividades humanas que en su génesis y su eficacia no se agotan en el seno de una comunidad diferenciada y considerada como un todo, que fundamentalmente pero no exclusivamente es la comunidad política o Estado, sino que trascienden sus límites” (Truyol y Serra, 1973, p. 28).

El desarrollo histórico de esta manera de entender las relaciones internacionales se diferencia notablemente de la historia de la sucesión de debates que se suele importar del contexto estadounidense. Es más, como explica Rafael Calduch en su contribución a este número especial, la tradición del internacionalismo sociológico, tan presente en la academia española, ha facilitado el surgimiento de un marco teórico que en parte anticipa las aportaciones de enfoques más recientes para el contexto estadounidense, como el constructivismo. Esto ejemplifica la teorización del problema agente-estructura que encuentra en el internacionalismo su correspondiente en la dialéctica entre actores y factores internacionales. La academia española demuestra así haber desarrollado una alternativa válida al neorrealismo positivista “sin caer en el estructuralismo marxista” (Calduch, en este número). De una manera parecida, en su artículo, Gracia Abad evidencia los puntos de contacto entre la doctrina española y el liberalismo como enfoque teórico, tanto desde el punto de vista de la aproximación al objeto de estudio, como desde el punto de vista de las cuestiones estudiadas. El origen sociológico de la doctrina española ha permitido a muchos de sus “cultivadores” un acercamiento a problemáticas típicas del enfoque liberal, por ejemplo, el estudio de los regímenes internacionales, los procesos de integración regional, y la influencia de los actores no estatales y de los procesos transnacionales. A pesar de su escasa difusión fuera de las fronteras nacionales, la doctrina española ha mostrado una sensibilidad hacia temáticas que llegarán al debate estadounidense solo a partir de finales de los años setenta, en el contexto del debate “interparadigmático”, y luego, en los años ochenta, en el contexto del llamado “cuarto debate” (Keohane, 1988).

Por estas razones, nos parece fundamental aprovechar el aniversario de la implantación de los grados en relaciones internacionales en España para reflexionar sobre el desarrollo de la disciplina, añadiendo material a las aportaciones de la literatura española sobre el tema. Este número se compone de una primera parte, en la que se recogen unos recientes desarrollos teóricos desde el punto de vista de algunos profesionales del sector. Después de los ya citados artículos de Calduch sobre el internacionalismo sociológico y Abad sobre el liberalismo, la parte teórica se completa con una reflexión sobre el impacto del realismo en la academia española realizada por José Antonio García Sáez, un análisis del impacto de la teoría crítica, sobre todo en el campo de los estudios de seguridad, firmada por Sergio Caballero, y finalmente una reflexión sobre la influencia de la teoría normativa en los estudios sobre la integración europea por parte de Victoria Rodríguez Prieto. Al mismo tiempo, hemos considerado necesario ampliar, en la segunda parte del número, la radiografía de la disciplina a las aportaciones de la academia española sobre las relaciones entre España y otras regiones del mundo. Esto se debe a la relevancia de examinar los nexos de unión entre teoría y praxis: entre la teoría de las relaciones internacionales y la práctica de la misma a través de la política exterior de los Estados, y particularmente del Reino de España.

El objeto de toda teoría política es el de, desde un análisis racional, conocer y explicar la realidad política. En ese sentido, las teorías de las relaciones internacionales son instrumentos académicos desarrollados con el propósito de comprender y analizar la sociedad internacional y su gobernanza. Esos instrumentos son los que luego informan las doctrinas en política exterior, que a su vez son las herramientas políticas que sirven como guía para la acción política (Makarychev, 2013, p. 240).

El estudio de la relación entre teoría y práctica en las relaciones internacionales es fundamental, porque se trata de una relación dialógica, donde las partes se influyen mutuamente: nos encontramos ante una conversión de las herramientas teóricas a las necesidades del Estado como actor fundamental en el ámbito internacional. En ese sentido, cuando miramos a dicha conexión entre teoría y praxis, vemos que la primera informa, a través de su interpretación del sistema internacional, la visión del mundo de un Estado-nación concretada en su política exterior. La exploración de esa relación

dialógica resulta particularmente relevante en el caso de España porque, como apunta Juan Tovar en su contribución a este número, existe evidencia de la ausencia de una visión del mundo en su política exterior contemporánea.

Los teóricos de las relaciones internacionales en España concurren sobre que en nuestro país desde 1976 a 2002 existió un amplio consenso entre los distintos actores políticos acerca de los objetivos de la política exterior española, alrededor del denominado “España en su sitio” (Arenal, 2008). Sin embargo, más allá de la prioridad de la entrada en la Unión Europea y posteriormente en el euro como factor de convergencia y la histórica relación con Latinoamérica, la política exterior española estaba dirigida más por una visión legalista-institucionalista que política. Solo durante el segundo mandato de José María Aznar, con su viraje neoconservador y el alineamiento con el eje anglosajón-transatlántico, algunos de sus asesores ofrecen una interpretación más política del mundo. Paradójicamente, la misma también dio lugar a la ruptura del consenso preexistente con otras fuerzas políticas. En tiempos más recientes, la *Estrategia de Acción Exterior* publicada en 2016 ofrece quizás un planteamiento más estructurado y amplio de la posición e intereses nacionales de España, pero sigue presentando deficiencias en relación a su capacidad de articular una línea maestra interpretativa del mundo que España desea (Molina, 2015).

Retornando a la relación entre teoría y praxis, en parte, un elemento que ha contribuido a la falta de una visión política del mundo por parte de España como Estado ha sido la limitación estructural que suponía para las relaciones internacionales su falta de espacio para su crecimiento dentro de los departamentos universitarios de derecho internacional público. Esa situación le imponía a la disciplina un importante sesgo legal-institucional, centrado en el estudio del funcionamiento de las instituciones de la Unión Europea y la participación de España en órganos de toma de decisiones multilaterales. Esas limitaciones previnieron un mayor desarrollo multidisciplinar y también de amplitud geográfica hacia nuevas regiones del mundo, un hándicap que comienza a ser reparado con la creación de departamentos y grados autónomos de relaciones internacionales en 2009, justo la efeméride que celebramos en este número, que proveyeron a la disciplina de una mayor libertad de movimiento.

2009 supone un punto de inflexión para la expansión de la disciplina de las relaciones internacionales en España, como ya se ha apuntado, y en gran medida esa inflexión proviene de la importancia que toma dentro de la disciplina el estudio de nuevas regiones en el mundo; un estudio que inevitablemente comienza a desarrollar una interpretación del mundo desde España y que se ve reflejada en cómo los teóricos de las relaciones internacionales analizan e interpretan la posición de España en relación a estos lugares.

La importancia de los estudios de área para la sofisticación de la política exterior española y su visión del mundo y su relación con la teoría de las relaciones internacionales queda evidenciada en las contribuciones en la segunda parte de este número. En ellas podemos ver claramente el uso de una gran diversidad de enfoques teóricos. En su análisis de las relaciones entre España y EE. UU., por ejemplo, Juan Tovar hace uso del enfoque del “Análisis de Política Exterior” (*Foreign Policy Analysis* o FPA), además de la corriente teórica del realismo neoclásico. En el caso del artículo de Ignacio Sánchez sobre las relaciones España-Rusia vemos la contribución que hace el Instituto de Estudios Estratégicos al desarrollo de la teoría de las relaciones internacionales española a través de su enfoque metodológico asociado a la geopolítica. Juana López Pagán examina desde una óptica liberal-institucionalista las relaciones iberoamericanas a través de su análisis de la Agenda 2030 y su desarrollo desde el ámbito local. Por su parte, Mbuyi Kabunda hace uso de la teoría crítica para explicar, y denunciar, la falta de interés por África subsahariana en el ámbito de las relaciones internacionales en España, que solo se ha visto corregido, aunque desde una óptica negativa, con su securitización más reciente debido a los fenómenos migratorio y terrorista. José Pablo Martínez Romera nos ofrece un análisis desde la óptica del poder blando, a través de un recorrido histórico por la “marca España”, como uno de los elementos cruciales

de la nueva política exterior del país. Finalmente, resulta importante destacar el carácter plural del Estado español y estudiar la contribución, o disrupción en algunos casos, como recientemente a través de la acción política exterior de la Generalitat de Cataluña, de los nacionalismos periféricos a la visión del mundo española. El artículo de David Mota Zurdo sobre la acción exterior vasca en el exilio durante la dictadura franquista resulta una aportación interesante para comprender a esos actores no-estatales que también poseen agencia en la construcción de la política exterior española.

Esperamos que disfruten de este número monográfico especial en el que hemos buscado ofrecer una visión general de las principales perspectivas y direcciones de la teoría de las relaciones internacionales en España diez años después de la implantación de los grados, y constatar la buena salud de la misma a tenor de las contribuciones en este número.

Andrea Betti y Mario López Areu

Universidad Pontificia Comillas, ICAI-ICADE  
abetti@comillas.edu y mlopeza@comillas.edu

## Referencias

- Alker, H., & Biersteker, T. (1984). The Dialectics of World Order: Notes for a Future Archaeologist of International Savoir Fairer. *International Studies Quarterly*, 28(2), 121-142. DOI: <https://doi.org/10.2307/2600692>
- Arenal, C. del (1979). *La Teoría de las Relaciones Internacionales en España*. Madrid: International Law Association.
- Arenal, C. del (2007). La visión de la sociedad mundial en la Escuela de Salamanca. En A. Mangas, *La Escuela de Salamanca y el derecho internacional en América del pasado al futuro: Jornadas Iberoamericanas de la Asociación Española de Profesores de Derechos Internacional y Relaciones Internacionales* (pp. 27-48). Salamanca.
- Arenal, C. del (2008). Consenso y disenso en la política exterior de España. *Real Instituto Elcano working paper n° 25*.
- Boot, K. (2019). International Relations: The Story So Far. *International Relations*, 33(2), 358-90.
- Booth, K., & Bain, W. Special Issue: Reflections on International Relations, 1919-2019. (June 2019). *International Relations*, 33(2).
- Calduch, R. (2015). La Escuela Española de Relaciones Internacionales. En C. Del Arenal, y J. A. Sanahuja, *Teorías de las Relaciones Internacionales* (pp. 359-76). Madrid: Tecnos.
- Friedrich, J. (2007). *European Approaches to International Relations Theory: A House with Many Mansions*. London: Routledge.
- García Segura, C. (2006). Spain. In K. E. Jorgensen, & T. B. Knudsen, *International Relations in Europe: Traditions, Perspectives, and Destinations*. London: Routledge.
- Groom, A. J. R. (1994). The World Beyond: The European Dimension. In A. J. R. Groom, and M. Light (Eds.), *Contemporary International Relations: A Guide to Theory* (pp. 219-236). New York: Pinter.
- Hendrix, C.S., & Vreede J. (2019). US Dominance in International Relations and Security Scholarship in Leading Journals. *Journal of Global Security Studies*, 4(3), 310-320. DOI: <https://doi.org/10.1093/jogss/ogz023>

- Hoffman, S. (1977). An American Social Science: International Relations. *Daedalus*, 106(3), 41-60.
- Holsti, K. (1985). *The Dividing Discipline: Hegemony and Diversity in International Theory*. London: Allen and Unwin.
- ISA Presidential Special Issue (2016). *International Studies Review*, 18(1), 1-169.
- Jorgensen, K. E. (2000). Continental IR Theory: The Best Kept Secret. *European Journal of International Relations*, 6(1), 9-42.
- Keohane, R. O. (1988). International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*, 32(4), 379-396. DOI: <https://doi.org/10.2307/2600589>
- Makarichev, A. (2013). Inside Russia's foreign policy theorising: a conceptual conundrum. *Debate: Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 21(2-3), 237-258. DOI: <https://doi.org/10.1080/0965156X.2013.864002>
- Maliniak D., Peterson, S., Powers, R., & Tierney, M. J. (2018). Is International Relations a Global Discipline? Hegemony, Insularity, and the Diversity of the Field. *Security Studies*, 27(3), 448-484. DOI: <https://doi.org/10.1080/09636412.2017.1416824>
- Medina, M. (1973). *La teoría de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Seminarios y Ediciones, S. A.
- Mesa, R. (1977). *Teoría y práctica de la Relaciones Internacionales*. Madrid: Taurus.
- Molina, I. (2015). Estrategia de acción exterior: logro, ma non troppo. *Política Exterior*, 29(163), 32-39.
- Schmidt, B. C. (1998). *The Political Discourse of Anarchy: A Disciplinary History of International Relations*. New York: State University of New York Press.
- Smith, S. (1993). Hegemonic Power, Hegemonic Discipline? The Superpower Status of the American Study of International Relations. In J. Rosenau (ed.), *Global Voices. Dialogues in International Relations*. Boulder: Westview
- Truyol y Serra, A. (1973). *La Teoría de las Relaciones Internacionales como sociología: introducción al estudio de las relaciones internacionales* (2.ª ed.). Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Weaver, O. (1998). The Sociology of a not so International Discipline: American and European Developments in International Relations. *International Organization*, 52(4), 687-727. DOI: <https://doi.org/10.1162/002081898550725>
- Wilson, P. (1998). The Myth of the First Great Debate. *Review of International Studies*. 24 Special Issue: *The Eighty Years' Crisis, 1919-1999*, 1-1.



# EL GRADO EN RELACIONES INTERNACIONALES EN ESPAÑA: DE SU IMPLANTACIÓN A LA CONSOLIDACIÓN (2009-2019)

## The Undergraduate Degree in International Relations in Spain: From Emergence to Consolidation (2009-2019)

**José Manuel Sáenz Rotko**

Universidad Pontificia Comillas

E-mail: [jmsaenz@comillas.edu](mailto:jmsaenz@comillas.edu)



**Autor**

**FIRMA INVITADA**

Este artículo analiza la (r)evolución de los estudios de grado en relaciones internacionales en España durante su primera década de existencia. Tras resumir las dificultades para su puesta en marcha, que culmina en 2009, presenta el desarrollo de la oferta en términos de disponibilidad de plazas y de universidades, con especial atención a la titularidad y dispersión geográfica. Debate, asimismo, rasgos particulares como son las elevadas notas de corte y su característica de título combinable en dobles grados. El enorme éxito, manifestado en la vertiginosa rapidez de su proliferación, deja para la próxima década la labor de consolidación. Este camino pasará necesariamente por agotar márgenes de mejora en la calidad de la enseñanza-aprendizaje y por la construcción de estructuras institucionales, como departamentos o incluso facultades, directa y exclusivamente vinculados a los estudios de grado (y postgrado) en relaciones internacionales.



**Resumen**

Grado en relaciones internacionales; estudios internacionales; estudios globales; titulaciones universitarias; universidad española; proceso de Bolonia; Espacio Europeo de Educación Superior.

*Degree in international relations; undergraduate education; international studies; global studies; Spanish university; European Higher Education Area; Bolonia process.*



**Key words**

*The paper aims to analyze the (r)evolution of the undergraduate degree in international relations in Spain during its first decade of existence. After summarizing the difficulties for its implementation in 2009 it overviews the development in terms of student population and universities, with a special focus on the geographical dispersion and the private or public character of the institutions. Distinctive characteristics such as the high grade point average for admission and the combinability with other undergraduate studies in the format of full double degrees are debated. The enormous success, demonstrated through the meteoric proliferation, poses for the next decade the challenge of consolidation. This path will necessarily lead through attention to high-quality teaching and the setting up independent institutional structures such as departments or even schools exclusively devoted to international relations undergraduate (and postgraduate) education.*



*Anyone who has attempted to establish an academic degree in International or Global Studies has had to answer the charge from one of the "traditional" disciplines that the new program is not rigorous enough; it is not a discipline, with common methods, and a distinctive field of inquiry. In short, it does not discipline its practitioners enough.*

Rosow, 2003, 1

## 1. Introducción

Celebramos en 2019 el centenario de relaciones internacionales como disciplina científica. La creación, en 1919, de la cátedra Woodrow Wilson Chair of International Politics en la universidad de Aberystwyth (Gales) es comúnmente considerado como nacimiento de aquella disciplina que hace de la sociedad internacional su objeto de estudio, con un enfoque global que superaba la limitación sectorial de las ciencias que se ocupaban con anterioridad de dicha temática, a saber el derecho internacional, la historia o la diplomacia<sup>1</sup>. Relaciones internacionales nació, contrariamente a la mayoría de las disciplinas científicas —que lo hacen por especialización— por síntesis, conjuntando diversas disciplinas dentro de una unidad (Arenal, 1981, p. 889). Son numerosos los trabajos que han deshecho el camino centenario de nuestra joven disciplina para explicar su evolución y los retos a los que se ha enfrentado —y sigue enfrentándose—, tanto a nivel global como en España en particular<sup>2</sup>. El presente trabajo no quiere, por el contrario, tematizar la evolución disciplinar sino analizar la enseñanza de la misma o, más exactamente, la enseñanza de una titulación universitaria vinculada a la disciplina en cuestión, con muy particular atención al caso español.

## 2. El desarrollo de la enseñanza de relaciones internacionales en el mundo

La enseñanza de relaciones internacionales remonta sus orígenes al mismo año que la disciplina. Paralelamente a la cátedra se creó en la universidad galesa también un Departamento de Política Internacional, encargado de la docencia de asignaturas del ámbito de las relacio-

1 Con anterioridad había sido establecido en Estados Unidos, en diciembre de 1910, el Carnegie Endowment for International Peace. Si bien no fue una institución universitaria cuenta como primer *think tank* sobre asuntos internacionales.

2 Entre ellos destacan, como clásico, los de Wright (1955), Holsti (1985), Meyers (1986). Como referencias más actuales sirven las de Buzan (2014), Albert y Buzan (2017), Buzan y Lawson (2015) y Rosenberg (2016). Para el desarrollo de la disciplina en España son de obligada consulta los trabajos de Del Arenal (1979, 1981 y 1999) y Calduch (2013).

nes internacionales. En noviembre del mismo año 1919, al otro lado del Atlántico el jesuita estadounidense Edmund A. Walsh fundó en la Universidad de Georgetown la School of Foreign Service (SFS) dedicada enteramente a formar a profesionales “capacitados para defender intereses estatales y privados en el resto del mundo”, a la luz de la internacionalización de la política norteamericana a raíz de la intervención en la Primera Guerra Mundial (Goodman, King y Ruther, 1994, p. 42). Celebramos, pues, en 2019 no solo el centenario de la disciplina científica sino también de la enseñanza universitaria de relaciones internacionales.

Durante el periodo de entreguerras, relaciones internacionales fue estableciéndose como grado y postgrado en otras universidades británicas y estadounidenses si bien el número fue reducido. Ejemplos reseñables, por su trayectoria y su prestigio actual, son el Departamento de Relaciones Internacionales de la London School of Economics (LSE), la Fletcher School of Law and Diplomacy de Tufts University, la School of Public and International Affairs de la Universidad de Princeton y la School of Government de la Universidad de Harvard. En 1927 se erigió en Ginebra, bajo el paraguas de la Sociedad de Naciones, la primera institución universitaria dedicada exclusivamente a la formación en relaciones internacionales que es al mismo tiempo la primera en Europa continental.

Los cambios geopolíticos de la Segunda Guerra Mundial, que pusieron en lugares destacados a los Estados Unidos y la Unión Soviética, también se hicieron notar en la proliferación de centros formativos de internacionalistas: en 1944 nacería el Instituto Estatal de Relaciones Internacionales de Moscú (MGIMO), hoy con rango de universidad; la School of International Affairs de Columbia University (hoy SIPA; Nueva York) se fundó en 1943 y tres años más tarde inició su funcionamiento la School of Advanced International Studies (SAIS) de Washington adscrita en 1950 a la Johns Hopkins University. Así, al inicio de la guerra fría habían quedado constituidas casi todas aquellas instituciones formativas en relaciones internacionales que forman hoy en día la élite mundial según los rankings especializados<sup>3</sup>. Con ello se cierra la fase de creación y primera expansión de la enseñanza de relaciones internacionales, todavía con su radio de acción circunscrito primordialmente al ámbito anglosajón.

Las décadas de la guerra fría no modificaron el *statu quo* más que con un aumento moderado del número de instituciones en Estados Unidos (entre ellas destacan la School of Foreign Service de American University en Washington, en 1957, y el Department of War Studies del King's College de Londres, 1962). Ni en Europa continental, ni en América Latina o Asia, la enseñanza de relaciones internacionales encontró su camino a las universidades. Las academias o escuelas diplomáticas existentes en Europa dedicadas a la formación de diplomáticos (p. ej., en Bonn, Viena o Madrid) seguían siendo —en términos contemporáneos— formación *executive* o *in company*, limitada a un alumnado ya perteneciente a la administración estatal.

La expansión exponencial —podría hablarse de globalización— que experimentó el panorama de estudios en relaciones internacionales a un ritmo galopante a partir de 1990 sería la consecuencia de los cambios profundos provocados por el fin del orden bipolar. Estados que habían operado al abrigo de una u otra superpotencia se veían ahora en la necesidad de definir y hacer valer sus intereses políticos y económicos de manera autónoma. Para ello hacían falta profesionales bien formados que entendieran el crecientemente complejo entramado internacional y pudieran contribuir a orientar y definir las estrategias exteriores de Estados y empresas.

*Durante el periodo de entreguerras, las relaciones internacionales fueron restableciéndose como grado y postgrado en otras universidades británicas y estadounidenses si bien el número fue reducido*

3 El portal Foreign Policy ([www.foreignpolicy.com](http://www.foreignpolicy.com)) publica bianualmente el ranking de las mejores escuelas y los mejores programas de grado y postgrado en relaciones internacionales.

Estados Unidos asistió a partir de finales de los años 80 a una proliferación de las titulaciones de grado (*undergraduate*) en relaciones internacionales de corte interdisciplinar. La formación, hasta entonces coto exclusivo de los centros elitistas ubicados en los grandes centros del poder político, económico y financiero y organizados en la APSIA (Association of Professional Schools of International Affairs), pasaba a los *community colleges* y *liberal arts colleges* de todo el país, —más de 800 en 1994— democratizando el acceso a la formación y convirtiendo relaciones internacionales en una titulación de masas (Goodman, King y Ruther, 1994, p. 9).

Si miramos al resto del mundo, en América Latina, las licenciaturas en relaciones internacionales se implantaron primero en los países con perfil de potencia regional como Brasil, México o Argentina, para poco más tarde hacer su aparición en prácticamente el conjunto de los Estados que conforman aquel continente.

También Europa continental dejó de ser una mancha blanca en el mapa de la oferta formativa en relaciones internacionales. En 2005 existían titulaciones de grado al menos en Alemania, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, Finlandia, Hungría, Italia, Irlanda, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rumanía, Serbia, Suecia y Suiza. Un caso particularmente interesante es el francés, donde *Sciences Po* había actuado desde su nacionalización de 1945 casi exclusivamente como facultad preparatoria para el acceso a la *École Nationale d'Administration* (ENA). Las reformas iniciadas en 1996 convirtieron la institución, juntamente con sus filiales en otras partes del país, en facultades con una oferta amplia al estilo de las escuelas profesionales estadounidenses y un poder de atracción internacional de alumnado, igualmente comparable con aquellas.

Conforme China fue emergiendo como *global player*, las universidades chinas de élite recibieron el encargo gubernamental de formar a profesionales altamente cualificados en relaciones internacionales para defender los crecientes intereses exteriores del país. Tsinghua University ofrece un grado, máster y doctorado en relaciones internacionales desde 2003 y cuenta con un departamento propio desde 2007. Otros centros chinos, como Renmin University o el Institute of World Economics and Politics de la Academia China de Ciencias Sociales (CASS) han evolucionado de manera análoga.

Por supuesto, relaciones internacionales se puede estudiar desde finales del siglo XX también en países del espacio postsoviético como Kazajistán, Uzbekistán, Georgia, Armenia, Azerbaiyán, entre otros. En Rusia, el monopolio del MGIMO dio lugar a la implantación de estudios “desde San Petersburgo hasta Vladivostok” (Morales, 2019, p. 146). En los países MENA, la oferta se encuentra particularmente desarrollada en la región del Golfo, Líbano e Israel. En África destacamos la presencia asentada de los estudios de relaciones internacionales en Sudáfrica (Pretoria, Stellenbosch y Johannesburgo), al tiempo que cabe lamentar la escasa o nula expansión en el resto del espacio subsahariano.

Si la primera fase expansiva, en los años 20, 30 y 40, correspondía a su creación y consolidación, la segunda expansión representa la globalización de los estudios de relaciones internacionales y su consolidación definitiva.

### 3. El caso particular de España

La enseñanza de relaciones internacionales en España se remonta al tardofranquismo, concretamente al año 1974 cuando la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid implantaba una asignatura del mismo nombre en sus planes de estu-

*Las relaciones internacionales se puede estudiar desde finales del siglo XX también en países del espacio postsoviético como Kazajistán, Uzbekistán, Georgia, Armenia o Azerbaiyán*

dios (Sanahuja, 2019, p. 165). Este inicio tardío encuentra su explicación en el retraso con el que se había desarrollado en nuestro país, por la situación particular del franquismo, la disciplina científica de relaciones internacionales. Sus inicios se remontan al período 1957-1973, de la mano de profesores procedentes del área de derecho internacional público, en particular Antonio Truyol y Serra (Arenal, 1979, p. 80). Su génesis durante el resto de siglo evidencia no solo la íntima relación originaria con la disciplina jurídica del derecho internacional público, con sus departamentos y sus facultades, sino también un permanente condicionamiento por esta disciplina hasta el punto de que en la actualidad el derecho internacional público y las relaciones internacionales conforman, con las dificultades inherentes, una sola área disciplinar, dentro del derecho y no de las ciencias sociales (Calduch, 2013, p. 16).

A lo largo de los años 90, las asignaturas de relaciones internacionales encontraron acomodo en licenciaturas diversas, desde sociología hasta ciencias de la información, con presencia en la Universidad Autónoma de Madrid, Santiago, Granada, la Pompeu Fabra y la Autónoma de Barcelona, entre otras. Emergieron también programas de postgrado no oficiales y especialidades dentro de programas de doctorado, como en la Complutense, la Autónoma de Barcelona y la Universidad del País Vasco (Sanahuja, 2019, p. 166). Sin embargo, las estructuras conservadoras que imperaban respecto de la innovación o adaptación de la oferta académica —entiéndase el catálogo de títulos universitarios oficiales— y, por supuesto, la oposición de facultades de ciencias políticas y de derecho a cambios que pudieran redundar en una pérdida de alumnos en sus centros, frenaron la constitución de una licenciatura en relaciones internacionales. Habría sido este el paso lógico a partir de principios de los años noventa, como sucedió, como ya hemos señalado, en otros países europeos, más cuando España se encontraba consolidando la plena integración en las estructuras políticas y económicas internacionales.

Hubo que esperar a la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) en España a partir del año 2005 para encontrar una ventana de oportunidad y oficializar la enseñanza de relaciones internacionales. Este proceso de homogeneización e integración de las estructuras de títulos a nivel europeo inyectó la necesaria autonomía y flexibilidad para que no solo pudieran ofrecerse nuevas titulaciones, sino que las mismas pudieran concebirse por parte de las universidades de manera libre, sin la definición en un porcentaje altísimo de sus contenidos y asignaturas, como había sido el caso en las licenciaturas.

Tampoco en este momento la empresa fue fácil: en primer lugar, porque la reforma se hizo empezando por el tejado, con el Real Decreto 56/2005, de 21 de enero, que abrió la puerta a nuevos másteres y doctorados oficiales mientras los grados debían esperar. Fueron ocho<sup>4</sup> las universidades que se subieron a este tren en 2005, entre ellas, dos de las que en 2009 iniciarían un grado en relaciones internacionales, la Universidad Complutense de Madrid y la Universidad Pontificia Comillas. Otras, como Universidad Autónoma de Madrid o la Universidad Autónoma de Barcelona, adaptaron sus másteres al nuevo marco normativo vigente a partir de 2007 sin aprovechar la coyuntura para completar la oferta con un grado (sí lo hicieron en 2014 y 2018, respectivamente). La Universidad del País Vasco, habiendo perfilado su oferta de posgrado en 2005 con máster y doctorado, no ha sido capaz de implantar hasta la fecha una titulación de grado en relaciones internacionales.

*Con la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) en España en el año 2005 surgió la oportunidad de oficializar la enseñanza de relaciones internacionales*

4 A saber, la Universidad del País Vasco, la Universidad de Valencia, la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad Pontificia Comillas, IE Universidad, la Universidad San Pablo CEU, la Universidad Autónoma de Barcelona y la Universidad Autónoma de Madrid.

#### 4. El grado en relaciones internacionales: la normalización de una situación de excepcionalidad

Con la publicación del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, que regulaba la enseñanza de grados, se inició, el proceso de transformación de las licenciaturas y diplomaturas en grados de cuatro años. Proceso que desembocó en una verdadera explosión, tanto en amplitud como en número, de nuevas titulaciones, bien de particularización de grados cuya temática antes integraba otros títulos (división del saber), bien de innovación de áreas de estudio. Las relaciones internacionales se situarían en esta última categoría, creando un nuevo campo formativo a través, también, de la incorporación y sintetización de aportaciones de otras disciplinas afines.

Tres universidades españolas, todas madrileñas, se lanzaron a conquistar ese último bastión para el campo de las relaciones internacionales: la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad Pontificia Comillas y la Universidad Europea de Madrid. Aparte del momento de oportunidad, compartido por los tres centros, hubo motivaciones distintas. Sin duda, para la Universidad Complutense, donde la disciplina había visto la luz en España, donde se cultivó casi en solitario durante décadas y desde donde se pusieron los cimientos de lo que Rafael Calduch (2013) considera —a nuestro juicio con razón— la Escuela española de Relaciones Internacionales, un grado en relaciones internacionales significaría la consolidación definitiva del proyecto académico-intelectual de la disciplina en España. También significaría un paso que a medio plazo generaría una dinámica suficiente para una separación definitiva de derecho internacional público, es decir, el reconocimiento de relaciones internacionales como área científica propia y, con ello, de su plena autonomía a nivel de organización departamental e institucional. Para la Complutense, el grado significaba la coronación de la montaña tras un largo y tortuoso camino.

Por su parte, la Universidad Pontificia Comillas, regida por la Compañía de Jesús, quiso dar con la implantación de un grado en relaciones internacionales, en primer lugar, respuesta a una demanda profesional, por tanto, social, apremiante en España. Como institución con una intensa relación con el mercado laboral y, en general, con los distintos sectores sociales, conocía la necesidad del sector privado y público de contar con profesionales altamente cualificados, con una visión integradora y transversal en aquellos elementos que en su conjunto permitían entender las relaciones internacionales políticas, económicas y sociales y contribuir a la toma de decisiones de las empresas y los organismos nacionales crecientemente implicados en la sociedad internacional globalizada. Además, como universidad con un muy alto grado de internacionalización era consciente de la singularidad anómala española cuando para sus socios internacionales más prestigiosos, tanto dentro como fuera de la red de universidades jesuitas, la formación de internacionalistas (no entendido desde la disciplina jurídica sino por derecho propio) era nuclear y hasta identitaria (p. ej., la Universidad de Georgetown). En este sentido, Comillas encontró en la formación de profesionales demandados y en la homologación con el entorno universitario internacional de excelencia y prestigio, sus elementos catalizadores.

Ambas propuestas, a través de sendas memorias de verificación, encontraron enormes resistencias del sector universitario español para su puesta en marcha, motivados a nuestro juicio por el recelo y el desconocimiento. La oposición de la comisión de evaluación, integrada por académicos de los ámbitos de derecho, sociología y economía mundial, se concretó en la acusación de que un grado en relaciones internacionales no cumple, de por sí, la necesaria característica de formación generalista. Es decir, una enmienda a la totalidad. Hubo que recurrir en las alega-

*La Universidad Pontificia Comillas quiso dar, con la implantación de un grado en relaciones internacionales, respuesta a una demanda profesional y social apremiante en España*

ciones a los fundamentos teleológicos del EEES, la formulación de los descriptores de Dublín y la práctica de otros 15 países europeos donde se habían autorizado un total de 36 grados en relaciones internacionales (más 66 en Reino Unido), que guardaban una analogía innegable con la propuesta española. Ante el poder de la evidencia, el 1 de junio de 2009, los grados en relaciones internacionales de la Universidad Pontificia Comillas y la Universidad Complutense recibieron finalmente sendos informes favorables; un mes y medio más tarde se autorizaría el grado de la Universidad Europea de Madrid. Por fin se *normalizaba* una situación de excepcionalidad respecto de su entorno universitario internacional, en la que los estudios de relaciones internacionales habían estado presos durante demasiado tiempo.

## 5. 2009-2019: diez años de expansión acelerada

En septiembre de 2009 iniciaron su grado en relaciones internacionales los primeros 160 estudiantes en tres universidades españolas (60 respectivamente en Comillas y la Complutense, 40 en la Europea). Una década después, en el curso 2018-19 fueron 2.795 los nuevos alumnos que se matricularon en una de las 24 universidades que habían sumado a su oferta una titulación de grado en el ámbito de relaciones internacionales. En diez años, el número de alumnos de nueva matriculación se ha multiplicado por casi 18 y el número de instituciones por 8.<sup>5</sup> El análisis de este fenómeno expansivo que pretendemos realizar en estas páginas se centrará en tres elementos: la demanda y oferta; la identidad y denominación de los grados; y los dobles grados.

### 5.1. Análisis de la demanda y la oferta

En términos generales debe constatarse una proliferación a gran de la formación del grado en relaciones internacionales en el sistema universitario español, tanto por número de matriculaciones como por número de centros que ofertan la titulación.

En *términos absolutos*, el número de alumnos de nuevo ingreso ha ido creciendo a un ritmo alto y sostenido desde el curso 2009-10. El análisis con datos pormenorizados es posible a partir del curso 2013-14, cuando el SIIU las desgrana por primera vez a nivel de universidad. La evolución permite identificar un recorrido relativamente lineal a lo largo de los seis siguientes cursos, desde las 821 hasta las 2.803 nuevas matriculaciones, con un aumento medio de unas 400 nuevas matriculaciones por curso. Destacan el curso 2016-17 con una subida más moderada de solo 196 estudiantes frente al curso anterior; y el 2018-19 por un alza por encima de la media, hasta los 548 estudiantes. Estos datos, aunque llamativos no podían ser inesperables. Representan la adaptación —tardía pero en tiempo récord— de la oferta formativa de las universidades españolas a la de otros países altamente desarrollados e integrados en los procesos económicos y políticos globales.

En paralelo, la creciente demanda en relaciones internacionales contrasta con la contracción en términos de número de estudiantes del sistema universitario español, y de titulaciones de áreas afines o de la misma rama de conocimiento. En el período 2013-14 a 2018-19, el número de estudiantes de nuevo ingreso en el sistema universitario español decreció un 11,8%. En

*La creciente demanda en relaciones internacionales contrasta con la contracción en términos de número de estudiantes del sistema universitario español, y de titulaciones de áreas afines o de la misma rama de conocimiento*

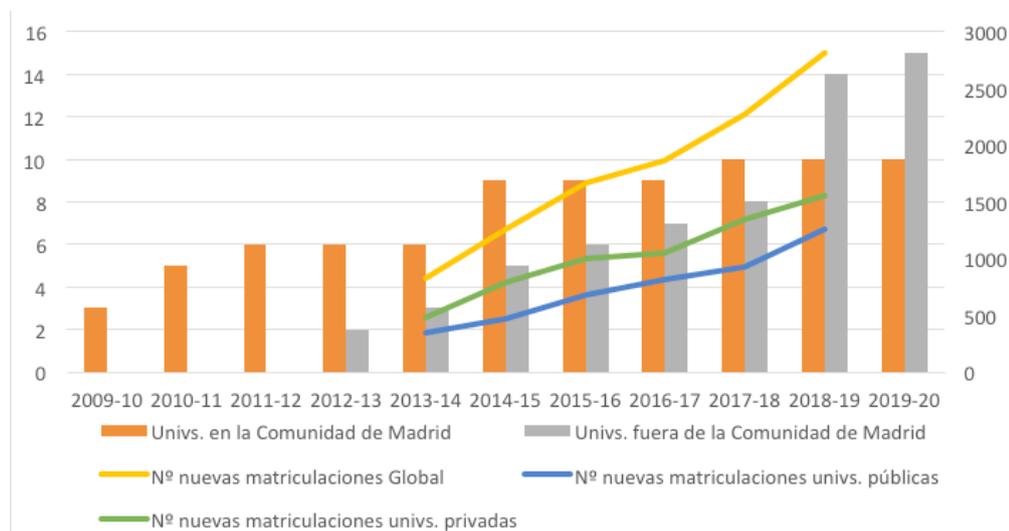
5 Estos y los demás datos aportados en este apartado se obtuvieron principalmente del Registro de Universidades, Centros y Títulos (RUCT) del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y del Sistema Integrado de Información Universitaria (SIIU) del Ministerio de Educación y Formación Profesional; fueron completados con los datos disponibles en las páginas web de las distintas universidades.

derecho y economía, el retroceso fue del 13% respectivamente y en ADE alcanzó un notable 26,4%. Por el contrario, en una tendencia de clara índole anticíclica, la categoría que el SIIU denomina “otras ciencias sociales y del comportamiento”, que engloba el grado en relaciones internacionales, aumentó las nuevas matriculaciones un 23,8%.

Por su parte, el número de universidades españolas que ofrecen el grado en el territorio nacional también ha ido aumentando. Si en septiembre de 2009 fueron tres, una década después son 25. Los saltos cuantitativos más marcados se produjeron en el curso 2014-15 y 2018-19, con 5 y 6 nuevas universidades respectivamente. Dos de las 25 universidades ofrecen exclusivamente formación online: la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) y la Universidad Internacional Valenciana (UIV).

Al pormenorizar respecto de la *titularidad de las universidades* que imparten los grados, podemos constatar lo que Leire Moure denominaba en un informe para la AEPDIRI una “privatización” de los grados en relaciones internacionales (2015, p. 875). De las nuevas universidades con oferta en 2013-14, siete eran privadas y aglutinaban el 58% de los estudiantes. Este fenómeno atípico que no se reproduce en otras áreas de estudio encuentra posibles explicaciones en la mayor capacidad de adaptación de las instituciones de titularidad privada a los cambios del mercado universitario y su demanda. Sus estructuras internas asimiladas a las empresariales, la valoración del coste de oportunidad y, excluyendo las universidades sin ánimo de lucro como las de la Iglesia, la expectativa de beneficio fomentan decisiones rápidas adaptadas a la demanda, mientras proyectos innovadores en las universidades públicas encuentran con frecuencia obstáculos como la complejidad administrativa, los intereses yuxtapuestos de distintas facultades o la falta de financiación para los medios materiales y humanos necesarios. Y el hecho de que la inversión inicial de puesta en marcha es reducidísima en relación con titulaciones de perfil técnico, experimental o biosanitario sirvió de catalizador para que más y más universidades privadas se sumaran. Sin embargo, hemos asistido recientemente a un tardío *comeback* de las públicas, sobre todo con el curso 2018-19, en el que se duplicó de golpe su número para pasar de 5 a 10. En 2018-19 la pública ya sumó el 44,9% de las nuevas matriculaciones, el porcentaje más alto de la serie histórica. Cabe esperar que la tendencia se remarque en los próximos años con lo que las universidades públicas aventajarán a las privadas en número de alumnos a partir de 2020-21.

**Gráfico: Evolución de la oferta y de la dispersión geográfica**



En *términos geográficos*, Madrid sostuvo el monopolio durante los tres primeros cursos. Seis universidades ofertaban el grado en relaciones internacionales en la capital antes de que, en 2011, IE University lo implantase en Segovia. Otras universidades no madrileñas siguieron paulatinamente: la Universidad Ramón Llull, concretamente su centro Blanquerna, en 2012-13; Deusto en Bilbao, en 2013-14 y en 2014-15 la Universidad Loyola Andalucía, con sedes en Sevilla y Córdoba. Al igual que Comillas tuvo un papel protagónico en la implantación del grado en España, las otras tres universidades jesuitas, la Ramón Llull, Deusto y Loyola Andalucía lo tuvieron para su dispersión por los puntos cardinales del país. En 2014-15 se sumaron la Comunidad Valenciana (UEV en Valencia) y en 2015-16 la Universidad de Navarra. No fue hasta el curso 2018-19 que el grado en relaciones internacionales completó su mapa actual con oferta en Castilla-La Mancha (UCLM en Toledo) y Murcia. En el presente se sigue diferenciando claramente Madrid como centro de gravedad, con una oferta de plazas que acapara la mitad del conjunto del país (51,9% en 11 universidades). Barcelona aglutina el 17,6% de los alumnos de nuevo ingreso (4 universidades) mientras el restante 30% se divide entre las otras seis comunidades autónomas restantes, Castilla y León (2 centros), País Vasco (1), Andalucía (2 incluyendo la Universidad Pablo de Olavide que acaba de implantar el grado en 2019-20), Comunidad Valenciana (3), Navarra (1) y Murcia (1).

En una titulación cuyo perfil profesional está intrínsecamente vinculado con la dimensión internacional de la economía, la política o la empresa, siendo los empleadores empresas con negocio internacional, instituciones gubernamentales, no gubernamentales inter- o supranacionales, resulta comprensible que haya obtenido mayor arraigo ahí donde se encuentran dichos empleadores y se gestiona la labor mencionada: en los grandes centros políticos y económicos, entre los que la capital del Estado ocupa un lugar distinguido. Barcelona, por su parte, es relevante como capital de la comunidad autónoma con el mayor PIB de España, con un tejido empresarial marcadamente orientado al extranjero y un perfil internacional de su sector turístico; pero las aspiraciones y pasos dados en los últimos años para constituirse en Estado, con relaciones exteriores propias, pueden sin duda haber contribuido a la proliferación del grado en aquel territorio. Para 2020-21 ESADE, centro que —como Blanquerna— opera bajo el paraguas de la Universidad Ramón Llull ha anunciado un grado en gobernanza global, economía y orden legal.

Relaciones internacionales no es solo atractiva para muchos jóvenes, sino que lo es para los mejores. Cuando una subida tan marcada de la oferta de plazas en poco tiempo podría resultar en una bajada de la capacidad intelectual de los matriculados. Por el contrario, la tendencia en todas las universidades públicas es de permanente alza de la nota de corte, que se sitúa en cotas altísimas. En 2018-19, la media ponderada de las notas de corte a nivel nacional se situó en el sorprendente valor de 11,43. Dicho de otra manera, para acceder a los estudios de relaciones internacionales en España hacía falta —de media— una nota de la EvAU (Selectividad) de al menos 11,43, con lo que esta titulación se sitúa no solo entre las más exigentes de las ciencias sociales y jurídicas sino de todas las titulaciones universitarias ofertadas en el país. La Universidad Carlos III tiene las notas de corte más altas, tanto para un programa de grado individual (12,394) como para un doble grado (estudios internacionales y derecho 13,525). Dos de sus dobles grados (estudios internacionales y derecho; estudios internacionales y ADE) se situaron en el top 10 de las titulaciones de acceso más elitista de toda España, rodeados de grados en medicina, biotecnología e ingenierías. A pesar de estos niveles y el limitado margen hacia arriba cabe esperar que las notas de corte sigan subiendo no solo en aquellas universidades que implantaron el grado recientemente sino también en

*En 2018-19, la media nacional se situó en 11,43 sobre 14, con lo que esta titulación se sitúa no solo entre las más exigentes de las ciencias sociales y jurídicas sino de todas las titulaciones universitarias ofertadas en el país*

las consolidadas como la Universidad Rey Juan Carlos, la Universidad Complutense, la Universidad Carlos III y la Universidad Autónoma de Madrid.

Si bien no están disponibles los datos de notas medias de la EvAU o de Bachillerato de alumnos que acceden a las universidades privadas podemos aportar un dato concreto de la Universidad Pontificia Comillas. Podría llegar a ser representativo, al menos para los centros privados, que tradicionalmente se han distinguido por un acceso estricto y selectivo, como son las universidades de la Compañía de Jesús. Desde su implantación en el curso 2009-10, los admitidos en el grado de relaciones internacionales se han situado ininterrumpidamente entre los tres grados con la media de acceso más alta de las 35 titulaciones de grado y doble grado ofrecidas por la institución.

## 5.2. Denominación e identidad

La denominación de las titulaciones de nivel de grado en el ámbito de las relaciones internacionales ha recibido en España, por el momento, tres denominaciones diferentes: relaciones internacionales, estudios internacionales y estudios globales. Con el grado en gobernanza global, economía y orden legal de ESADE se sumaría una cuarta en 2020-21. Naturalmente, teniendo en cuenta que con la implementación del EEES en España desaparecía la cuestionable práctica del ministerio competente de fijar los contenidos de la formación en términos de asignaturas para todas las licenciaturas, no solo aquellas que tuvieran atribuciones profesionales como medicina, derecho o magisterio, no es la denominación lo que define lo que es o no es un grado. Lo determinante es la definición del perfil profesional, las competencias y, como derivación de las mismas, los contenidos en formato de módulos y asignaturas. Dicho de otra manera, estudios internacionales no es menos una titulación de relaciones internacionales que una que ha sido verificada por las agencias de acreditación con el nombre mismo de la disciplina científica “relaciones internacionales”.

Una de las características de los programas formativos que en el panorama internacional vienen a llamarse *international relations*, *international studies*, *international affairs*, *global studies* o *global affairs* es —juntamente con su diversidad de apelativo— precisamente la variación de enfoques y énfasis. A todos ellos les es común una concepción interdisciplinar aplicada a la integración de relaciones internacionales, ciencias políticas, economía, sociología, geografía, la historia, derecho (esto en menor medida en los Estados Unidos), estudios de áreas geográficas (*area studies*) y mayoritariamente la formación plurilingüística (Brown, Pegg, y Shively, 2006, p. 268). Solo la síntesis de múltiples disciplinas permite la comprensión de los fenómenos internacionales en su globalidad (Breuning e Ishiyama, 2004, p. 125).

El ya citado informe de la APSIA sobre buenas prácticas en la formación de grado en relaciones internacionales en el siglo XXII contempló para su análisis más de 800 programas de grado de universidades estadounidenses, incorporando conscientemente las denominaciones *international relations* (IR), *international studies* (IS) y *global studies* (GS), entre otros, dado que comparten, dentro de la diversidad de sus enfoques, los mismos objetivos formativos nucleares (Goodman, King, y Ruther, 1994, p. 9). El nombre de la propia International Studies Association (ISA), la asociación internacional por antonomasia que agrupa a más de 7.000 investigadores y académicos de relaciones internacionales de más de 110 países, refuerza lo dicho tanto como las palabras de su entonces presidente al iniciar un discurso plenario en una convención anuales: “I shall use the terms IR, world politics, (and) IS interchangeably” (Hey,

*La disciplina tiene una concepción interdisciplinar aplicada a la integración de relaciones internacionales, ciencias políticas, economía, sociología, geografía, historia, derecho, geografía y mayoritariamente la formación plurilingüística*

2005, p. 397). Entendemos que no existe, pues, base alguna para una “discriminación” de grados cuyos nombres no repliquen con exactitud el término relaciones internacionales. Aun así, puede percibirse en ocasiones una cierta reticencia a considerar en España titulaciones de estudios internacionales o estudios globales como partícipes de la misma categoría que un grado en relaciones internacionales, quizás por una inconsciente identificación entre la disciplina académico-científica del mismo nombre y la formación universitaria, que ocupa un campo claramente más amplio<sup>6</sup>.

De las 25 universidades, 19 han optado por el nombre de Relaciones Internacionales. La Universidad San Pablo CEU amplía la denominación con el apéndice “y Unión Europea”. Mientras, en 2014-15 dos grandes universidades públicas, la Universidad Autónoma de Madrid y la Universidad Carlos III verifican e implantan los primeros grados en estudios internacionales, a los que se suma en 2018 la Universidad de Castilla La-Mancha. Estudios globales nace en España de la mano de la Universitat Pompeu Fabra, en 2016-17. La Universidad de Salamanca adopta el mismo nombre cuando en 2018-19 implanta sus estudios en el área de relaciones internacionales.

Del análisis pormenorizado de las competencias y contenidos de los 24 programas y sus planes de estudios pueden extraerse —dentro de la unidad teleológica— notables diferencias entre las distintas titulaciones. Moure evaluó un elemento —especialmente relevante desde la perspectiva del área disciplinar de relaciones internacionales—, como es el peso de las asignaturas habitualmente consideradas de esta área (2015, p. 876)<sup>7</sup>. Siendo relevante este ítem de variabilidad debemos constatar que hay también otras dimensiones, quizás de mayor alcance, que convierten muchos de los grados en relaciones internacionales en propuestas diferenciadas y singulares. Entre ellas destacan la presencia o ausencia de la formación en lengua(s) extranjera(s), el nivel de profundización o especialización en un área temática o geográfica incluyendo las menciones oficiales, el nivel de interdisciplinariedad o la lengua de instrucción, que puede determinar requisitos de acceso específicos. Estas variaciones se explican no solo desde diferentes visiones de los diseñadores de los respectivos planes de estudios, sino también la necesidad de adaptar la configuración de los programas al respectivo contexto institucional, la oferta de asignaturas existentes o las dimensiones de los departamentos. La presentación detallada de los resultados del análisis pormenorizado supera el alcance de este artículo y será objeto de una posterior publicación.

Particular mención merece la estructura singular de los grados en estudios globales de la Universitat Pompeu Fabra y de la Universidad de Salamanca: son los únicos de tres años de duración. Ello redunde, como consecuencia natural, en una formación menor en cuanto que el cuarto curso se traslada a la fase de postgrado. Por otra parte, el hecho crea confusión en cuanto que la condición del ministerio competente y la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE) para la aprobación de los llamados “grados cortos” fue precisamente una

*Particular mención merece la estructura singular de los grados en estudios globales de la Universitat Pompeu Fabra y de la Universidad de Salamanca: los únicos de tres años de duración*

6 No es este el lugar para entrar en el vivo debate que durante los últimos 20 años ha llevado a cabo la academia sobre los rasgos de la propia disciplina científica denominada Relaciones Internacionales en términos de interdisciplinariedad. Pero no sobra llamar la atención sobre la existencia de una tendencia representativa que, alineándose con el clásico estudio de Quincy Wright (1955), reivindica para la disciplina en sí un carácter inter o al menos multidisciplinar (Ashworth, 2008; Buzan, 2016; Aalto, 2015).

7 Según el informe, la Universidad Pontificia Comillas, la Universidad Complutense y la Universidad de Deusto fueron las únicas que superaron el umbral del tercio respecto de las asignaturas del área disciplinar de relaciones internacionales sobre el conjunto, con un 54% (Comillas), 45% (Complutense) y 35% (Deusto), respectivamente.

diferenciación clara de otros grados de cuatro años existentes en el mismo ámbito de estudios. Se pretendía evitar la existencia paralela de titulaciones con objetivos y competencias análogas, pero duración distinta. Es por ello que estudios globales reclama características particulares frente a los grados en relaciones internacionales/estudios internacionales, todos de cuatro años, aunque en la realidad ni la orientación ni los contenidos difieren en mayor medida. Particularmente llamativo es el plan de estudios de estudios globales de la Universidad de Salamanca que aparenta guardar mayores similitudes con muchos grados en relaciones internacionales que con su homónimo en la Pompeu Fabra.

Por norma general, los grados en relaciones internacionales, en sus distintas denominaciones, se adscriben a la rama de conocimiento ciencias sociales y jurídicas. Únicamente el proyecto del grado en estudios internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, que se originó en la Facultad de Filosofía y Letras, fue verificado en la rama de artes y humanidades, en consonancia a una perspectiva que asigna mayor peso a la antropología, la historia, la literatura o el arte.

### 5.3. Un grado de dobles grados

Una característica muy especial del grado en relaciones internacionales en el panorama universitario es el perfil de título combinable con otros grados que ha adquirido en España a lo largo de su breve existencia.

En el curso 2018-19 se ofrecían concretamente 42 programas de dobles grados (50 en 2019-20) que combinan un grado en relaciones internacionales con otros 16 grados distintos. No se trata tampoco de un fenómeno limitado a las universidades privadas, que suman 28 (31 en 2019-20), sino que afecta igualmente a las universidades públicas, tanto en Madrid como en el resto de España, con un total de 14 ofertas (19 en 2019-20). En 2019-20, 15 de las 25 universidades ofrecen a sus estudiantes opciones de programas conjuntos (Comillas es la única institución que ofrece relaciones internacionales únicamente en formatos combinados). Si la tendencia sigue como en la década pasada —y nada indica lo contrario—, el porcentaje subirá notablemente. Muchas de aquellas instituciones que implantaron el grado en relaciones internacionales tardíamente sumarán próximamente dobles grados siguiendo la estela de otras universidades públicas. Sirvan como ejemplos la Universidad Complutense y la Universidad Carlos III que empezaron con una oferta limitada a la titulación individual, pero tienen actualmente más alumnos que ingresan en relaciones internacionales en una versión de doble grado que en el grado individual.

Del análisis de los dobles grados se desprende que la segunda carrera pertenece principalmente a la rama de conocimientos de ciencias sociales y jurídicas, de la que forma parte el grado en relaciones internacionales (salvo el de la Universidad Autónoma de Madrid que está verificado en artes y humanidades). Ello facilita de inicio la integración de dos carreras en cinco años en cuanto que los 60 o más ECTS de formación básica (general y de rama) son automáticamente reconocibles entre los dos grados. Derecho y administración y dirección de empresas (ambas en sus diferentes denominaciones) destacan claramente como las dos titulaciones predilectas. Derecho se ofrece en 14 de los 15 centros que cuentan con dobles grados y suma el 34,2% de los nuevos ingresos en programas combinados. Le sigue de cerca ADE (incluidos los grados similares en negocios internacionales) con el 30,5% de nuevos alumnos repartidos en 12 centros. economía (11,6%, 4 universidades), comunicación (7,5%, 3 universidades), ciencias

*En el curso 2019-20 se ofrecen 50 programas de dobles grados que combinan un grado en relaciones internacionales con otros grados distintos, fenómeno no limitado a las universidades privadas, sino que afecta igualmente a las universidades públicas*

políticas (5,3%, 3 universidades) y sociología (5,1%, solo Universidad Complutense de Madrid) también cuentan con una tradición ya consolidada como acompañantes de relaciones internacionales. Mientras, las demás combinaciones tienen presencia testimonial en términos de nuevas matriculaciones: entre periodismo; protocolo; geografía e historia; historia; humanidades; traducción e interpretación; filosofía, política y economía; lenguas modernas y turismo, estas 10 combinaciones no suman más que el 5,7% del total.

En su conjunto, el 48,7% (1.164) de los alumnos de nuevo ingreso con docencia presencial cursa relaciones internacionales en el marco de un doble grado. Ninguna otra titulación de grado es utilizada con tal intensidad para formar dobles grados juntamente con una segunda titulación. Sumado al hecho de que las notas de corte para acceder a los dobles grados han sido en 2018-19 en todas las universidades y programas mayores que para el título individual, se impone la conclusión de que la demanda está claramente orientada a la combinación integrada de la formación en relaciones internacionales con una segunda carrera. Y ello a pesar de que los estudios de grado se prolongan, en términos generales, a 5 años y suponen un coste económico sensiblemente mayor de matrícula y tasas, independientemente de la titularidad de la institución.

No existe una explicación monofactorial para este fenómeno. Más bien se trata de una combinación de circunstancias que determinan la singularidad de la función que juega el grado en relaciones internacionales en la oferta formativa de grado en España.

En primer lugar, destaca la ausencia de una profesión que sea nítidamente identificable con la formación en relaciones internacionales, como pueden ser el abogado para derecho, el gestor empresarial para ADE, el psicólogo, médico, maestro, etc. Relaciones internacionales prepara para un abanico amplio de puestos en el ámbito empresarial e institucional que todavía cuesta identificar con nombres y apellidos en el mercado laboral interno. Su enorme espectro de salidas laborales es uno de los grandes *assets* y, al mismo tiempo, la indefinición del perfil profesional, sobre todo en el imaginario de la generación de los padres, representa un freno. En este sentido, el grado en relaciones internacionales, atractivo de por sí para jóvenes con intereses amplios y perspectiva internacional, puede convertirse en un grado instrumental que favorece la aplicación de los conocimientos técnicos adquiridos en el primer grado a un entorno transfronterizo y global.

También existe la motivación inversa: estudiantes cuya vocación son las relaciones internacionales, por su enfoque integrador y visión de conjunto, pero que quieren atender un interés especial por alguna de las áreas que definen la interdisciplinariedad de esta formación. De ahí predominan los grados combinables que son también parte integral del grado en relaciones internacionales, como el derecho, la economía, las ciencias políticas, la sociología o el comercio y los negocios internacionales. Así, el segundo grado cumple una función de focalizar la formación global hacia un área profesional más concreta como las relaciones económicas, jurídicas o políticas internacionales.

Pero no solo la demanda ha determinado la oferta de dobles grados sino también las necesidades de las propias universidades. La vinculación de un grado que resulta atractivo y moderno a estudiantes con altas capacidades ha permitido a muchas universidades “reflotar” titulaciones con decreciente demanda y paliar así un problema estructural. Para derecho, ADE, economía o ciencias políticas, la combinación con relaciones internacionales ha significado aire nuevo en términos de número de nuevas matriculaciones, de prestigio de las titulaciones y capacidad

*Destaca la ausencia de una profesión que sea nítidamente identificable con la formación en relaciones internacionales, como pueden ser el abogado para derecho*

intelectual de su alumnado. Los dobles grados hacen acceder a estas facultades a estudiantes con notas de corte de entre 2 y 4 puntos superiores a los de grados individuales. Las reticencias iniciales que los centros podían mostrar hacia este tipo de *liaisons*, particularmente en la universidad pública, desaparecieron pronto.

## 6. La mirada hacia el futuro: la consolidación definitiva como nuevo reto

A diez años de su fundación, el grado en relaciones internacionales constituye una formación altamente demandada por la sociedad española. Es la *titulación del momento* para una generación de jóvenes que percibe que su futuro profesional pero también los retos a los que debe enfrentarse su generación, tienen una clara dimensión transfronteriza y global. Ninguna otra titulación de grado ha crecido durante la última década con la tanta rapidez e intensidad. Relaciones internacionales aventaja a las demás titulaciones de ciencias sociales también en la calidad de sus estudiantes y —por ende— de sus egresados. Se encuentran entre los más potentes y mejor capacitados y preparados del sistema universitario español.

Es justo decir que la universidad española, una vez superada la exclusión de las relaciones internacionales de una licenciatura propia, ha sabido entender y atender la demanda formativa existente. El número de plazas ha sido ampliado constantemente y la implantación en distintas comunidades autónomas ha democratizado el acceso a esta titulación. Cabe esperar que en los próximos cursos la oferta se establezca tanto en número de plazas como de centros.

Todavía parece haber un determinado potencial de crecimiento, sobre todo en tres ámbitos: (i) en cuanto a dispersión geográfica, el País Vasco como comunidad autónoma con un alto PIB per cápita y un notable grado de internacionalización, está todavía pendiente de sumar una oferta pública a la de Deusto. Lo esperable es que la Universidad del País Vasco desarrolle a corto plazo un proyecto de grado en relaciones internacionales, con un número significativo de plazas, al menos en su campus de Bilbao. Igualmente parece razonable pensar que Galicia pueda contar con una oferta similar. Su dimensión transatlántica vinculada a la emigración así como el turismo internacional lo justificarían; (ii) a pesar del gran número de plazas en Madrid, la tendencia alcista de las ya elevadas notas de corte representa un margen para aumentar las plazas de manera moderada, tanto en el espectro de las públicas (ampliando el número de plazas y añadiendo un nuevo programa en la Universidad de Alcalá) como en determinadas universidades privadas que tienden a acoger candidatos que no superan el acceso a las primeras; (iii) el mayor margen de crecimiento podría estar en el sector online. La popularidad de los estudios de relaciones internacionales como estudios complementarios justifica una creciente oferta por parte de universidades de formación a distancia con cuya ayuda estudiantes matriculados en una universidad con docencia presencial compatibilizarían su primer grado con otro online en relaciones internacionales. No tanto la Universidad Nacional de Educación a Distancia sino sobre todo universidades privadas como la UDIMA, la Universidad Isabel I o la Universidad Internacional de la Rioja aprovecharán el momento dorado de demanda.

Aunque la demanda ha sido atendida cuantitativamente durante la pasada década, quedan tareas pendientes para la siguiente, sobre todo en el apartado de calidad. Algunas universidades han tenido dificultades para verificar su grado, también por las dudas sobre el cuerpo docente disponible. Las previsiones de contratación de profesores especialistas, que han permitido a las

*La popularidad de los estudios de relaciones internacionales como estudios complementarios justifica una creciente oferta por parte de universidades de formación a distancia*

agencias de acreditación aplicar el beneficio de la duda, no siempre se están cumpliendo. Esto genera —o debería generar— dificultades en los procesos de acreditación, procedimiento que 16 de las 25 universidades afrontarán en los próximos años (nueve instituciones ya cuentan con la acreditación de su grado en relaciones internacionales).

Únicamente una apuesta verdadera por altos estándares de calidad en la enseñanza-aprendizaje, no solo en relación al profesorado, como reclama Sanahuja (2019, p. 180) sino también en cuestiones como una interdisciplinariedad real frente a la simple amalgama de disciplinas variadas o la vertebración transversal de las competencias adquiridas respecto del perfil de egreso definido. El prestigio que se merece el grado en relaciones internacionales se alcanzará si la realización práctica del proyecto formativo cumple las expectativas de excelencia de sus estudiantes altamente cualificados; y si los conocimientos y habilidades adquiridas permiten su satisfactoria integración en el mercado laboral. Estos objetivos podrán alcanzarse en mayores cotas si las universidades, facultades y departamentos responsables se sometieran a un proceso de *benchmarking* de buenas prácticas. Una tarea tan exigente como esta podrá realizarse más eficazmente en el marco de un espacio compartido por todos ellos, como sería una asociación o conferencia de centros con grados en relaciones internacionales, orientado más a los retos comunes en términos de titulación y formación de grado que de disciplina o área científica.

Otra de las claves para hacer irreversible la irrupción de relaciones internacionales en el universo de los grados reside en evitar una posible dinámica autodestructiva desde los dobles grados. No pocos de los programas combinados están dirigidos o coordinados desde las estructuras institucionales del segundo grado. Aunque no de por sí perjudicial, la situación puede redundar en el trato de relaciones internacionales como socio junior, con menor atención, menos medios, menor visibilidad y, lo que es más perjudicial a largo plazo, menor participación en las decisiones estratégicas sobre la titulación conjunta. La manera más eficaz de contrarrestar el peligro de ser progresivamente fagocitados son estructuras propias como departamentos o secciones de relaciones internacionales en los que se centraliza la responsabilidad y *expertise* para el programa de grado, con independencia de sus posibles combinaciones. Hasta la fecha solo constan departamentos plenamente autónomos en la Universidad Complutense de Madrid (Departamento de Relaciones Internacionales e Historia Global), la Universidad Pontificia Comillas (Departamento de Relaciones Internacionales), la Universidad Loyola Andalucía (Departamento de Estudios Internacionales) y la Universidad Antonio de Nebrija (Departamento de Relaciones Internacionales). Sería deseable que pasados otros diez años podamos encontrar en todas las universidades sendos departamentos autónomos de relaciones internacionales que respaldasen institucionalmente la formación de grado y postgrado en este ámbito formativo.

Así, los profesionales dedicados al diseño y gestión curricular y, en términos más amplios, a la formación de estudiantes en el ámbito de las relaciones internacionales tienen por delante la tarea de consolidación definitiva del proyecto de grado. Tras una década de fulminante expansión, durante la que fue el grado revelación, debemos planearnos un decenio de constructiva revisión curricular, de atenta mirada al detalle y de construcción de las estructuras institucionales que sirvan de punto de anclaje para que el grado de relaciones internacionales pueda llegar a ser uno de los incuestionables pesos pesados del sistema universitario español del siglo XXI.

*El prestigio que se merece el grado se alcanzará si la realización práctica del proyecto formativo cumple las expectativas de excelencia de sus estudiantes y permite su satisfactoria integración en el mercado laboral*

Tabla: Los grados en relaciones internacionales en España: características y datos generales

Nombre de la universidad	Universidad pública/privada	Denominación del grado	Fecha de oficialidad (Consejo de Ministros-RUCT)	Curso de implantación	Duración	Área de conocimiento	N.º nuevas matriculaciones 2018-19 - total	N.º nuevas matriculaciones 2018-19 - grado ind.	N.º nuevas matriculaciones 2018-19 - en dobles grados	Modalidad
Universidad Pontificia Comillas	Privada	Relaciones Internacionales	04-sep.-09	2009-10	4 años	Ciencias sociales y jurídicas	231	40	231	Presencial
Universidad Europea de Madrid	Privada	Relaciones Internacionales	04-sep.-09	2009-10	4 años	Ciencias sociales y jurídicas	76	36	36	Presencial
Universidad Complutense de Madrid	Pública	Relaciones Internacionales	30-oct.-09	2009-10	4 años	Ciencias sociales y jurídicas	170	79	91	Presencial
Universidad Antonio de Nebrija	Privada	Relaciones Internacionales	01-oct.-10	2010-11	4 años	Ciencias sociales y jurídicas	66	21	45	Presencial
Universidad Alfonso X el Sabio	Privada	Relaciones Internacionales	11-feb.-11	2010-11	4 años	Ciencias sociales y jurídicas	21	5	16	Presencial
Universidad Rey Juan Carlos	Pública	Relaciones Internacionales	23-nov.-12	2011-12	4 años	Ciencias sociales y jurídicas	295	183	112	Presencial
Universidad Ramón Llull	Privada	Relaciones Internacionales	25-ene.-13	2012-13	4 años	Ciencias sociales y jurídicas	71	71		Presencial
IE Universidad	Privada	Relaciones Internacionales	08-mar.-13	2012-13	4 años	Ciencias sociales y jurídicas	209	69	140	Presencial
Universidad de Deusto	Privada	Relaciones Internacionales	07-jun.-13	2013-14	4 años	Ciencias sociales y jurídicas	91	41	50	Presencial
Universidad Loyola de Andalucía	Privada	Relaciones Internacionales	26-sep.-14	2014-15	4 años	Ciencias sociales y jurídicas	121	40	81	Presencial
Universidad Europea de Valencia	Privada	Relaciones Internacionales	26-sep.-14	2014-15	4 años	Ciencias sociales y jurídicas	21	13	8	Presencial
Universidad Carlos III de Madrid	Pública	Estudios Internacionales	14-nov.-14	2014-15	4 años	Ciencias sociales y jurídicas	280	85	195	Presencial
Universidad Francisco de Vitoria	Privada	Relaciones Internacionales	20-feb.-15	2014-15	4 años	Ciencias sociales y jurídicas	139	131	8	Presencial
Universidad Autónoma de Madrid	Pública	Estudios Internacionales	20-feb.-15	2014-15	4 años	Artes y humanidades	78	78		Presencial
Universidad de Navarra	Privada	Relaciones Internacionales	25-sep.-15	2015-16	4 años	Ciencias sociales y jurídicas	112	46	66	Presencial
Universitat Pompeu Fabra	Pública	Estudios globales	29-sep.-17	2016-17	3 años	Ciencias sociales y jurídicas	97	97		Presencial
Universidad San Pablo-CEU	Privada	Relaciones Internacionales y Unión Europea	19-ene.-18	2017-18	4 años	Ciencias sociales y jurídicas	70	25	45	Presencial
Universitat Oberta de Catalunya	Privada	Relaciones Internacionales	03-ago.-18	2017-18	4 años	Ciencias sociales y jurídicas	274	274		No presencial
Universidad de Murcia	Pública	Relaciones Internacionales	03-ago.-18	2018-19	4 años	Ciencias sociales y jurídicas	69	69		Presencial
Universidad de Alicante	Pública	Relaciones Internacionales	05-oct.-18	2018-19	4 años	Ciencias sociales y jurídicas	106	106		Presencial
Universidad de Castilla-La Mancha	Pública	Estudios Internacionales	28-dic.-18	2018-19	4 años	Ciencias sociales y jurídicas	76	36	40	Presencial
Universidad de Salamanca	Pública	Estudios globales	28-dic.-18	2018-19	3 años	Ciencias sociales y jurídicas	40	40		Presencial
Universidad Autónoma de Barcelona	Pública	Relaciones Internacionales	22-mar.-19	2018-19	4 años	Ciencias sociales y jurídicas	53	53		Presencial
Universitat Internacional Valenciana	Privada	Relaciones Internacionales	22-mar.-19	2018-19	4 años	Ciencias sociales y jurídicas	29	29		No presencial
Universidad Pablo de Olavide	Pública	Relaciones Internacionales		2019-20	4 años	Ciencias sociales y jurídicas	60*			Presencial

\* Para curso 2019-20, según memoria de verificación.

## Referencias

- Aalto, P. (2015). Interdisciplinary International Relations in Practice. *International Relations*, 29(2), 255-259.
- Albert, M., y Buzan, B. (2017). On the subject matter of international relations. *Review of International Studies*, 43(5), 898-917. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0260210517000262>
- Arenal, C. del (1979). El estudio de las relaciones internacionales en España en el siglo XIX. *Revista de Política Internacional*, 163, 7-45.
- Arenal, C. del (1981). La génesis de las relaciones internacionales como disciplina científica. *Revista de Estudios Internacionales*, 4, 849-892.
- Arenal, C. del (1999). La enseñanza de las relaciones internacionales en España. En L. Garau Juaneda y R. Huesa Vinaixa (coords.), *Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en el Mundo Mediterráneo. Actas de las XVII Jornadas de las Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales* (pp. 319-338). Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Ashworth, L. M. (2009). Interdisciplinarity and international relations. *European Political Science*, 8, 16-25.
- Breuning, M., & Ishiyama, J. (2004). Marketing the International Studies Major: Claims and Content of Programs at Primarily Undergraduate Institutions in the Midwest. *International Studies Perspectives*, 8(1), 121-133. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1528-3585.2007.00273.x>
- Brown, J. N., Pegg, S., y Shively, J. W. (2006). Consensus and Divergence in International Studies: Survey Evidence from 140 International Studies Curriculum Programs. *International Studies Perspectives*, 7(3), 267-286. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1528-3585.2006.00251.x>
- Buzan, B. (2014). *An Introduction to the English School of International Relations: The Societal Approach*. Cambridge: Polity Press.
- Buzan, B. (2016). Could IR Be Different? *International Studies Review*, 18, 155-157.
- Buzan, B., y Lawson, G. (2015). *The Global Transformation: History, Modernity, and the Making of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Calduch, R. (2013). La Escuela española de Relaciones Internacionales. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 115, 9-32.
- Goodman, L., King, K., y Ruther, N. L. (1994). *Undergraduate International Studies on the Eve of the 21st Century*. Washington: Association of Professional Schools of International Affairs.
- Hey, J. A. K. (2005). Can International Studies Research Be the Basis for an Undergraduate International Studies Curriculum? A Response to Ishiyama and Breuning. *International Studies Perspectives*, 5(4), 395-399. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1528-3577.2004.00186.x>
- Holsti, K. J. (1985). *The Dividing Discipline: Hegemony and Diversity in International Theory*. Londres: Allen & Unwin.

- Morales Hernández, J. (2019). Las relaciones internacionales en Rusia: desarrollo, enfoques y debates. *Revista Española de Derecho Internacional*, 71(1), 139-162. DOI: <http://dx.doi.org/10.17103/redi.71.1.2019.1.05>
- Moure, L. (2015). El estado de la enseñanza de las relaciones internacionales en España tras la implantación del modelo de Bolonia. En N. Bouza, C. García Segura, y A. J. Rodrigo (dirs.), *La gobernanza del interés público global. XXV Jornadas de las Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales* (pp. 869-892). Madrid: Tecnos.
- Registro de Universidades, Centros y Títulos (RUCT) del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y del Registro de Universidades. Recuperado el 5 de octubre de 2019 de: <https://www.educacion.gob.es/ruct/consultaestudios.action?actual=estudios>
- Rosenberg, J. (2016). International Relations in the Prison of Political Science. *International Relations*, 30(2), 127-153. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F0047117816644662>
- Rosow, S. J. (2003). Towards an Anti-Disciplinary Global Studies. *International Studies Perspectives*, 4, 1-14.
- Sanahuja, J. A. (2019). Relaciones Internacionales en España: una aproximación disciplinaria e institucional. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 153, 159-184.
- Sistema Integrado de Información Universitaria (SIIU) del Ministerio de Educación y Formación Profesional. Recuperado el 5 de octubre de 2019 de: <http://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/universitaria/siiu.html>
- Wright, Q. (1955). *The Study of International Relations*. Nueva York: Appleton-Century-Crofts.



# LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN LA ENCRUCIJADA: ENTRE EL TERCER Y EL CUARTO DEBATE

## The Theory of International Relations at the Crossroads: Between the Third and the Fourth Debate

**Rafael Caldach Cervera**

Universidad Complutense de Madrid

E-mail: rafacald@ccinf.ucm.es



Autor

### FIRMA INVITADA

El tercer debate teórico en las relaciones internacionales entre los positivistas, especialmente los neorrealistas, y los autores críticos postpositivistas, trató de ser superado por el constructivismo. Sin embargo, en este debate se ignoraron las aportaciones de la corriente científica y del internacionalismo sociológico, que han demostrado un mayor rigor metodológico y amplitud explicativa de los temas dominantes en la sociedad internacional. Por ese motivo se plantea la necesidad de abrir el cuarto debate para lograr que esta ciencia siga siendo progresiva evitando así el riesgo de su irrelevancia a largo plazo.



Resumen

*The third theoretical debate in international relations among the positivists, especially the neo-realists, and the critical post-positivist authors, tried to be overcome by constructivism. However, in this debate the contributions of the scientific program and sociological internationalism were ignored, which have demonstrated a greater methodological rigor and an explanatory breadth of the dominant themes in international society. For this reason, the need arises to open the fourth debate to ensure that this science continues to be progressive, thus avoiding the risk of its irrelevance in the long term.*



Abstract

Relaciones internacionales; debates teóricos; programa científico; constructivismo; internacionalismo sociológico.



Key words

*International relations; theoretical debates; scientific program; constructivism; sociological internationalism.*

Tras un siglo de desarrollo de las relaciones internacionales como disciplina científica, resulta oportuno reflexionar sobre el debate teórico actual a partir de una perspectiva general de las aportaciones realizadas por las diversas corrientes teóricas. Todas ellas han compartido dos presupuestos metateóricos: a) la singularidad de los sucesos internacionales requiere la formulación de una disciplina científica propia y diferenciada del resto de las ciencias sociales; b) en la realidad internacional, el Estado es un actor decisivo, aunque no necesariamente exclusivo.

No obstante, la hegemonía de las teorías anglosajonas ha provocado dos importantes limitaciones en el desarrollo (Arenal, 2014). En primer lugar, la ignorancia de las aportaciones realizadas por otras corrientes/escuelas teóricas como el marxismo clásico (Marx & Engels, 1976; Lenin, 1975), y los teóricos de la dependencia (Baran, 1959; Furtado, 1969; Cardoso & Faletto, 1969). Los primeros se centran en el fundamento económico del sistema capitalista internacional e incorporan una interpretación estructuralista de las relaciones internacionales, mientras que los segundos abordan las desigualdades económicas internacionales y formulan una interpretación estructuralista de la problemática del subdesarrollo y la pobreza. En segundo término, la marginación de cuestiones metodológicas básicas en favor de un interminable debate sobre aspectos ontológicos y epistemológicos.

En este marco general y durante el último medio siglo, la mayor parte del debate académico y científico se ha desarrollado entre dos grandes grupos o corrientes teóricas: el positivismo estructuralista, dominado por el neorrealismo y el neoliberalismo, y las teorías críticas, entre las que destacan el postmodernismo, el neomarxismo y el feminismo. La brecha entre ambos posicionamientos ha tratado de ser superada por el constructivismo que aspira a consolidarse como un *nuevo paradigma* en el sentido kuhniano del término (Kuhn, 1971).

No obstante, el constructivismo dista mucho de ser un *programa de investigación progresivo* respecto del positivismo estructuralista, ya que según Lakatos:

Se dice que un programa de investigación está progresando mientras su desarrollo teórico se anticipa a su crecimiento empírico, es decir, mientras continúa prediciendo hechos nuevos con algún éxito. (1985, p. 223)

Una revisión de la literatura constructivista de las últimas décadas no ha aportado avances significativos en el conocimiento y previsión de los grandes cambios que está experimentando la realidad internacional como consecuencia del proceso de globalización. Por otro lado, sería poco riguroso no reconocerle el mérito de haber articulado una alternativa, ontológica y metodológicamente más coherente, a la pléyade de disquisiciones reflexivas y subjetivas formuladas por la crítica más radical de los autores postpositivistas (Price & Reus-Smit, 1998).

En buena medida, la encrucijada planteada en la teoría de las relaciones internacionales por el mencionado debate, que los seguidores del constructivismo han pretendido resolver, se ha debido a la concurrencia de cuatro decisivos sesgos metodológicos que han lastrado esta disciplina desde sus orígenes: 1) la sistemática ignorancia de la variable temporal que, junto con el espacio, condiciona decisivamente las conductas humanas en su naturaleza y efectos, tanto a escala individual como colectiva; 2) la constante imprecisión definitoria de los conceptos y términos utilizados en la construcción de las teorías; 3) la falta de una distinción de los niveles de estudio de los sucesos internacionales atendiendo a su naturaleza, duración, alcance y efectos, y 4) la escasez de investigaciones orientadas a la verificación de la validez y los límites de cada propuesta teórica.

Por ello resulta imprescindible abordar algunas cuestiones previas sobre la ciencia y el modo en que se genera, difunde y aplica.

## 1. El conocimiento científico como producto humano condicionado por la cultura, la utilidad y los intereses

Afirmar que la ciencia es el resultado de un determinado tipo de conducta humana es axiomático. (1) De esta evidencia se desprenden dos importantes conclusiones:

- a) El conocimiento científico no es la única forma de conocimiento que poseen los seres humanos, ya que existen al menos otras tres que influyen en la evolución humana: a) el que se adquiere mediante la experiencia práctica; b) el obtenido mediante la reflexión abstracta y el razonamiento lógico-deductivo a partir de la experiencia, es decir, el conocimiento filosófico; y c) el conocimiento generado a partir de revelaciones divinas o narraciones míticas. (2)
- b) La generación, difusión y aplicación del conocimiento científico, como el resto de las acciones humanas, está siempre condicionado por el substrato cultural que dota del sentido existencial a las sociedades y las personas. Ello significa que el conocimiento humano está necesariamente condicionado por la subjetividad humana, lo que no impide comprobar la diferente validez, rigor, precisión y alcance explicativo de las diferentes teorías científicas en pugna.

Como señala Putnam, el progreso de la ciencia se produce como consecuencia de una constante dialéctica entre la *tendencia explicativa* y la *tendencia crítica*. La primera presupone la validez de la teoría y busca alcanzar una mayor precisión en su formulación para que pueda dar respuesta satisfactoria al mayor número de las *situaciones problemáticas* que se dan en la realidad. Ello facilita la acumulación de conocimientos científicos en torno a una determinada teoría. La *tendencia crítica*, por su parte, al intentar comprobar la validez de una teoría a través de su capacidad predictiva, estimula la elaboración de *nuevos* enunciados auxiliares o, llegado el caso, la revisión de la propia teoría. Permite, por tanto, formular nuevos interrogantes ante los hechos no suficientemente explicados por una teoría y de este modo la formulación de nuevas teorías o paradigmas (Putnam, 1985, pp. 143-144).

Si se admiten el significado y características del conocimiento científico que hemos señalado, consideramos consistente establecer que existe una estructura interna de las teorías científicas que no es arbitraria y que de acuerdo con Gibson (1961) está configurada por cinco elementos: 1) unas *suposiciones* o *hipótesis* sobre la realidad; 2) unas premisas explicativas a las que se denomina *explanans*; 3) un conjunto de proposiciones o *leyes generales*; 4) un conjunto de proposiciones o *leyes singulares*, generalmente conocidas como *enunciados auxiliares*, que constituyen junto con las leyes generales el *explanandum*; y 5) una contrastación con la realidad, incluidas otras teorías, para verificar su grado de validez explicativa y predictiva.

Determinado qué entendemos como conocimiento científico, cómo se desarrolla históricamente y cuál es su estructura interna, podemos abordar el debate que se ha producido sobre el modo en el que se produce y hasta qué punto ello sustenta una distinción entre las ciencias naturales y las ciencias sociales.

*El progreso de la ciencia se produce como consecuencia de una constante dialéctica entre la tendencia explicativa y la tendencia crítica*

La distinción sostenida por los empiristas clásicos y los materialistas entre el conocimiento objetivo, alcanzado por inducción a partir de los sucesos observables en la realidad material, propio de las ciencias físico-naturales, y el conocimiento de las ciencias sociales, centradas en la conducta humana y condicionadas por la subjetividad del investigador, corresponde a una etapa histórica del desarrollo de las ciencias que ya está superada.

Como ya demostró en 1925 Heisenberg con su principio de incertidumbre, la observación no es aplicable a las partículas más elementales de la física cuántica de las que solo se pueden observar sus efectos. Ello implicaba que el fundamento de la distinción clásica entre las ciencias no era sostenible. Como señaló este autor:

La noción de la realidad objetiva de las partículas elementales se ha disuelto por consiguiente en forma muy significativa, y no en la niebla de alguna noción nueva de la realidad, oscura o todavía no comprendida, sino en la transparente claridad de una matemática que describe, no el comportamiento de las partículas elementales, pero sí nuestro conocimiento de dicho comportamiento. [...] La ciencia natural presupone siempre al hombre, y no nos es permitido olvidar que, según ha dicho Bohr, nunca somos sólo espectadores, sino siempre también actores en la comedia de la vida. (Heisenberg, 2013, p. 13)

En realidad, la discrepancia entre los realistas científicos y los empiristas radicales, de una parte, y los postmodernistas, de otra, sobre la existencia de un mundo real susceptible de conocerse mediante la observación o, por el contrario, la constitución de ese mundo real, incluida la parte material, a partir de las conductas humanas y el discurso narrativo que forma parte de ellas, resulta irresoluble y estéril.

Es irresoluble porque ambos planteamientos son fruto del pensamiento y la acción humanas y, necesariamente, contienen prejuicios (juicios previos de valoración) ajenos a la ciencia. En ambos casos, estos prejuicios nacen de creencias, es decir, convicciones de raíz emocional o en todo caso de formulaciones filosóficas, pero no de argumentos científicos que puedan compararse y verificarse.

También es estéril por cuanto este debate en sí mismo no aporta nuevo conocimiento científico, solo permite discernir entre distintas estrategias de búsqueda de ese conocimiento, que se consolidarán en cada caso y para cada resultado en función de la validez y utilidad que tengan para la vida de las personas y las sociedades.

Poco importa si la atracción gravitatoria existe en realidad y los humanos solo la hemos “descubierto” o si por el contrario hemos generado una imagen intelectual según la cual los cuerpos se atraen de acuerdo con la formulación newtoniana. Lo cierto es que gracias a ese conocimiento “científico” podemos hacer que todos los aviones, y no solo algunos, vuelen y ello ha cambiado el transporte de personas y mercancías a escala mundial.

Tampoco importa demasiado si existe el Estado como una realidad social que podemos describir e investigar para conocerlo y explicar “científicamente” su acción histórica o, en cambio, es tan solo una idea compartida por una colectividad humana en virtud de la cual se generan las conductas de las personas que constituyen y perpetúan lo que denominamos Estado. En ambos casos esta realidad política tiene unas consecuencias directas en la vida de las personas y las sociedades, que podemos comprobar prácticamente y representar intelectualmente.

*La realidad política tiene unas consecuencias directas en la vida de las personas y las sociedades, que podemos comprobar prácticamente y representar intelectualmente*

Además, la generación y difusión de la ciencia como un proceso ajeno a su aplicación por los seres humanos supone su mitificación. En efecto, el conocimiento científico alcanza su verdadero sentido cuando le aporta a las personas y colectividades unas explicaciones de los sucesos y de sí mismas, que permiten abordar la resolución de sus problemas, la superación de los retos que les surgen o la satisfacción de sus necesidades de un modo más eficaz que las formas alternativas de conocimiento. Es la aplicación útil de las teorías científicas la que garantiza su continuidad, incorporándolas a las identidades culturales y movilizándolo recursos aportados por las sociedades en clara competencia con otras formas del conocimiento humano.

3.<sup>a</sup>) Como toda conducta humana, la generación y difusión del conocimiento científico está necesariamente condicionado por las circunstancias históricas, la diferente importancia que se le atribuye a la ciencia y la tecnología en las distintas culturas y los propios intereses de las diversas comunidades científicas.

Estas reflexiones iniciales pretenden situar el conocimiento científico en un marco bien definido sobre su naturaleza, alcance, producción y evolución, que nos permita avanzar sobre el análisis de las aportaciones realizadas por tres corrientes teóricas: la científica, la constructivista y el internacionalismo sociológico, para facilitar una salida a la encrucijada en la que se encuentra actualmente la ciencia de las relaciones internacionales.

## 2. Las aspiraciones teóricas de la corriente científica de las relaciones internacionales

La centralidad que durante décadas ocupó el realismo clásico primero y el neorealismo y el neoliberalismo más tarde, impidieron considerar con la debida importancia las aportaciones realizadas por la corriente *científica*, que partiendo del principio de la unidad del método científico entre las ciencias naturales y las ciencias sociales, desde la década de los años 50 se concentró en aplicar la cuantificación y la lógica matemática a la descripción, análisis y comparación de los sucesos internacionales.

La intención última de los autores de esta corriente era la de poder formular leyes científicas y crear modelos teóricos de las relaciones internacionales, que permitiesen dar explicaciones similares a las que ya aportaban la ciencia económica o ciertas parcelas de la sociología y la ciencia política (Kaplan, 1961, 1966).

En el contexto internacional de los años de la postguerra y de la emergente bipolaridad nuclear, la atención de las investigaciones de esta corriente se centró en las relaciones de conflicto y en sus diversas manifestaciones, comenzando por el fenómeno de la guerra y siguiendo por la disuasión nuclear o el papel estratégico de la negociación (Bremer, Regan, & Clark, 2003).

El trabajo pionero de Quincy Wright (1942) que intentaba realizar un análisis riguroso y completo de la guerra y también de sus causas, siguiendo una perspectiva multidisciplinar, abrió el camino de posteriores investigaciones científicas de los conflictos bélicos y, por extensión, de las relaciones de conflicto. Gracias al desarrollo de nuevas formulaciones teórico-matemáticas como la teoría de juegos, desarrollada por Von Neumann, Morgenstern (1944) y Nash (1950), y la teoría de sistemas de Ludwig von Bertalanffy (2006), en la ciencia de las relaciones internacionales se abrió el debate metodológico unido a la cuantificación matemática.

*Gracias al desarrollo de nuevas formulaciones teórico-matemáticas en la ciencia de las relaciones internacionales se abrió el debate metodológico unido a la cuantificación matemática*

No obstante, el grado de implantación de ambas teorías matemáticas fue notablemente desigual. Mientras la teoría de juegos se incorporaba al estudio de los procesos de adopción de decisiones en política exterior y, muy especialmente, en la dinámica de la bipolaridad con disuasión nuclear, la teoría de sistemas solo fue asumida en su dimensión ontológica y en su terminología, pero no se llegó a utilizar su fundamentación matemática. Hay que recordar que según Bertalanffy, un sistema se define como “un complejo de elementos interactuantes” expresado por un conjunto de ecuaciones diferenciales simultáneas, del tipo  $dQ_1/dt = f_1(Q_1, Q_2 \dots Q_n)$ ;  $dQ_2/dt = f_2(Q_1, Q_2 \dots Q_n)$ ;  $dQ_n/dt = f_n(Q_1, Q_2 \dots Q_n)$ , que son las que describen la organización y el funcionamiento del sistema, sea físico, biológico o social (Bertalanffy, 2006, pp. 84-85).

Sin embargo, serán las investigaciones de Lewis Fry Richardson (1960) las que demostraron que más allá de las singularidades históricas que suponían las distintas manifestaciones de la violencia, desde las peleas a las guerras, así como de la aparente aleatoriedad de su ocurrencia, existían patrones de regularidad matemática que permitían fundamentar leyes científicas en la misma medida en que se formulaban por las ciencias físico-naturales.

Tomando como referencia las guerras censadas por Quincy Wright, analizó sistemáticamente 300 conflictos bélicos entre 1822 y 1949, además de compararlos con la actividad de las bandas criminales en Manchukuo en 1935 y en Chicago, encontrando una serie de importantes regularidades matemáticas.

En todos los casos, Richardson observó que se cumplía una ley de potencia (3) que vinculaba el número de muertos con la probabilidad de ocurrencia de los conflictos violentos, fuesen bélicos o de delincuencia organizada, de acuerdo con una escala logarítmica de base 10. También apreció que la ocurrencia de los conflictos bélicos con un número de muertos entre 3163 y 31.622 (exponentes logarítmicos con base 10 de 3,5 y 4,5) fue muy escasa, con un total de 63 guerras entre 1820 y 1945, lo que supuso aproximadamente una contienda cada dos años.

Respecto de la actividad de las bandas criminales, constató que en el caso de Manchukuo existía también una ley de potencia entre el número de incursiones realizadas y el tamaño de las bandas por el número de miembros, mientras que en el caso de Chicago la ley de potencia se establecía entre el número de bandas y el tamaño de las mismas (Richardson, 1948).

Junto al establecimiento de estas leyes de potencia, Richardson también trató de verificar la existencia de correlaciones estadísticas en otras muchas hipótesis recogidas por la literatura científica de los conflictos armados. Entre las principales conclusiones alcanzadas se pueden señalar:

- a) El aumento de la población en el periodo estudiado no fue acompañado por un aumento proporcional en el número de guerras o de muertos.
- b) La contigüidad fronteriza ha sido un factor importante en las guerras de este periodo.
- c) La frecuencia de participación de los Estados en las guerras ha sido tan variable durante este periodo que no se puede afirmar que existan entre ellas países intrínsecamente más beligerantes o pacíficos que otros.
- d) Las causas económicas de las guerras no han alcanzado el 30% de las mismas, siendo un factor más importante en el desencadenamiento de las pequeñas guerras.
- e) La identidad o diferencia de lenguas no tiene una relación significativa con la ocurrencia de las guerras.

*En las manifestaciones de la violencia existían patrones de regularidad matemática que permitían fundamentar leyes científicas*

- f) Las guerras con muchos beligerantes han tendido a ser más largas y menos frecuentes.
- g) Las relaciones internacionales no se configuran como una realidad caótica en la que todos los países tienen la misma probabilidad de guerra. Las relaciones geográficas poseen una gran influencia.

Las investigaciones de Richardson consolidaron una importante área de estudios cuantitativos en las relaciones internacionales, que ha llegado hasta nuestros días gracias a las aportaciones de autores como Anatol Rapoport (1957, 1960, 1989); Kenneth E. Boulding (1959, 1962, 1975); David Singer (1966, 1969, 1981); Robert Axelrod (1986, 2004); Edward E. Azar (2018); Stuart A. Bremer (1992); Ted Robert Gurr (1980, 1994); Monty G. Marshall (2018) y otros muchos.

Las aportaciones de esta corriente *científica* para el desarrollo de la disciplina han sido muy importantes, destacando las siguientes:

- a) Han creado numerosas bases de datos, en las que se recopila información sobre fenómenos tan importantes como las guerras —tanto civiles como internacionales—, el terrorismo, los regímenes políticos, la fragilidad de los Estados, las amenazas a las minorías, etc. (4).
- b) Han demostrado que es posible y útil aplicar la matemática en el desarrollo de la disciplina de las relaciones internacionales tal y como ocurre en otras ciencias físico-naturales y sociales, como la economía.
- c) Permiten contrastar la validez y las limitaciones de las diversas propuestas teóricas mediante la comprobación matemática de sus postulados y relaciones de causalidad; p. ej. la tesis de Huntington sobre la tendencia a una mayor conflictividad interestatal entre países de distintas civilizaciones no encuentra evidencias suficientes que la respalden en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial (Henderson & Tucker, 2001; Chiozza, 2002).
- d) Han abierto el camino para la elaboración de indicadores complejos y modelos susceptibles de utilizarse en la descripción, comprensión y previsión de ámbitos internacionales tan importantes como la negociación diplomática, la disuasión nuclear o los procesos de cooperación e integración regional (Farkas, 1996).
- e) Aunque de un modo incipiente, los modelos cuantitativos están empezando a utilizarse para la simulación por ordenador, ofreciendo así la oportunidad de iniciar la experimentación y de facilitar la enseñanza (Schrodt, 2004; Taber, 1992; Cioffi-Revilla, 1981).

Recientemente se ha comparado la evolución de conflictos bélicos como el de Irak con la insurgencia en Colombia, Afganistán y Perú. En todos estos casos se ha demostrado que no solo existe una distribución según una ley de potencia en el tamaño (número de víctimas) y en la duración de las acciones armadas, sino que muestran una significativa similitud entre ellos a pesar de sus notables diferencias geopolíticas e históricas (Bohórquez, Gourley, Dizon, Spagat, & Johnson, 2009).

Otra importante línea de desarrollo de la corriente científica en las relaciones internacionales se vinculó a la teoría de sistemas. Esta corriente aportó una epistemología holística de la realidad internacional que cambiaba radicalmente la perspectiva del estatismo fragmentado y anárquico del realismo clásico y abría una alternativa al estructuralismo marxista y de los teóricos de la dependencia.

*Una importante línea de desarrollo de la corriente científica en las relaciones internacionales se vinculó a la teoría de sistemas*

Los autores que abordaron la aplicación de la teoría de sistemas a las relaciones internacionales como Morton Kaplan (1957), McClelland (1955), Modelski (1960), Deutsch y Singer (1964) alcanzaron a trasladar los conceptos básicos de esta teoría aportando nuevas explicaciones de los fenómenos internacionales como la disuasión nuclear, la hegemonía y polaridad, la dinámica de alianzas o los procesos de integración regional.

Al considerar los sistemas internacionales unas realidades surgidas de las permanentes e interactivas relaciones entre sus diversas partes o subsistemas y con el *entorno sistémico*, incorporaban una visión ordenada, autorreguladora de su estabilidad, dinámica e interdependiente de las relaciones entre los actores estatales y con el conjunto del sistema internacional, fuese regional o mundial. Sin embargo, al ignorar el fundamento matemático sobre el que Bertalanffy había fundamentado su teoría, limitaron sustancialmente su capacidad explicativa y predictiva, especialmente para los procesos de cambio de unos sistemas a otros.

Llegados a este punto podemos constatar que, a pesar de las destacables aportaciones a las relaciones internacionales que realizó y sigue realizando la corriente científica, estas han sido ampliamente ignoradas en el debate entre los neorrealistas y los teóricos críticos, tal vez porque los resultados de sus investigaciones han cuestionado muchos de los fundamentos y argumentos centrales utilizados en ese debate.

En efecto, la existencia de leyes de potencia en fenómenos internacionales tan distintos como las guerras o el terrorismo, necesariamente nos obligan a revisar algunas de las tesis principales sostenidas por los neorrealistas como Waltz sobre el modelo de decisión racional y la naturaleza intrínsecamente anárquica del sistema interestatal, al mismo tiempo que se reforzaba la idea sobre la existencia de una dimensión estructural de la realidad internacional (Waltz, 1988).

Por otro lado, los resultados alcanzados por la corriente científica también desautorizan argumentos centrales de la ontología crítica postpositivista, como la centralidad del idealismo subjetivo expresado a través del carácter constitutivo y no causal de las interacciones con las interpretaciones del yo y del otro contenidas en ellas, tal como se expresan en el discurso narrativo de las sociedades.

Efectivamente, si durante siglo y medio, las sociedades y países han demostrado una mayor propensión a desencadenar guerras con un número de tan solo miles de muertos frente a las decenas de millones de las dos guerras mundiales, y dicha tendencia se ha mantenido a pesar de los cambios materiales, económicos, científico-tecnológicos y culturales que han experimentado los países y la propia sociedad internacional, entonces se impone la necesidad de revisar los supuestos ontológicos y epistemológicos del actual debate disciplinar.

Sabemos que existen variables que introducen regularidades en las relaciones internacionales, más allá de los cambios acaecidos en la polaridad y hegemonía imperante en la sociedad internacional y a pesar de las alteraciones que están ocurriendo en los conocimientos, identidades, valores e intereses imperantes en el seno de las sociedades y en el conjunto de la sociedad internacional.

Aunque algunas de estas variables todavía no se conozcan bien o no se hayan confirmado definitivamente, podemos afirmar, siguiendo el principio de la falsación de Popper (Popper, 1980), que las aportaciones realizadas por las investigaciones cuantitativas para un número significativo de casos, supone una limitación a las pretensiones de validez general de las formulaciones teóricas de los neorrealistas y, desde luego, constituyen un reto para el relativismo interpretativo mantenido por los postpositivistas más críticos (Lapid, 1989).

*A pesar de las destacables aportaciones a las relaciones internacionales a la corriente científica, estas han sido ampliamente ignoradas*

Como señala Biersteker:

My principal reservation about post-positivism is that however desirable it may be to open international relations to methodological pluralism and relativism, post-positivist scholarship does not offer us any clear criteria for choosing among the multiple and competing explanations it produces. Once liberal toleration yields to the production of alternative interpretations and understandings, how are we to choose from the abundance of alternative explanations? How are we to judge whether interpretation A is to be preferred to interpretation B in a post-positivist era? How are we to ensure that post-positivist pluralism, in the absence of any alternative criteria, will avoid legitimizing ignorance, intolerance, or worse? (1989, pp. 265-266)

Sin embargo, la existencia de leyes de potencia y correlaciones estadísticas o las interpretaciones sistémicas de la realidad internacional, aunque permiten excluir falsas tesis o limitar el alcance de ciertas teorías, por sí mismas, no permiten establecer relaciones de causalidad o postular leyes científicas, tan solo permiten formular hipótesis de investigación con una mayor probabilidad de verificación por los hechos.

Ello nos indica el verdadero límite con el que se han tropezado los autores de la denominada corriente científica. Sus investigaciones son muy útiles para expandir el conocimiento de las relaciones internacionales recopilando información cuantificada, verificando formulaciones teóricas, proponiendo hipótesis y facilitando la formulación de modelos simplificados de la realidad internacional, susceptibles de ser computarizados y simulados. Pero todavía no permiten generar teorías completas capaces de explicar toda una categoría general de sucesos, como p. ej. las relaciones de conflicto, y mucho menos el conjunto de variables y relaciones de causalidad que imperan en una realidad tan compleja y dinámica como es la sociedad internacional. En otras palabras, el cuantitativismo positivista de la corriente científica no nos exime del esfuerzo de formular marcos teóricos inteligibles sobre la realidad internacional.

*El cuantitativismo positivista de la corriente científica no nos exime del esfuerzo de formular marcos teóricos inteligibles sobre la realidad internacional*

### 3. La prototeoría constructivista<sup>(5)</sup>

La irrupción del constructivismo en el debate académico entre los positivistas y las corrientes críticas postpositivistas constituye una demostración clásica de la interpretación de Lakatos sobre el modo en que se desarrolla el conocimiento científico.

Autores tan representativos como Nicholas Onuf y Alexander Wendt discrepan sobre la verdadera naturaleza y alcance teórico de esta corriente. Onuf lo considera una nueva formulación o perspectiva intelectual:

Constructivism is not a theory as such. It does not offer general explanations for what people do, why societies differ, how the world changes. Instead, constructivism makes it feasible to theorize about matters that seem to be unrelated because the concepts and propositions normally used to talk about such matters are also unrelated. (Onuf, 1998, p. 58)

Por su parte Wendt escribirá:

Constructivism is a structural theory of the international system that makes the following core claims: (1) states are the principal units of analysis for international political theory; (2) the key structures in the states system are intersubjective, rather than material; and

(3) state identities and interests are in important part constructed by these social structures, rather than given exogenously to the system by human nature or domestic politics. [...] The result is one form of structural idealism or “idea-ism”. (1994, p. 385)

Desde sus inicios algunos autores constructivistas han tratado de articular un nuevo *programa científico*, pretendidamente progresivo, rescatando elementos del *heurístico positivo* del neorrealismo, del neoliberalismo y del internacionalismo sociológico para conjugarlo con postulados del *núcleo duro* (*hard core*) del postpositivismo, pero renegando del subjetivismo interpretativo que mantienen los autores más radicales del postmodernismo (Wendt, 1999, pp. 38-39; Sánchez, 2012).

La progresiva expansión del constructivismo como una alternativa de integración teórica entre racionalistas y postpositivistas ha suscitado algunas críticas a sus fundamentos conceptuales y argumentales (Adler, 1997; Dunne, 1995), pero también ha generado falsas expectativas en numerosos autores sobre su capacidad explicativa y transformadora de la compleja realidad internacional (Arriola, 2013; Álvarez, 2015).

Algunos de los presupuestos fundamentales del constructivismo están anclados o resultan idénticos a los que se formulan por los neorrealistas y ello debilita sensiblemente sus críticas a esta corriente. Especialmente importantes son: 1) la concepción esencialmente estatalista de la realidad internacional (Onuf, 1989; Wendt, 2003); 2) la consideración de la naturaleza racional de la conducta humana, individual y colectiva, guiada por unos objetivos y respondiendo a ciertos intereses (Onuf, 1998; Wendt, 1994; Weldes, 1996); 3) la relevancia teórica atribuida al vínculo entre el agente y la estructura o, según Onuf, el *acuerdo social* (Onuf, 1998; Wendt, 1987), y 4) el reconocimiento del carácter esencialmente anárquico del contexto internacional (Onuf, 1989; Wendt, 1992; Doty, 1997).

Pero también mantienen importantes discrepancias con los neorrealistas y los materialistas estructurales; 1) sostienen una concepción estructuracionista de la realidad social y por tanto subestiman su dimensión material (Wendt, 1987); 2) la relación entre los agentes y las estructuras son mutuamente constituyentes, lo que excluye las relaciones de causalidad determinista o explicativa (Wendt, 1998); 3) esta teoría adopta una perspectiva única que asume tanto el individualismo como el holismo, pero establece distintos niveles de la realidad social (Onuf, 1995; Wendt, 1999); 4) promueve la necesidad de una ciencia normativa que debe ser guiada por unos criterios éticos (Wendt, 2001).

No obstante, el constructivismo adolece de serias omisiones metodológicas que le imposibilitan alcanzar el rango de una auténtica teoría o programa de investigación progresivo. Me referiré a tres de ellas.

La primera deficiencia metodológica radica en ignorar el impacto de la variable temporal en el desarrollo de las interacciones entre los agentes sociales, especialmente los Estados. Pretender describir y analizar las interacciones al margen de cualquier consideración sobre su duración y la de sus efectos es condenarse a no poder diferenciar entre las realidades de las interacciones aisladas y su encadenamiento, con frecuencia complejo, a lo largo del tiempo para dar origen a las relaciones sociales.

Nadie confundiría una interacción de ayuda humanitaria o un acto de agresión armada con una relación de cooperación al desarrollo o una guerra. Las diferencias no solo son de categorías intelectuales, también lo son de realidades. Por este motivo, la teoría constructivista encuentra

*La primera deficiencia metodológica radica en ignorar el impacto de la variable temporal en el desarrollo de las interacciones entre los agentes sociales*

serias dificultades para ofrecer alternativas a las aportaciones sobre las instituciones y regímenes internacionales formuladas desde el neoinstitucionalismo y el neorealismo.

Para Onuf (1998), el vínculo entre las interacciones que garantizan su extensión social y su duración lo constituyen las reglas y las instituciones, para Wendt las relaciones son interpretadas como parte de la macroestructura, mientras que las interacciones corresponden a la microestructura (Wendt, 1999).

La falta de unos criterios claros para distinguir las distintas realidades atendiendo a su duración y la de sus efectos, complica extraordinariamente la diferenciación entre los agentes y las estructuras, así como entre las identidades y las culturas. Según Wendt “culture as common and collective knowledge” (Wendt, 1999, p. 157) pero no especifica en qué medida las culturas y las identidades se corresponden con realidades sociales diferentes o cuál es la contribución de cada una de ellas a la mutua constitución entre agentes y estructuras.

Un segundo déficit metodológico deriva de la imprecisión conceptual de los principales términos utilizados por los autores constructivistas. Aunque se comparte entre todos ellos el uso de conceptos como agente, estructura, identidades, intereses, reglas, interacción o institución, los significados atribuidos difieren sustancialmente de unos autores a otros. Por ejemplo, para Onuf “Rule is a stable pattern of relations, but not a symmetrical one” (1998, p. 63), sin embargo, más adelante, afirma que “Rules can take the general form of speech acts in each of the three categories presented above: assertive speech acts, directive speech acts, and commissive speech acts” (Onuf, 1998, p. 67), es decir, que las equipara a patrones estables de comunicación como fuentes de las restantes conductas sociales y, por tanto, diferentes de ellas.

Por último, aunque los constructivistas defienden el carácter mutuamente constituyente de la dinámica entre agente y estructura, eluden explicar los procesos concretos a través de los cuales se produce esa mutua interdependencia constituyente. Ello se aprecia claramente cuando se refieren al modo en cómo se construyen las identidades y se formulan los intereses de los Estados en el contexto internacional anárquico.

Al pretender constituir una vía intermedia entre las aportaciones de las corrientes individualistas y las estructuralistas, terminan ocasionando una indefinición epistémica que les impide aprovechar tanto los conocimientos alcanzados por la corriente científica como las potencialidades que ofrece el análisis de las narrativas sociales en su evolución histórica (Holzscheiter, 2014).

El resultado, después de tres décadas de innumerables publicaciones de los autores constructivistas, es una escasa aportación al tratamiento de las grandes cuestiones que figuran en la agenda internacional como son la hegemonía y el multilateralismo; el uso de la fuerza en las relaciones internacionales en sus distintas manifestaciones, desde la disuasión nuclear al terrorismo; la pobreza y la cooperación internacional al desarrollo; las relaciones internacionales culturales y el impacto de los medios de comunicación de masas; la protección internacional de los derechos humanos y sus oportunidades de evolución o la gestión del deterioro medioambiental. Todo ello sin mencionar el emergente debate sobre el proceso de globalización como un fenómeno susceptible de trascender el sistema estatal westfaliano que, por su naturaleza e importancia, debería constituir uno de los ejes centrales de su investigación.

*La falta de unos criterios claros para distinguir las distintas realidades atendiendo a su duración y la de sus efectos complica extraordinariamente la diferenciación entre los agentes y las estructuras*

#### 4. El internacionalismo sociológico como alternativa teórica

A pesar de la hegemonía realista anglosajona, desde los orígenes de la ciencia de las relaciones internacionales ha existido una constante influencia de diversas corrientes sociológicas (Landheer, 1957; Lawson, 2010) presente ya desde el primer debate, especialmente a través del denominado paradigma idealista. No obstante, pocas aportaciones cabía esperar de los autores americanos que, en su mayoría, no se identificaban con los planteamientos conceptuales y metodológicos de la sociología salvo, en el mejor de los casos, quienes se adhirieron a los postulados de una específica escuela de la *sociología empírica* como era el funcionalismo de Talcott Parsons (1962, 1966).

No es, por consiguiente, una casualidad histórica el que la mayoría de los autores que avanzan la necesidad de abordar el estudio de los fenómenos internacionales desde los presupuestos sociológicos, sean también europeos. Los nombres de Schwarzenberger, con su inequívoca proclamación de las relaciones internacionales como “una rama de la sociología que se ocupa de la sociedad internacional” (1960, p. 8), de Schindler (1933) o de Ruysen (1939) aparecen ya en las primeras décadas, aportando una visión directamente orientada al estudio de los fundamentos sociales del derecho internacional y que, por tanto, cuestionaba el estatalismo y la perspectiva política del realismo clásico.

Los autores que adoptan una perspectiva sociológica de las relaciones internacionales comparten, al menos, los siguientes supuestos:

- 1) El objeto material de sus teorías es la sociedad internacional, entendida como la sociedad que agrupa a un conjunto diverso de grupos humanos entre los que destacan los Estados pero que, de ningún modo, queda reducida a estos (Truyol, 1993).

En efecto, todos los autores de este programa admiten la existencia de alguna forma de sociedad y, por tanto, de organización social que se desarrolla más allá de las fronteras de los Estados en la que se incluyen, además de estos, otras entidades interestatales, como las organizaciones intergubernamentales, otros grupos transnacionales y, eventualmente, los propios individuos.

Desde luego, los criterios entre los distintos seguidores de este programa varían en cuanto a los límites, configuración y composición de esa sociedad internacional, en cambio no existe discrepancia ni sobre su existencia ni tampoco sobre su importancia como el objeto de estudio nuclear de la nueva ciencia de las relaciones internacionales.

La existencia de la sociedad internacional como fundamento ontológico de estas teorías supone, implícitamente, dos importantes principios: a) el reconocimiento del individuo como un ser esencial y existencialmente social, que no se guía solo por criterios racionales sino que también está afectado por variables culturales o identitarias, alejándoles de las corrientes del liberalismo individualista; b) la existencia de un orden común internacional, incluyendo normas jurídicas, a pesar de la descentralización del poder entre los Estados y otros actores internacionales, tesis que difiere de la interpretación que defienden los realistas de la naturaleza anárquica del contexto internacional.

Sin embargo, y a diferencia de otras corrientes doctrinales, el internacionalismo sociológico no considera la sociedad internacional como una realidad dada, estática y exógena a sus actores, sino que la estudian partiendo de su dinámica de construcción y evolución histó-

*No es una casualidad histórica que la mayoría de los autores que avanzan la necesidad de abordar el estudio de los fenómenos internacionales desde los presupuestos sociológicos sean también europeos*

rica producto de la naturaleza de las relaciones entre sus actores (Duroselle, 1952, 1998). En este sentido, el internacionalismo sociológico adopta una perspectiva generativa de la sociedad internacional en base al complejo relacional entre sus actores.

- 2) Respecto a las relaciones consideradas esenciales para la explicación teórica de la realidad internacional, los autores del internacionalismo sociológico aceptan una pluralidad de formas relacionales que van desde el conflicto a la cooperación y desde las relaciones políticas a las culturales, pasando por las económicas y jurídicas. Entre todas estas formas relacionales no existe una jerarquía preestablecida y, por consiguiente, cada uno de los autores define su propia jerarquía relacional (Mitchell, 1992; Merle, 1991).
- 3) La sociedad internacional se configura como la resultante de una estructura general y unas relaciones entre sus miembros. Esto significa que la disciplina de las Relaciones Internacionales debe formular teorías que comprendan ambos elementos. No cabe eludir los análisis estructurales, ni tampoco el estudio de las diversas formas relacionales.
- 4) Se rechaza la estricta separación entre el ámbito social intraestatal y el internacional, admitiéndose una influencia mutua a través de los actores y relaciones comunes a ambas esferas sociales.
- 5) Metodológicamente se da prioridad a los análisis históricos y descriptivos sobre otro tipo de métodos de investigación de naturaleza cuantitativo-matemática, aunque no renuncian a alcanzar una cierta capacidad de predicción o previsión. Los autores de esta corriente también defienden la interdisciplinariedad como un instrumento de construcción teórica adecuado a las relaciones internacionales (Aron, 1963, 1967).

El internacionalismo sociológico ha desarrollado un marco teórico en parte coincidente con el constructivismo, aunque utilizando términos diferentes. Por ejemplo, el problema agente-estructura de los constructivistas en la corriente sociológica se corresponde con el tema de los actores-factores internacionales. Ambas corrientes plantean alternativas teóricas al realismo clásico y al neorrealismo sin caer en el estructuralismo marxista.

Sin embargo, el internacionalismo sociológico se anticipó en varias décadas al constructivismo, articulando un núcleo ontológico y epistémico mucho más general, preciso y completo (Calduch, 2013). Al incluir una gama mucho más completa de actores y relaciones, el conjunto de estudios que ha realizado alcanza la práctica totalidad de temas relevantes en la agenda internacional, incluidas las relaciones internacionales culturales, tradicionalmente omitidas por las teorías anglosajonas dominantes (Valle, 2008; Calduch, 2007).

La continuidad activa de los programas del cientifismo y del internacionalismo sociológico, en competencia con un incompleto constructivismo social, un neorrealismo en abierto retroceso y un criticismo postpositivista cada vez más especulativo y estéril, justifican la necesidad de abrir el cuarto debate que permita abordar la investigación y explicación de los nuevos actores y las relaciones emergentes en la sociedad internacional. Si la disciplina de relaciones internacionales no es capaz de enfrentar con éxito este reto científico estará condenada a la creciente irrelevancia.

*El problema agente-estructura de los constructivistas en la corriente sociológica se corresponde con el tema de los actores-factores internacionales*

## 5. Notas

1. Lo que se califica como conocimiento científico está constituido por representaciones o construcciones mentales que guardan relaciones de similitud o correspondencia, susceptibles de comprobación, con los sucesos reales. Gracias a estas construcciones mentales

podemos comprender, explicar y, en ocasiones, reproducir o alterar dichos sucesos reales. La base biológica de tales categorías y construcciones mentales es la actividad entre las redes neuronales, principalmente del cerebro. No obstante, los procesos de construcción intelectual se realizan a través de la inferencia o la deducción, con frecuencia utilizando la matemática, a partir de la información sobre los hechos reales y de la posterior verificación de las relaciones de similitud establecidas. Este proceso de generación de las construcciones intelectuales se realiza siguiendo un procedimiento no arbitrario, denominado método de investigación científica, que está bien definido, es organizado, explícito y además es reproducible.

La expresión y transmisión del conocimiento científico se realiza a través de unos lenguajes formales o simbólicos específicos y su aprendizaje se alcanza por procesos cognitivos que no requieren una experiencia práctica previa.

2. El conocimiento científico presenta importantes diferencias con otras formas de conocimiento humano. Es un conocimiento abstracto y general; alcanzado mediante un procedimiento específico (método de investigación); que alcanza resultados verificables con la realidad y que trasciende las diferencias culturales de las sociedades.

La histórica pugna de los últimos siglos entre el conocimiento científico y los conocimientos derivados de las religiones o filosofías ha llegado hasta nuestros días y demuestra la singularidad del primero respecto de las otras categorías.

3. Las leyes de potencia se han constatado en numerosos fenómenos físicos, como la radiación térmica emitida por un cuerpo negro; geológicos, como los terremotos; biológicos, como la relación entre el metabolismo y el tamaño de un ser vivo; o sociales, como la producción y difusión de la innovación o la ley de Gompertz sobre la mortalidad. La formulación matemática de una ley de potencia con dos escalares es una ecuación del tipo  $y = C x^\alpha$  que expresado en una escala logarítmica equivale a  $\log(y) = \alpha \log(x) + \log(C)$  donde “y” es una función de distribución, “C” es la constante de proporcionalidad y “ $\alpha$ ” es el exponente de la potencia, en el caso de Richardson de base 10.

4. Entre las principales bases de datos se pueden citar:

El Center for Systemic Peace que incluye las bases de datos de poblaciones desplazadas forzadas (1964-2008); principales episodios de violencia política (1946-2017); índice de Estados fallidos (1995-2016); atentados terroristas con bombas y alta victimización; golpes de Estado (1946-2017); Proyecto Polity IV de las características de los regímenes políticos y las transiciones (1800-2017). Obtenido 04 de septiembre de 2018: <https://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>

El Heidelberg Institute for International Conflict Research que incluye una base de datos de los conflictos (1800-2017). Obtenido el 04 de septiembre de 2018: <https://hiik.de/data-and-maps/conflict-database/?lang=en>

El National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism que incluye una base de datos sobre terrorismo global (1970-2017). Obtenido el 04 de septiembre de 2018: <https://www.start.umd.edu/gtd/>

La RAND Corporation que dispone de la base de datos sobre incidentes terroristas a escala mundial (1968-2009). Obtenido el 04 de septiembre de 2018: <https://www.rand.org/nsrd/projects/terrorism-incidents/download.html>

*El proceso de generación de construcciones intelectuales se realiza siguiendo un procedimiento no arbitrario: el método de investigación científica*

El Stockholm International Peace Institute con bases de datos sobre transferencia de armas, industrias de armamento, gasto militar y operaciones multilaterales de paz. Obtenido el 04 de septiembre de 2018: <https://www.sipri.org/databases>

(5) Utilizamos el término *constructivismo*, tal y como lo acuñó Onuf, para denominar a esta corriente doctrinal. No obstante, aceptamos que como toda corriente teórica incluye una diversidad de autores que, si bien comparten una serie de elementos ontológicos y epistémicos, difieren en su alcance e importancia.

## Referencias

- Adler, E. (1997). Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics. *European Journal of International Relations*, 3(3), 319-363. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354066197003003003>
- Alvarez, G. (2015). Foreign Policy Analysis: A constructivist and critical approach. *Estudios Internacionales*, (180), 47-65.
- Arenal, C. del. (2014). *Etnocentrismo y Teoría de las Relaciones Internacionales: una visión crítica*. Madrid: Tecnos.
- Aron, R. (1963). *Paz y guerra entre las naciones*. Madrid: Revista de Occidente.
- Aron, R. (1967). Qu'est-ce qu'une théorie des Relations Internationales. *Revue Française de Science Politique*, 17, 837-861. DOI: <https://doi.org/10.3406/rfsp.1967.393043>
- Arriola, J. (2013). El constructivismo: su revolución onto-epistemológica en Relaciones Internacionales. *Revista Opinión Filosófica*, (1), 377-396. DOI: <https://doi.org/10.6018/202481>
- Axelrod, R. (1986). *La evolución de la cooperación. El dilema del prisionero y la teoría de juegos*. Madrid: Alianza.
- Axelrod, R. (2004). *La complejidad de la cooperación: modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes* (2.ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Azar, E. E. (2018). *Conflict and Peace Data Bank (COPDAB), 1948-1978*. Ann Arbor, MI: Inter-university Consortium for Political and Social Research [distributor]. DOI: <http://doi.org/10.3886/ICPSR07767.v4>
- Baran, P. (1959). *La economía política del crecimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bertalanffy, L. von. (2006). *Teoría General de los sistemas. Fundamentos, desarrollo, aplicaciones*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Biersteker, T. J. (1989). Critical Reflections on Post-Positivism in International Relations. *International Studies Quarterly*, 33, 263-267. DOI: <https://doi.org/10.2307/2600459>
- Bohórquez, J. C., Gourley, S., Dizon, A. R., Spagat, M., & Johnson, F. (2009). Common Ecology Quantifies Human Insurgency. *Nature*, 462, 911-914. Supplementary Information: 1-17. DOI: <https://doi.org/10.1038/nature08631>
- Boulding, K. E. (1959). National Images and International Systems. *The Journal of Conflict Resolution*, 3(2), 120-131.
- Boulding, K. E. (1962). *Conflict and Defense: A General Theory*. New York: Harper & Brothers.

- Boulding, K. E. (1975). *International Systems: Peace, Conflict Resolution, and Politics*. Colorado: Associated University Press.
- Bremer, S. S. (1992). Dangerous Dyads. Conditions affecting the Likelihood of Interstate War, 1816-1965. *The Journal of Conflict Resolution*, 36(2), 309-341. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F0022002792036002005>
- Bremer, S. A., Regan, P. M., & Clark, D. H. (2003). Building a Science of World Politics. Emerging Methodologies and the Study of Conflict. *Journal of Conflict Resolution*, 47(1), 3-12. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F0022002702239508>
- Calduch, R. (2007). Conflictos internacionales culturales y violencia terrorista. *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2006*. Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- Calduch, R. (2013). La Escuela Española de Relaciones Internacionales. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, (115), 9-32.
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica* (1.ª ed.). México: Siglo XXI.
- Chiozza, G. (2002). Is There a Class of Civilization? Evidence from Patterns of International Conflict Involvement, 1946-1997. *Journal of Peace Research*, 39(6), 711-734. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022343302039006004>
- Cioffi-Revilla, C. A. (1981). Fuzzy Sets and Models of International Relations. *American Journal of Political Sciences*, 25(1), 129-159. DOI: <https://doi.org/10.2307/2110917>
- Deutsch, K. W., & Singer, J. D. (1964). Multipolar Power Systems and International Stability. *World Politics*, 16(3), 390-406. DOI: <https://doi.org/10.2307/2009578>
- Doty, R. L. (1997). Aporia: A Critical Exploration of the Agent-Structure Problematique in International Relations Theory. *European journal of International Relations*, 3(3), 365-392. DOI: <https://doi.org/10.2307/2009578>
- Dunne, T. (1995). The Social Construction of International Society. *European journal of International Relations*, 1(3), 367-389.
- Duroselle, J. B. (1952). L'étude des Relations Internationales: Objet, Méthode, Perspectives. *Revue Française de Science Politique*, 2, 676-701. DOI: <https://doi.org/10.3406/rfsp.1952.392166>
- Duroselle, J. B. (1998). *Todo imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Farkas, A. (1996). The Evolutionary Models in Foreign Policy Analysis. *International Studies Quarterly*, (40), 343-361.
- Furtado, C. (1969). *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*. México: Siglo XXI.
- Gibson, Q. (1961). *La lógica de la investigación social*. Madrid: Tecnos.
- Gurr, T. R., & Harff, B. (1994). *Ethnic Conflict in World Politics*. Boulder: Westview Press.
- Gurr, T. R. (1980). *Handbook of political conflict: Theory and research*. New York: The free press.

- Heisenberg, W. (2013). *La imagen de la naturaleza en la física actual*. Recuperado de [http://mimosa.pntic.mec.es/~sferna18/EJERCICIOS/2013-14/La\\_imagen\\_de\\_la\\_naturaleza\\_en\\_la\\_fisica\\_actual-Werner\\_Heisenberg.pdf](http://mimosa.pntic.mec.es/~sferna18/EJERCICIOS/2013-14/La_imagen_de_la_naturaleza_en_la_fisica_actual-Werner_Heisenberg.pdf)
- Henderson, E. A., & Tucker, R. (2001). Clear and Present Strangers: The Clash of Civilizations and International Conflict. *International Studies Quarterly*, (45), 317-338.
- Holzsheiter, A. (2014). Between Communicative Interaction and Structures of Signification: Discourse Theory and Analysis in International Relations. *International Studies Perspectives*, (15), 142-162.
- Kaplan, M. A. (1957). *System and Process in International Politics*. Nueva York: John Wiley and sons.
- Kaplan, M. A. (1961). Problems of Theory Building and Theory Confirmation in International Politics. *World Politics*, 14(1), 6-24.
- Kaplan, M. A. (1966). Traditionalism vs Science in International Relations. *World Politics*, 19(1), 1-20.
- Knorr, K. & Verba, S. (eds.) (1961). *The International System. Theoretical Essays*. Princeton University Press.
- Kuhn, T. S. (1971). *La estructura de las revoluciones científicas* (6.ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Lakatos, I. (1985). La Historia de la ciencia y sus reconstrucciones racionales. En I. Hacking (ed.), *Revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Landheer, B. (1957). Les théories de la sociologie contemporaine et le Droit International. *Recueil des Cours de l'Academie de Droit International de La Haye*, 92(II), 525-621.
- Lapid, Y. (1989). The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-Positivis Era. *International Studies Quarterly*, 33(3), 235-254. DOI: <https://doi.org/10.2307/2600457>
- Lenin, V. I. (1975). *Obras Escogidas*. (Vols. 1-3). Madrid: Akal.
- Marshall, M. G., & Marshall, G. E. (2018). *Global Report 2017: Conflict, Governance and State Fragility*. Viena: Center for Systemic Peace. Recuperado el 19 de Agosto de 2018 de <http://www.systemicpeace.org/vlibrary/GlobalReport2017.pdf>
- Marx, C., & Engels, F. (1976). *Obras Escogidas*. (Vols. 1-3). Moscú: Progreso.
- McCLELLAND, Ch. A. (1955). Applications of General Systems Theory in International Relations. *Main Currents in Modern Thought*, 12, 27-34.
- Merle, M. (1991). *Sociología de las relaciones internacionales* (2.ª ed.). Madrid: Alianza.
- Mitchell, C. R. (1992). Relationships within World Society. In E. Luard (ed.), *Basic Texts in International Relations. The Evolution of Ideas about International Society* (pp. 566-567). Londres: MacMillan Press.
- Modolski, G. (1960). *The Communist International System*. Princeton, Princeton University Press.
- Morgenstern, O., & Neumann, J. von (1944). *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton University Press.

- Nash, J. (1950). Equilibrium points in n-person games. *Proceedings of the National Academy of the USA*, 36(1), 48-49.
- Onuf, N. (1989). Anarchy, Authority, Rule. *International Studies Quarterly*, 33(2), 149-173.
- Onuf, N. (1989). *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Greenwood, Columbia: University of South Carolina Press.
- Onuf, N. (1995). Levels. *European Journal of International Relations*, 1(1), 35-58.
- Onuf, N. (1998). Constructivism: A User's Manual. In V. Kubáľková, N. Onuf, P. Kowert (eds.), *International Relations in a Constructed World* (pp. 58-77). New York, M. E.: Sharpe Armonk.
- Parsons, T. (1962). La polarización y el problema del orden internacional. *Revista de Política Internacional*, (61), 13-40.
- Parsons, T. (1966). *El sistema social*. Madrid: Revista de Occidente.
- Popper, K. R. (1959). *La lógica de la investigación científica* (1.ª ed., 5.ª reimp.). Madrid: Tecnos.
- Price, R., & Reus-Smit, Ch. (1998). Dangerous Liaisons? Critical International Theory and Constructivism. *European Journal of International Relations*, 4(3), 259-294. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F1354066198004003001>
- Putnam, H. (1985). La corroboración de las teorías. En I. Hacking (ed.), *Revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rapoport, A. (1957). Lewis F. Richardson's mathematical theory of war. *Conflict Resolution*, 1(3), 249-299. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F002200275700100301>
- Rapoport, A. (1960). *Fights, Games, and Debates*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Rapoport, A. (1980). *The Origins of Violence: Approaches to the Study of Conflict*. New York: Paragon House.
- Richardson, L. F. (1948). Variation of the Frequency of Fatal Quarrels with Magnitude. *Journal of the American Statistical Association*, 43(244), 523-546. DOI: <https://doi.org/10.1080/01621459.1948.10483278>
- Richardson, L. F. (1960). *Arms and Insecurity: A Mathematical Study of the Causes and Origins of War*. Edited by Nicolas Rashevsky and Ernesto Trucco. Pittsburgh, Pa.: The Boxwood Press.
- Richardson, L. F. (1960). *Statistics of Deadly Quarrels*. Edited by Quincy Wright and C. C. Lienau. Pittsburgh, Pa.: The Boxwood Press.
- Ruyssen, Th. (1939). Les caractères sociologiques de la communauté humaine. *Recueil des Cours de l'Academie de Droit International de La Haye*, 67(1), 125-231. DOI: <https://doi.org/10.1163/ej.9789028610422.121-232>
- Sánchez, L. E. (2012). ¿De qué se habla cuando se habla de constructivismo? Revisión de sus clasificaciones y categorías. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, (114), 107-129.
- Schindler, D. (1933). Contribution à l'étude des facteurs sociologiques et psychologiques du droit international. *Recueil des Cours de l'Academie de Droit International de La Haye*, 46(IV), 233-325.

- Schrodtt, Ph. A. (2004). *Patterns, Rules and Learning: Computational Models of International Behavior* (2.<sup>a</sup> ed.). Vinland: Parus Analytical Systems.
- Schwarzenberger, G. (1960). *La política del poder. Estudios de la sociedad internacional*. México/Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Singer, J. D., & Small, M. (1966). Formal Alliances, 1815-1939. *Journal of Peace Research*, 3(1), 1-32.
- Singer, J. D., & Small, M. (1969). Formal Alliances, 1815-1965. An Extension of the Basic Data. *Journal of Peace Research*, 6(3), 257-282. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F002234336900600305>
- Singer, J. D. (1981). Accounting for International War: The State of the Discipline. *Journal of Peace Research*, XVIII(1), 1-18.
- Taber, Ch. S. (1992). POLI: An Expert System Model of U.S. Foreign Policy Belief System. *The American Political Science Review*, 86(4), 888-904. DOI: <https://doi.org/10.2307/1964342>
- Truyol, A. (1993). *La sociedad internacional* (2.<sup>a</sup> ed.). Madrid: Alianza.
- Valle, S. (2008). *Cultura y civilización: un acercamiento desde las ciencias sociales*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Waltz, K. N. (1988). *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Weldes, J. (1996). Constructing National Interests. *European Journal of International Relations*, 2(3), 275-318. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F1354066196002003001>
- Wendt, A. (1987). The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization*, 41(3), 335-370. DOI: <https://doi.org/10.1017/S002081830002751X>
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300027764>
- Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State. *The American Political Science Review*, 88(2), 384-396. DOI: <https://doi.org/10.2307/2944711>
- Wendt, A. (1998). On constitution and causation in International Relations. *Review of International Studies*, 24(5), 101-118.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Wendt, A. (2001). Driving with Rearview Mirror: On the Rational Science of Institutional Design. *International Organization*, 55(4), 1019-1049. DOI: <https://doi.org/10.1162/002081801317193682>
- Wendt, A. (2003). Why a World State is inevitable. *European Journal of International Relations*, 9(4), 491-542. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F135406610394001>
- Wright, Q. (1942). *A Study of War*. (Vols. 1-2). Chicago: The University of Chicago Press.



# MAQUIAVELOS *SENZA VIRTÙ*: A PROPÓSITO DE LAS REALIDADES DEL REALISMO POLÍTICO

## Maquiavelos *Senza Virtù*: About the Realities of Political Realism

**José Antonio García Saez**  
Universidad de Valencia  
E-mail: j.antonio.garcia@uv.es



Autor

Hans J. Morgenthau es uno de los autores más representativos del realismo en las relaciones internacionales. Su obra, sin embargo, ha sido recibida en España y otros países de forma un tanto sesgada, descuidando fundamentalmente aquellos elementos de su teoría que guardan relación con la moral. Este trabajo da cuenta de los elementos comunes a los autores del realismo clásico del siglo XX. A continuación, se profundiza en las particularidades del realismo de Morgenthau y se apuntan algunos sus principales desarrollos e influencias contemporáneas.



Resumen

*Hans J. Morgenthau is one of the most representative authors of realism in international relations. His work, however, has been received in Spain and other countries in a biased way, fundamentally by neglecting those moral elements of his theory. This work deals with some of the elements of the classic realism of the 20th century. Also, it shows some particularities of Morgenthau's realism, pointing out some of its main contemporary developments and influences.*



Abstract

Relaciones internacionales; realismo político; filosofía del derecho internacional; Hans J. Morgenthau.



Key words

*International relations; political realism; philosophy of international law; Hans J. Morgenthau.*

Recibido: 11-07-2019. Aceptado: 20-08-2019



Fechas

## 1. Introducción

En su obra *The Power of Power Politics* John A. Vasquez mostró, a través del método cuantitativo, que el realismo se había erigido como el paradigma dominante en el campo de las relaciones internacionales desde principios de la década de los cincuenta hasta los noventa. Y todavía hoy podría decirse que los principales proyectos de investigación, gran parte de la docencia universitaria y el asesoramiento prestado a los organismos gubernamentales se encuentran fuertemente influenciados por el pensamiento realista. En los Estados Unidos, pero también en el resto del mundo. Vasquez destaca el papel central que Morgenthau y su *Politics Among Nations* —publicado originalmente en 1948— han jugado en la configuración de este paradigma: “no cabe duda de que el trabajo de Morgenthau ha sido el vehículo más importante para el establecimiento del dominio del paradigma realista en este campo” (1999, p. 36). Sin embargo, de la obra de Morgenthau se han hecho las interpretaciones más variadas. El realismo en las relaciones internacionales dista de ser algo parecido a un marco teórico coherente y uniforme. Antes, al contrario, existe una variedad de teorías derivadas del realismo clásico, lo cual refleja el permanente proceso de revisión y crítica a los que esta teoría ha sido sometida a medida que han transcurrido los grandes acontecimientos de la historia internacional reciente<sup>1</sup>.

A la vista de tales ideas, este texto tratará de exponer las principales características del pensamiento realista aplicado a las relaciones internacionales. En particular, se prestará una especial atención a la versión del realismo ofrecida por Morgenthau, que resulta un autor fundamental no solo para los partidarios del realismo, sino para cualquiera que se dedique a las relaciones internacionales, disciplina de la que se le considera como un padre fundador (Hoffmann, 1977, p. 44). Las relaciones internacionales como disciplina autónoma surgen, por lo tanto, vinculadas a una visión realista, hecho que marca una tensa relación desde sus inicios con el ámbito del derecho internacional, pero también con la moral. Es necesario, por lo tanto, explorar las influencias y los desarrollos que en las relaciones internacionales se han dado a partir de Morgenthau, aunque en numerosas ocasiones estos no deriven precisamente de una lectura amplia y cuidadosa de su obra, sino más bien de interpretaciones sesgadas y mediadas a través de las posiciones neorrealistas.

El punto de vista adoptado para emprender este ejercicio teórico es el punto de vista de la filosofía del derecho internacional. En la línea de Besson y Tasioulas (2010) o de García Pascual (2015), entiendo la filosofía del derecho internacional como una especialidad de la filosofía del derecho que se interesa por pensar el fenómeno social del derecho en el ámbito internacional, lo cual comprende inevitablemente preocuparse también por la tensión entre el derecho y la política en ese ámbito. Es desde esa perspectiva y, por lo tanto, como un cercano *outsider* de las relaciones internacionales, desde donde se tratará de prestar atención a la recepción de la obra de Morgenthau en España. Junto a esto, y en el marco del décimo aniversario de la implantación del grado en relaciones internacionales en nuestro país, cabe aprovechar la oportunidad para reflexionar muy brevemente sobre la distinción —no siempre clara— entre el

*El punto de vista adoptado para emprender este ejercicio teórico es el punto de vista de la filosofía del derecho internacional*

1 El realismo ha estado presente en los llamados tres “grandes debates” que marcan cronológicamente los periodos por los cuales ha atravesado la disciplina de las relaciones internacionales: primer gran debate entre realismo e idealismo (durante los años treinta y los cuarenta); segundo gran debate entre realismo o tradicionalismo y behaviorismo (durante los cincuenta y los sesenta); y tercer gran debate entre positivismo y postpositivismo (representado por los enfoques postmodernos). Esta clasificación estandarizada sobre los “grandes debates”, sin embargo, ha sido fuertemente cuestionada por algunos como Duncan Bell (2003), quien los ha clasificado como “ilusorios anacronismos” que ni siquiera han existido en la realidad, o que se reducen a debates bastante concretos, como es el caso del debate entre el realismo y el behaviorismo —que realmente se puede extender poco más allá del debate que Hedley Bull y Morton A. Kaplan mantuvieron en la revista *World Politics* en 1966— (Jütersonke, 2010, p. 7).

derecho internacional público y las relaciones internacionales. Aunque no es una tarea sencilla, resultaría imprescindible tratar de entender la influencia que el realismo político —bien o mal entendido— ha jugado en la singular relación que en nuestras facultades se ha establecido entre el derecho internacional y las relaciones internacionales: departamentos en los que ambas disciplinas se entremezclan, profesorado que sin la oportuna especialización se ve impartiendo indistintamente materias de uno u otro campo, planes de estudios en los que los contenidos aparentemente se duplican, etc. Son realidades generales que —sin ser oportuno entrar aquí en ningún caso concreto— parecen apuntar a una especie de hibridación entre el derecho internacional y las relaciones internacionales. El proceso de desformalización y fragmentación en el que vive inmerso el derecho internacional, coincide en buena medida con el auge de las relaciones internacionales a partir de los años cincuenta del siglo XX. Y este proceso, lejos de ser ajeno a nuestro ambiente académico, se viene manifestando en múltiples reformas que bien merecerán ser estudiadas en los próximos años.

## 2. Qué entender por realismo político

El realismo es un concepto relacional. Se construye en relación a otro concepto u otra teoría, que por lo general es calificada de idealista o utópica. De ahí que las apelaciones al realismo tiendan a ser ambiguas y, por lo tanto, interpretables de las maneras más distintas. Si bien es cierto que el realismo puede ser en ocasiones el contrapeso necesario a la exaltación de las utopías, también lo es que a menudo acaba convertido en el refugio de los cínicos que, apelando a la realidad de los hechos, no hacen más que defender sus propios intereses (Portinaro, 1999, p. 3). Puesto que el realismo se basa en el “principio de realidad”, las construcciones del realismo podrán ser tantas como significados concretos se le atribuyan a ese principio. Algunos considerarán que la realidad se encuentra marcada por la naturaleza humana, siempre egoísta; otros, en cambio, insistirán en prestar atención a las enseñanzas de la historia; y otros, a la complejidad de los procesos sociales. Así, el término realismo resulta tan ambiguo en su aplicación a la política como lo es aplicado a la filosofía, al derecho<sup>2</sup>, a la literatura o a las artes figurativas, donde el término ha proliferado en un caleidoscopio de acepciones (Portinaro, 1999, p. 13).

Paradójicamente, se ha reivindicado como realistas a filósofos cuyas teorías han sido calificadas de idealistas, como Fichte o Hegel. Del mismo modo, representantes del pacifismo jurídico (García Sáez, 2013) tampoco han dejado de reivindicar sus ideas como ideas realistas. En algún pasaje, Kelsen ha llegado a defender su teoría pura como una teoría “radicalmente realista” (1941, p. 121; 1996, p. 50) y su posición internacionalista ha llegado a ser definida como una “utopía realista” (La Torre y García Pascual, 2003). Bobbio, por su parte, ha sido definido por algunos de sus discípulos como un maestro del “realismo de rostro humano” (Portinaro, 1999, p. 1). Y, más contemporáneamente, Ferrajoli ha insistido en diferenciar entre un “realismo a largo plazo” y un “realismo a corto plazo” (2006, p. 157), adhiriéndose al primero, que sería aquel que apuesta por hacer efectivas las promesas contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos como única solución real para establecer una paz duradera y justa a nivel global.

Tomando en cuenta estos matices, se puede tratar de establecer el conjunto de características comunes que presentarían las teorías que han abordado los problemas de la política internacional

*Algunos considerarán que la realidad se encuentra marcada por la naturaleza humana, siempre egoísta; otros, se centran en enseñanzas de la historia; y otros, a la complejidad de los procesos sociales*

2 En el campo jurídico se han distinguido al menos tres versiones del realismo: la norteamericana (representada por Pound o Lewellyn), la escandinava (Olivecrona o Ross) y la genovesa (Tarello o Guastini).

desde una perspectiva realista. Aquí nos limitaremos a dar cuenta de las teorías que se corresponderían con el llamado realismo clásico, representado en el siglo XX por autores como Edwin H. Carr (2004), John Herz (1950) o Hans Morgenthau (2006). Marcadas por un fuerte pesimismo antropológico<sup>3</sup>, estas teorías consideran, en general, que los Estados son los principales actores de la escena internacional, puesto que no existe una estructura de poder por encima de ellos. Siendo esto así, las relaciones internacionales presentarían una naturaleza inevitablemente conflictiva, marcada por la permanente competición por satisfacer los propios intereses. Una competición que es en última instancia la lucha por la propia supervivencia; esto es, por la autopreservación del Estado. Dado que el mundo de las relaciones internacionales es un mundo en permanente conflicto, un contexto en el que reina la anarquía (Bull, 2002) y donde prevalece el estado de naturaleza en el sentido hobbesiano, cobran en él todo el valor las viejas recomendaciones de Maquiavelo para descartar cualquier escrúpulo moral que interfiera en la propia conservación. El fin justificaría los medios, porque “hay una distancia tan grande del modo como se vive al modo como deberíamos vivir, que aquel que reputa por real y verdadero lo que sin duda debería serlo, y no lo es por desgracia, corre a una ruina segura e inevitable” (Maquiavelo, 2004, p. 103)<sup>4</sup>.

De esta forma, las distintas aproximaciones realistas a la política internacional presentan una común aversión por lo que despectivamente suelen denominar “moralismo” y “legalismo”; es decir, por los límites normativos impuestos a la actuación de los Estados desde la moral o desde el derecho. Según esta posición, ni las normas morales podrían funcionar en un contexto en el que no existe un sentimiento de justicia compartido, ni las normas jurídicas podrían hacerlo donde no hay un aparato coactivo lo suficientemente fuerte como para doblegar la voluntad de quienes están sometidos a ellas. Tal convicción no pretende estar basada en ninguna ideología concreta, sino en la fuerza de los hechos, contrastada por la observación de la historia. El realismo, afirmó Passerin d'Entrèves, es “una forma de radical empirismo” (1967, p. 31). No está interesada en formular teorías en abstracto, sino que prefiere leer la cruda realidad política del presente y la confronta con las enseñanzas de la historia<sup>5</sup>.

A partir de esa operación, el realista está ya en condiciones de formular previsiones razonables que sirvan para orientar al gobernante. De la misma manera que Maquiavelo ponía su saber a disposición del *palazzo*, los realistas contemporáneos lo ponen hoy al servicio de la Casa Blanca, de Bruselas o del G-20. En este sentido, un rasgo común a la mayoría de teorías realistas es que no se contentan con describir la realidad, sino que tratan de prescribirla. Si el gobernante es capaz de comprender y gestionar las claves ofrecidas por el conocimiento de la regularidad de la historia y de las constantes antropológicas que marcan la política, entonces el suyo será un gobierno eficaz. E, igualmente, si aplica estas coordinadas a su relación con otros Estados, la suya será una política exterior eficaz.

De estas premisas se deriva que existe una contradicción irresoluble entre el realismo y el idealismo que representa el pacifismo jurídico internacionalista. Si las aspiraciones del pacifismo —

*De la misma manera que Maquiavelo ponía su saber a disposición del palazzo, los realistas contemporáneos lo ponen hoy al servicio de la Casa Blanca, de Bruselas o del G-20*

3 Cabe reparar en que el pesimismo antropológico está ligado en buena medida a las experiencias vitales de los propios autores, quienes, como Morgenthau o Herz, sufrieron en sus propias carnes el antisemitismo y tuvieron que huir de la Europa asediada por el fascismo para buscar refugio en los Estados Unidos (vid. Rösch, 2014).

4 Aunque el Maquiavelo que interesa al realismo sea fundamentalmente el Maquiavelo de *El príncipe*, no puede dejar de apuntarse que esta obra no es necesariamente la que mejor representa la rica filosofía política del pensador florentino. Es justo apuntar que Morgenthau (1945, p. 145) se esforzó en separarse de esas interpretaciones de la vertiente amoral del pensamiento de Maquiavelo.

5 Sobre la importancia de la historia en la teoría realista de Morgenthau, (vid. García Sáez, 2017).

como las del propio derecho— son eminentemente universalistas, las del realismo —como las de la propia política— son inevitablemente particularistas. El pacifismo, en su versión jurídica, pretende alcanzar un Estado donde el uso de la fuerza se halle estrictamente limitado por el derecho. El realismo, por el contrario, reconociendo la naturaleza conflictiva de lo político, puede admitir la regulación del uso de la fuerza en situaciones de normalidad pero, en última instancia, en las situaciones de excepción, considerará que el poder no puede estar sometido más que a la voluntad de quien lo ejerce. La tensión entre los defensores del pacifismo jurídico y los del realismo político se ha manifestado a lo largo de todo el siglo XX de forma constante (García Sáez, 2016). Allá donde unos consideran que un conflicto debe resolverse sometiéndolo a la autoridad de un tribunal imparcial, los otros consideran que, si interesa, debe intervenir militarmente. Allá donde unos propugnan el fortalecimiento de instituciones universalistas como las Naciones Unidas, los otros animan a reforzar el potencial de los ejércitos estatales o, como mucho, a realizar alianzas de carácter estratégico. Donde los unos apuestan por una concepción armónica de la sociedad, los otros destacan la concepción conflictiva. Donde los unos propugnan una concepción comunicativa de la política —definida por la deliberación y la publicidad—, los otros defienden una concepción estratégica —marcada por la opacidad y el secreto— (Portinaro, 1999, p. 28).

Contra poniendo dos posiciones tan amplias y complejas ciertamente es fácil caer en lo que Williams ha llamado la “tiranía de las falsas polaridades” (2005, p. 128). La teoría de cada uno de los realistas clásicos presenta tantos matices que no pueden ser recogidos aquí. A modo únicamente de ejemplo, podemos llamar la atención sobre trabajos como los de William E. Scheuerman (2008, 2011) que han cuestionado agudamente la visión canónica del realismo clásico. Scheuerman argumenta que la estigmatización del realismo que suele hacerse desde posiciones internacionalistas, pacifistas o cosmopolitas es errónea y superficial. Insiste en que puede haber también un realismo de izquierdas, que apueste por una reforma de las instituciones internacionales en el sentido progresista. De hecho, según su sugerente interpretación, grandes autores realistas de mitad del siglo XX — fundamentalmente Morgenthau y Herz—, siendo de origen alemán, no solamente habían sido influenciados por la reaccionaria *Realpolitik* bismarckiana, sino también —e incluso mayoritariamente— por el ambiente reformista de la República de Weimar y, destacadamente, por la Escuela de Frankfurt.

*El pacifismo, en su versión jurídica, pretende alcanzar un Estado donde el uso de la fuerza se halle estrictamente limitado por el derecho*

### 3. Concreciones del realismo en Morgenthau

La teoría de la política internacional de Morgenthau se ha ganado un lugar central entre las teorías del denominado realismo clásico del siglo XX, cuyos trazos principales acaban de esbozarse. Morgenthau se ha convertido en una referencia para varias generaciones de politólogos estadounidenses y sus *Seis principios de realismo político* se siguen estudiando en cualquier curso de relaciones internacionales, incluidos los que se imparten en España. A pesar de que el gran teórico alemán pasara un tiempo en Madrid, enseñando en el Instituto de Estudios Internacionales y Económicos durante la II República (García Sáez, 2014), en nuestro país ha sido objeto de pocos estudios específicos y sistemáticos<sup>6</sup>; y la mayoría de sus principales obras siguen sin ser publicadas en lengua castellana<sup>7</sup>.

6 Una excepción es la inédita tesis doctoral de Esther Barbé Barbé (1986).

7 Sin ánimo de exhaustividad, podemos señalar que algunos fragmentos de sus obras han sido compilados y editados por Barbé (1990); y entre las obras traducidas podemos destacar una edición de *Politics Among Nations*, publicada como *La lucha por el poder y por la paz*, editada en Buenos Aires en 1968; o su libro con Noam Chomsky *El interés nacional y los documentos del Pentágono* (1973).

Por eso, pese a lo exitoso de su teoría, cabe prevenirse contra las versiones canónicas y poco elaboradas que se suelen encontrar de la obra de Morgenthau. Su realismo jurídico está plagado de matices y de él se han realizado las interpretaciones más dispares. Junto a las versiones que se limitan a considerarlo como un puro defensor de la *Realpolitik*, el realismo de Morgenthau ha sido calificado también de “idealista” por algunos (Raskin, 1984) o de “irreal” por otros (Kaufman, 2005). En todo caso, lo cierto es que el de Morgenthau es un realismo complejo y “nada fácil” (Scheuerman, 2009, p. 1) de sintetizar. Como destaca Scheuerman, el propio Morgenthau fue reticente a utilizar el adjetivo “realista” (2009, p. 5)<sup>8</sup>. No fue hasta la segunda edición de *Politics Among Nations*, en 1954, cuando introdujo los famosos *Seis principios de realismo político*; y lo hizo tras varias consultas con el editor —parece ser que encaminadas a aumentar las ventas— (Jütersonke, 2010, p. 182). Podemos estar de acuerdo con Jütersonke en que “si no fuera por esos *Seis principios de realismo* y por el éxito de [*Politics Among Nations*] sería dudoso que estuviéramos hablando de Morgenthau hoy, e incluso más dudoso que fuera considerado como un pensador canónico de las relaciones internacionales” (2010, p. 175).

Combinando las nuevas interpretaciones aparecidas en los últimos años con las versiones más convencionales, se tratará de realizar a continuación una caracterización del realismo político de Morgenthau que, siguiendo a Barbé (1987), podría estar basada en tres elementos fundamentales: a) la consideración del Estado como actor racional en las relaciones internacionales; b) las relaciones internacionales como conflicto y el equilibrio del poder; y c) la centralidad del poder.

### 3.1. El Estado como actor racional en las relaciones internacionales

Desde la Paz de Westfalia de 1648 el Estado ha sido el actor por excelencia del sistema internacional. Aunque nuevos actores muy relevantes hayan aparecido en el último siglo, la política internacional sigue siendo fundamentalmente una “política entre naciones”. De ahí que Morgenthau, en principio, adopte un punto de vista estatocéntrico que se caracterizaría por considerar que el Estado es la forma histórica de organización del ejercicio del poder en las relaciones internacionales; y, como tal, el principal actor político que debe ser tomado en cuenta cuando analizamos la política internacional.

Sobre ese papel central del Estado se basará una de las categorías de análisis más importante de las empleadas por Morgenthau: el concepto de interés nacional. El interés nacional se define en términos de poder (2006, p. 5) y tiene en su núcleo duro a la seguridad nacional. El fin de toda comunidad política ha de ser perdurar; es decir, preservarse en sus propios términos físicos, políticos y culturales. Por eso, la seguridad nacional deviene un mínimo innegociable para el estadista. En la medida en que toda política exterior busque la satisfacción de su interés nacional, el Estado se configura como un actor racional en el tablero internacional. La política exterior, marcada por el criterio de satisfacer el propio interés nacional, se vuelve entonces previsible. A partir de ahí, el estudio de las relaciones internacionales podrá empezar a ser considerado como una disciplina independiente, dotada de unos parámetros de análisis propios que le permitirán

*El fin de toda comunidad política ha de ser perdurar: preservarse en sus propios términos físicos, políticos y culturales*

<sup>8</sup> Así lo demuestran también algunas de sus obras más tempranas, en las que todavía como jurista —no como teórico de las relaciones internacionales— vacila en el uso del adjetivo “realista”: si primero anunciaría la intención de construir una “teoría realista del derecho internacional” (1936), posteriormente se corregiría para hablar mejor de una “teoría funcionalista del derecho internacional” (1940). Sobre este cambio, vid. García Sáez, 2014.

prescindir de las herramientas metodológicas que hasta ese momento había tomado prestadas de otras ciencias sociales (Hoffmann, 1977; Morgenthau, 2006, p. 13).

Contra lo que en un principio podría pensarse —y he aquí una de las particularidades que lo diferenciarían de otros realistas (p. ej. Carr, 2004)—, Morgenthau sostiene que no existe ninguna contradicción entre las exigencias de la moral y la definición de la política exterior en términos del interés nacional. Defiende la “dignidad moral del interés nacional” argumentando que el dilema no se debe situar entre la moralidad y la búsqueda del interés nacional, sino entre un conjunto de principios que son ajenos a la realidad de la política internacional y otro conjunto de principios que sí que toman en cuenta esa realidad (1951, p. 33). En el ámbito doméstico los individuos pueden permitirse sacrificar sus propios intereses en beneficio de la comunidad. En ciertas ocasiones incluso les es requerido ese sacrificio, teniendo en cuenta que existen mecanismos colectivos que se preocupan por salvaguardar la vida de los individuos.

Pero en el ámbito internacional la situación es radicalmente distinta. Morgenthau recupera la idea de Hobbes de que no puede existir moral ni derecho sin Estado: “principios morales universales como la justicia o la igualdad, son capaces de orientar la acción política únicamente en la medida en la que se les haya atribuido un significado concreto [...] por la sociedad” (1951, p. 34). A falta de ese consenso social, cualquier apelación a principios de justicia universal se vuelve hipócrita y sirve únicamente para justificar en última instancia los propios intereses (Morgenthau, 2006, p. 11; 1948). Morgenthau parece pensar, como Schmitt siguiendo a Proudhon, que en el contexto político, que es un contexto de inevitable conflictividad, “quien dice humanidad pretende engañar” (Schmitt, 1999, p. 84). Eso hace que la única guía honesta, la única guía “moral”, para orientar la política exterior de los Estados sea la búsqueda explícita del interés nacional. Solo identificando y reconociendo los intereses que legítimamente persigue cada Estado, se puede aspirar a una política exterior coherente. Y eso para Morgenthau no estaría reñido con la moral. Al contrario. El egoísmo de la nación es sustancialmente diferente al egoísmo del individuo (1951, p. 36). Nada hay de inmoral en defender los propios intereses; y más en una sociedad como la internacional, donde nadie los defenderá por uno. Así pues, sería necesario dar la vuelta al ideal de la moralidad universal, sustituyéndola por una moralidad particular: “la antítesis entre los principios morales y el interés nacional no solamente es errónea, sino también moralmente perniciosa. Una política exterior derivada del interés nacional es, de hecho, moralmente superior a una política exterior guiada por principios morales universales” (1951, p. 38).

En el corazón del realismo político de Morgenthau está, entonces, la distinción radical entre las preferencias ideológicas o morales que puedan tener los hombres de Estado y los motivos que les conducen a actuar en materia de política exterior: “la historia muestra que no existe una correlación exacta ni necesaria entre la calidad de los motivos y la calidad de la política exterior” (2006, p. 6). Nada tendrían que ver las simpatías políticas de los gobernantes con sus acciones, que deberían guiarse no por una ideología, sino por la comprensión racional —que no racionalista (1946, p. 13)— de aquello que significa el interés nacional. De esta manera, Morgenthau afirma que “el realismo político no requiere [...] indiferencia hacia los ideales políticos y los principios morales, lo que sí requiere es una clara diferenciación entre lo deseable y lo posible” (2006, p. 6). La política es, ya se sabe, la ciencia de lo posible. Por eso la teoría política realista que Morgenthau propone se asienta sobre un doble test: el de la razón y el de los hechos. Son necesarias las hipótesis racionales sobre la mejor forma de actuar en política, pero de nada sirven si no son confrontadas con la realidad de los hechos.

*Nada hay de  
inmoral en  
defender los  
propios intereses;  
y más en una  
sociedad como  
la internacional,  
donde nadie los  
defenderá por  
uno*

Pero la idea de la centralidad del Estado debe ser tomada con cautela. El concepto de interés es considerado por Morgenthau como objetivo e inmutable, puesto que se basa en leyes inmutables que determinan la conducta humana. En cambio, el adjetivo que lo acompaña, “nacional”, se deriva del papel desempeñado por el Estado-nación en el escenario internacional contemporáneo. Morgenthau considerará que la forma de organización estatal es únicamente fruto de unas determinadas coordenadas históricas variables. El Estado no es un valor ahistórico, como sí que lo serían la lucha por el poder o la búsqueda del propio interés, basadas para él en las leyes de la naturaleza humana. Así, “la actual conexión entre el interés y la nación-Estado es producto de la historia y por lo tanto condenada a desaparecer en su curso. Nada en la posición realista se opone a la idea de que la actual división del mundo en Estados-nación sea reemplazada por unidades más grandes y de diferente carácter” (2006, p. 11). Lo relevante, por lo tanto, no es el Estado en sí, sino las dinámicas de lucha por el poder que en torno a él se establecen. Estas dinámicas permanecerían inalteradas en su lógica aun en el caso de que otros actores asumieran el protagonismo político dentro de la esfera internacional. Esto hace que un mundo como el contemporáneo, en el que los Estados pierden peso político a pasos agigantados, continúen vigentes las enseñanzas fundamentales de Morgenthau.

### 3.2. Las relaciones internacionales como conflicto y el equilibrio del poder

Morgenthau contempla la sociedad internacional a partir de una doble premisa: 1) se trata de una sociedad en la que existen una pluralidad de actores, 2) entre esos actores existen divergencias de intereses inevitablemente profundas. Como consecuencia de la naturaleza humana, el mundo político sería inevitablemente un mundo pluralista. Y en tanto que pluralista, un mundo imperfecto y conflictivo. Sin el reconocimiento de esta imperfecta conflictividad, el teórico de las relaciones internacionales poco podrá aportar a la causa de la paz: “para mejorar el mundo uno debe trabajar con esas fuerzas, y no contra ellas” (Morgenthau, 2006, p. 3). Por influencia de las teorías de Freud, para quien el paso del principio del placer al principio de realidad sería lo que marcaría la tragedia de la condición humana (2002, p. 7), Morgenthau considerará que la compañera inseparable de la política es la tragedia. Política y tragedia son dos caras de una misma moneda porque no sería posible hacer política sin provocar ningún sufrimiento para alguien. En consecuencia, su realismo apela al precedente histórico, más que a principios abstractos y propone la realización del mal menor antes que la del bien absoluto.

En el ámbito internacional esta conflictividad resulta mucho más acentuada que en el doméstico. Sin embargo, el derecho internacional tradicional, basado en el principio de la igualdad soberana de los Estados parece ser incapaz de comprenderlo. La realidad de la política internacional está marcada no por la igualdad formalmente reconocida en los tratados —como pretendería el positivismo jurídico internacionalista—, sino por la “extrema desigualdad de las naciones” (2006, p. 8) que se da en la práctica. En un contexto como el de la Guerra Fría, en el que Morgenthau escribió, el *ius publicum europaeum* quedó atrás. Dos superpotencias habían adquirido, cada una de ellas, un poder de destrucción muy superior al del resto de naciones juntas, y eso implicaba que el derecho internacional quedaba, en su visión, reducido a una serie de normas procedimentales que poco o nada podían hacer para garantizar la pacífica convivencia entre los Estados.

En tales circunstancias, la resolución de cualquier conflicto internacional no puede ser más que precaria y transitoria, y depende de otro concepto clave para la teoría de Morgenthau: el

*La realidad de la política internacional está marcada no por la igualdad formalmente reconocida en los tratados, sino por la “extrema desigualdad de las naciones”*

equilibrio del poder. El equilibrio del poder es, junto con el derecho internacional, la opinión pública mundial y la moral internacional, uno de los pocos factores que Morgenthau acepta como límites —en sentido débil— a la lucha por el poder que tiene lugar en el ámbito internacional. Solo a través del equilibrio del poder podrían ser resueltos los conflictos internacionales no justiciables; es decir, aquellos que no podrían solventarse a través de procedimientos jurídicos<sup>9</sup>. El equilibrio del poder es el resultado de la acción exterior de los Estados, cada uno de los cuales actúa en el ámbito internacional de acuerdo con su propio interés nacional: “el deseo de poder, del que participa una pluralidad de naciones, cada una procurando mantener o derribar el *status quo*, conduce necesariamente a la configuración de lo que se conoce como equilibrio del poder” (2006, p. 179). El concepto de equilibrio del poder estaría tan arraigado en la esencia de la naturaleza humana como el de interés, de manera que en tanto que patrón de análisis es también presentado por Morgenthau como un principio universal de carácter inmutable. Tanto es así que, como hace notar Barbé, el equilibrio del poder se ha convertido en parte de la ortodoxia, en un concepto de obligatoria referencia en la disciplina de las relaciones internacionales (1990, XLVII). Caracterizado como necesario e inevitable, la función del equilibrio del poder sería la de producir estabilidad y favorecer el mantenimiento de la autonomía de las unidades que conforman la esfera internacional. Precisamente el equilibrio del poder supondría en última instancia una alternativa al fracasado concepto de seguridad colectiva propugnado por los juristas internacionalistas (p. ej. Kelsen, 2001) y, por lo tanto, una plataforma para el retorno al predominio de los métodos clásicos de la diplomacia.

Por poner un caso paradigmático, el rol que el equilibrio del poder debía jugar en el sistema internacional según Morgenthau se refleja en la postura que mantuvo en relación al lugar político que le correspondía ocupar a Alemania en el orden europeo. En la introducción a un libro sobre la reconstrucción alemana y europea coordinado por él en 1951 afirmaba que: “[el pueblo alemán] es por su naturaleza el más numeroso y disciplinado de Europa, y tiene a su disposición el mayor potencial industrial del continente. En consecuencia, si se dejara que la naturaleza siguiera su curso, Alemania debería convertirse necesariamente en el líder de Europa” (1951b, p. 76). Esta inclinación hacia el liderazgo alemán, que hoy claramente afecta todavía a la realidad política de la Unión Europea, supondría una muestra más de la idea de que el orden jurídico constituye un dique a todas luces insuficiente a la fuerza de la realidad política. Cuando el derecho es contrario al equilibrio del poder el precio a pagar suele ser, según la visión realista ofrecida por Morgenthau, su ineffectividad. De esta forma, tanto la Unión Europea como las Naciones Unidas —si bien en grados muy diferentes— demostrarían que ninguna estructura institucional que vaya en contra y no a favor del efectivo equilibrio del poder puede ser una garantía para la paz.

Ahora bien, esta aproximación al concepto del equilibrio del poder sería incompleta si no se mencionara de nuevo el papel que desempeña la moral en la teoría de Morgenthau. Puesto que se constata que el equilibrio del poder no sirve por sí solo para cumplir con la finalidad de preservar la existencia de los Estados —y más todavía en un contexto como el de la Guerra Fría, bajo la amenaza de una aniquilación total—, Morgenthau introduce la idea de la necesidad de un mínimo consenso moral e intelectual entre las naciones que forman el sistema (2006, p. 224). Así, las convenciones internacionales que regulan la conducta en la guerra o los tratados

*El concepto de equilibrio del poder estaría tan arraigado en la esencia de la naturaleza humana como el de interés*

<sup>9</sup> La cuestión de la eficacia de los tribunales internacionales para resolver los conflictos surgidos entre Estados ocupó a Morgenthau ya desde su tesis doctoral, defendida en 1928, y que luego sería publicada con el título *La notion du "politique" et la théorie des différends internationaux* (1933).

sobre derechos humanos pueden servir en ocasiones como guía suplementaria para el gobernante, aunque, desde luego, deberían ser tomadas en cuenta únicamente en la medida en que no resulten contradictorias con el interés nacional o, cuanto menos, con la seguridad nacional. Respecto de los derechos humanos Morgenthau expresa con toda crudeza que su defensa “no puede ser consistentemente aplicada en política exterior porque es susceptible de entrar en conflicto con otros intereses que pueden ser más importantes” (2006, p. 267)<sup>10</sup>.

Así, en realidad la atención de Morgenthau por el papel de la moral parece quedar en una mera advertencia a los líderes de las grandes potencias para que tomen en cuenta dos referencias básicas en su actuación: una correcta lectura del interés nacional y la prudencia (Barbé, 1990, LI). La llamada a la prudencia del gobernante responde a una clásica prevención contra la *hybris*. Morgenthau considera a la prudencia como la “suprema virtud en la política” (2006, p. 12), como la virtud del estadista que permite combinar en su justa medida los requerimientos morales con las exigencias derivadas del interés nacional. Cobra así sentido la velada crítica que formula a otros realistas, como Carr, de quien dice que “es peligroso ser un Maquiavelo, pero [que] peor todavía es ser un Maquiavelo sin *virtù*” (1948b, p. 134). En esa afirmación se condensan las precauciones que Morgenthau adopta respecto de la idea de que el fin justifique cualquier medio<sup>11</sup>; pero sobre todo, el papel crucial que atribuye al estadista. Los estadistas y diplomáticos —y no las instituciones ni los procedimientos jurídicos— suponen la última garantía para poder mantener la estabilidad del sistema internacional. A ellos les correspondería encontrar el equilibrio entre sus propios intereses y los de los demás Estados, tras evaluar sabia y prudentemente cada situación particular. Este equilibrio sería la mejor receta posible para conseguir la paz —que no pretende ser ya una paz perpetua como a la que aspirara Kant, sino que se conforma con ser duradera—.

*El equilibrio entre los intereses propios y ajenos sería la mejor receta posible para conseguir una paz duradera*

### 3.3. La centralidad del poder

El primero de los *Seis principios de realismo político* establece que la política está gobernada por leyes objetivas que se fundamentan en la propia naturaleza humana. Toda ciencia social, por lo tanto, debe entender cómo funcionan esas leyes. De esta manera, Morgenthau sitúa el concepto de poder en la base de su teoría política. Si se entiende la política en términos de poder, resulta evidente que el alcance del concepto de poder será tan amplio como el propio concepto de lo político. Un concepto que no es posible delimitar de antemano sin atender a las concretas circunstancias que determinen la “intensidad” de cada relación social (1933, p. 45). A propósito de esto, en *Politics Among Nations*, Morgenthau realiza algunas precisiones que pueden resultar altamente controvertidas. La primera es que “la cobertura que reciba el concepto de poder político, si quiere ser útil para entender la política internacional, debe ser más amplia que la cobertura que se le proporciona en el campo de la política interna” (2006, p. 29). La segunda es que no cualquier acción que un Estado realice en relación a otro

<sup>10</sup> El ejemplo más claro para Morgenthau (1965) fue la guerra de Vietnam, en la que la administración estadounidense quiso ir más allá de su competencia, invocando los derechos humanos para involucrar a su ejército en una guerra que poco tenía que ver, a su juicio, con el interés nacional concebido en términos racionales (vid. Zambardi, 2011).

<sup>11</sup> En los mismos términos, sobre la política de la Casa Blanca en la guerra de Vietnam afirmó “lo que es irracional es la desproporción extrema entre los peligros del conflicto, que son muy pequeños, y los enormes medios que se han empleado y despilarrado inútilmente a este propósito. Esta es una mala política exterior. Y es también una política exterior inmoral porque el fin no puede justificar los medios empleados” (Morgenthau, 1973, p. 73).

constituye una acción política. Acciones como los intercambios comerciales o la cooperación técnica estarían excluidos de la consideración política en tanto que no supondrían manifestaciones de la lucha por el poder (2006, p. 30). Esta concepción aparentemente restringida de la política, que ha dado lugar a múltiples interpretaciones erróneas, debe ser matizada (Williams, 2005, p. 107). Solo unas páginas más adelante se reconoce que las políticas económicas también son —cómo no— instrumentos de poder. En efecto, el concepto de poder que propone Morgenthau es flexible e indeterminado. Si la esencia de lo político viene marcada por una cuestión de intensidad, entonces potencialmente cualquier relación social puede ser objeto de interés en términos de poder.

Morgenthau especifica que cuando habla de poder se refiere “al control de un hombre sobre las mentes y las acciones de otros hombres” y que cuando habla de poder político se refiere a las “mutuas relaciones de control que se dan entre quienes detentan la autoridad pública y estos y el pueblo en general” (2006, p. 30). A partir de esta definición amplia se realizan cuatro distinciones relevantes en torno al concepto del poder. La primera es la distinción entre poder e influencia, que ilustra con un ejemplo: el secretario de Estado, cuya misión es asesorar al presidente de los Estados Unidos en materia de política exterior tiene influencia, en la medida en que el presidente siga sus consejos; pero no tiene poder sobre el presidente, porque no puede ejercer ningún tipo de coacción sobre él para que los siga (2006, p. 31). Siguiendo el concepto weberiano de *poder-relación* (Weber, 1969:2, p. 695), lo que caracterizaría al poder desde esta perspectiva sería la capacidad de imponerse, aun en contra de la voluntad del otro.

Una segunda distinción sería la que distingue entre poder y fuerza. La fuerza, dice Morgenthau, es el ejercicio de la violencia. La amenaza de la violencia física es un elemento intrínseco de la política, y por ese motivo el armamento supone un instrumento político al cual un Estado no puede renunciar. La fuerza militar es una de las principales manifestaciones del poder de un Estado, lo cual supone que desde su perspectiva cualquier pretensión pacifista de desarme no pueda ser tildada más que de ilusoria. Ahora bien, “cuando la violencia se convierte en real, supone la abdicación del poder político en favor del poder militar” (2006, p. 31). Como ya había hecho en *La Notion du “politique”* (1933), Morgenthau parece volver a negar de plano el famoso *dictum* de Clausewitz de que la guerra es la política por otros medios. Para él, a diferencia de Schmitt (1999, p. 63), la guerra no es la manifestación de lo político por excelencia, sino precisamente su negación, la rendición de lo político a la fuerza bruta.

En tercer lugar, y en relación con lo anterior, se distingue entre poder utilizable y poder no utilizable. Esta distinción es un imperativo derivado del uso de armas nucleares, que ha significado que, paradójicamente, una mayor cantidad de armamento no se traduzca en un mayor poder político<sup>12</sup>. A la vista de la amenaza de la destrucción total y definitiva, que pendía sobre las cabezas de los gobernantes como una espada de Damocles, el uso de armas nucleares envenenaba el clima internacional, impidiendo el normal funcionamiento de la política internacional. En ese caso se hace patente que el poder político de un Estado no depende únicamente de su potencia militar, sino que pueden ser otros recursos —como la inteligencia, la tecnología o la diplomacia— los que marquen la diferencia en el tablero internacional.

*La amenaza de la violencia física es un elemento intrínseco de la política, por ello el armamento supone un instrumento político al cual un Estado no puede renunciar*

12 John Herz relata que durante un congreso de la *International Studies Association* en 1980, Morgenthau lo explicó en términos más gráficos: “cuando dos tipos, ambos armados con una pistola, se enfrentan cara a cara, poco importa si uno de ellos posee además la colección de armas más grande de la ciudad” (2005, p. 25).

La cuarta distinción, por último, es la que se establece entre poder legítimo y poder ilegítimo. “El poder ejercido con autoridad moral o jurídica debe ser distinguido del poder nudo” (2006, p. 32). Esta distinción es relevante para la política exterior en la medida en que el poder legítimo tiene más probabilidades de ser efectivo que el poder ilegítimo. Sin embargo, a Morgenthau parece no preocuparle demasiado el origen del poder. Lo importante no será la legitimidad en sí, sino la apariencia de legitimidad susceptible de dar cobertura a una política exterior aceptable. Su pretensión, por lo tanto, poco tiene que ver con el ideal de la expansión de la lógica del Estado de derecho al terreno internacional, vista por él como una ilusión propia de la época victoriana (1946, p. 116).

Teniendo en cuenta estas distinciones conceptuales hay que hacer hincapié en una idea básica: el poder es el instrumento a través del cual se expresa el interés en la política. El concepto de poder resulta ser un concepto instrumental en el sentido de que permite movilizar distintos recursos al servicio de un fin. De entre esos recursos, para Morgenthau destaca el de la diplomacia: “de todos los factores que constituyen el poder de una nación el más importante, aunque inestable, es la calidad de la diplomacia” (2006, p. 152). El carácter instrumental del poder, sin embargo, no resta centralidad a la idea de la política, que es configurada por el realismo de Morgenthau como una esfera normativa autónoma y superior al resto. El realista debe analizar la realidad internacional en términos de poder, subordinando los estándares de otras esferas normativas, como el derecho o la moral, a las consideraciones derivadas de la realidad política, siempre marcada por la lucha por el poder que se da entre sujetos antagónicos.

#### 4. Desarrollos e influencias del realismo de Morgenthau

Si el realismo ha sido la corriente que más ha influido en el desarrollo de la disciplina de las relaciones internacionales, y si Morgenthau es considerado como el padre fundador de esta corriente, es oportuno mostrar algunos de los desarrollos que a partir de su teoría se han dado en las últimas décadas. Como ya se ha advertido, las interpretaciones de las influencias que el realismo de Morgenthau ha ejercido sobre la actual teoría de las relaciones internacionales son múltiples y en buena medida contradictorias. Aquí nos limitaremos a ver solamente algunas de esas interpretaciones, centrándonos particularmente en la polémica que se ha establecido en torno a la corrección de las recepciones que se han hecho por parte del neorealismo.

##### 4.1. Del neorealismo al neoconservadurismo

La teoría de Morgenthau comienza a ser cuestionada a partir de los años setenta, cuando se produce una cierta relajación de las tensiones entre el bloque soviético y el norteamericano. En esos años empieza a hacerse notar la influencia de las primeras corporaciones multinacionales, sujetos de naturaleza privada capaces de influir de forma cada vez más decisiva en la política nacional e internacional. Para hacer frente a esa nueva situación surgen las llamadas teorías transnacionalistas y dependentistas, que ponen en cuestión el paradigma del realismo clásico aplicado a las relaciones internacionales (Barbé, 1987; 2007, p. 61). Desde diferentes perspectivas —basadas en el pensamiento de los liberales de los siglos XVIII y XIX las transnacionalistas y, por el contrario, asentadas en la crítica al liberalismo, las dependentistas—, estas teorías relativizarán el valor del concepto de la seguridad nacional y, con él, la idea de la centralidad

*El realista debe analizar la realidad internacional en términos de poder, subordinando los estándares de otras esferas normativas, como el derecho o la moral*

de los Estados como actores de la política internacional. A cambio, se propondría el estudio de la pluralidad de fuerzas que operan en el nuevo sistema-mundo (Wallerstein, 2005, p. 65), ya no únicamente políticas o militares, sino también, y cada vez con más intensidad, económicas y tecnológicas.

El recrudescimiento de las tensiones entre ambos bloques en torno al final de la década de los setenta y el inicio de los ochenta, junto con el auge definitivo del pensamiento neoliberal marcado por la administración Reagan en Estados Unidos, supondría una nueva orientación de la teoría de las relaciones internacionales. En ese contexto se impondrá el neorrealismo o realismo estructural, desarrollado por autores como Kenneth Waltz (1979), o Joseph Nye y Robert Keohane (2012). El neorrealismo no rechaza el realismo clásico de Morgenthau, sino que, partiendo de sus premisas, propone su adaptación al nuevo contexto de la emergente globalización. De esta manera, los neorrealistas proponen una recuperación del modelo basado en la seguridad nacional y en el equilibrio del poder, sin por ello dejar de reconocer el papel fundamental que los nuevos agentes económicos de naturaleza privada deben jugar en la nueva configuración del mundo.

A través de la lectura que de ella hacen los neorrealistas, la figura de Morgenthau es tomada como referente por el pensamiento neoconservador norteamericano en materia de política exterior (Söllner, 1987). Entre quienes se consideran sus discípulos pueden encontrarse figuras tan relevantes como Henry Kissinger o Condoleezza Rice. Asimismo, es frecuente encontrar citas a sus obras en los libros de primeras figuras del neoconservadurismo contemporáneo como, por ejemplo, Eric Posner (2009, p. 71) o Robert Kagan (2008, p. 160). Sin embargo, como ha destacado Williams (2005, p. 82), Morgenthau es un autor a menudo más citado que leído, y la versión que de él se da en la mayoría de ocasiones, filtrada a través del tamiz del neorrealismo, no suele hacer justicia al conjunto de su obra.

*Los neorrealistas proponen una recuperación del modelo basado en la seguridad nacional y en el equilibrio del poder*

## 4.2. Contra las malas interpretaciones

En los últimos quince años ha sido fuertemente puesta en cuestión la recepción que el neorrealismo —y con él el *mainstream* de la teoría de las relaciones internacionales— ha realizado de la teoría de Morgenthau. Una de las críticas más directas es la que han lanzado Hartmut Behr y Amelia Heath, quienes han argumentado que la teoría contemporánea de las relaciones internacionales está plagada de malas interpretaciones e incluso de manipulaciones con respecto a la obra del realismo clásico y particularmente respecto de la obra de Morgenthau: “los textos más importantes de Morgenthau han sido marginados, y solo ciertas lecturas selectivas y citas de su trabajo se han convertido en el estándar académico, mientras que sus protestas por ser mal entendido fueron completamente ignoradas” (2009, p. 332). La confusión más relevante, por haberse convertido en una de las asunciones clave del neorrealismo, es la que se refiere a la supuesta concepción anárquica del ámbito internacional. Autores neorrealistas como Jervis (1976) o Keohane (1983) asocian la metáfora de la anarquía a Morgenthau sin ningún matiz, sin embargo, la palabra anarquía solo se menciona tres veces en *Politics Among Nations*; y siempre con el fin de disociar su propia teoría de los postulados de Hobbes (2006, p. 511). En efecto, Morgenthau considera que la sociedad internacional no es una sociedad anárquica. No puede ser así desde el momento en el que se acepta la existencia de ciertas restricciones morales y jurídicas —por débiles que estas sean— a la conducta de los Estados. Es, por lo tanto, adecuado y oportuno el matiz que introducen Behr y Heath recalcando que sin el derecho y la

moral no puede entenderse la dinámica del escenario internacional<sup>13</sup>, donde no todo es pura fuerza. Tampoco para el realismo de Morgenthau.

En esta línea, algunos autores han llegado a negar taxativamente que existan “razones justificables y legítimas para identificar el realismo de Morgenthau con lo que ha sido llamado “neo-realismo” (Behr y Rösch, 2012, p. 31). De este modo, la situación resulta paradójica: Morgenthau acaba por encontrarse “doblemente atrapado” (Behr y Rösch, 2012, p. 31), puesto que es doblemente malinterpretado. Por un lado, el *mainstream* de la teoría de las relaciones internacionales contemporáneas lo habría tomado como principal referencia sin haber entendido sus postulados. Por otro lado, habría sido elegido como el rival teórico de las teorías estructuralistas y, en general, de las posiciones progresistas de las cuales, de acuerdo con Scheuerman (2009, p. 7; 2011), no se encontraba tan alejado, al menos en ciertas materias.

Constatando esas malas interpretaciones de la obra de Morgenthau, han surgido interesantes trabajos que ponen en duda la idoneidad de la actual teoría de las relaciones y que reivindican una vuelta a los fundamentos originales del pensamiento realista. Es el caso de Richard Ned Lebow, quien ha destacado que la teoría neorrealista ignora la importancia que tiene la justicia y la centralidad de la ética en la política exterior. No es un comportamiento egoísta lo que debe guiar la política exterior de un país, sino su comportamiento ético. Así, en base a la interpretación que realiza de los propios argumentos de Morgenthau, Lebow considera necesario “convencer de que la ética no es solamente instrumentalmente importante, sino que se hace imposible formular los intereses [nacionales] de forma inteligente prescindiendo de cualquier referencia a la justicia” (2003, p. 16).

Michael C. Williams, por su parte, también ha denunciado la perversión de los dogmas del realismo clásico. Basándose en la reelaboración de la obra de Morgenthau propone un nuevo tipo de realismo que llama “realismo voluntarista” (*wilful realism*). Este enfoque acepta el poder como un elemento central de la política; sin embargo, a diferencia de los neorrealistas, no reduce la política al puro poder. Al contrario, “busca una política de límites, que reconozca tanto sus dimensiones destructivas como constructivas” (2005, p. 7). En ese sentido, dice Williams, “el realismo de Morgenthau reconoce tanto el potencial destructivo como el potencial constructivo de la política, y trata de construir una comprensión de la política estatal y de la política exterior susceptible de restringir las peores consecuencias de la modernidad a la vez que mantiene sus principios y capacidades productivas” (2005, p. 8). Desde esta perspectiva, uno de los principales atractivos de recuperar hoy la obra de Morgenthau sería que nos proporciona herramientas precisamente para enfrentarnos a algunos de los principales elementos del pensamiento neoconservador con sus propias armas (Williams, 2008).

Esta profunda disparidad de enfoques se puede entender desde diversas coordenadas. Una es la tendencia —propia del realismo— de Morgenthau a escribir sobre problemas concretos (*problem-oriented thinking*), y no sobre temas estructurales (Behr y Heath, 2009). Morgenthau bien podría ser calificado como un “intelectual-zorro”, utilizando la expresión de Isaiah Berlin (1953), en la medida en que su obra es dispersa y sobre temas muy variados. Otra explicación tendría que ver con el hecho de que la selección de los fragmentos más estudiados de Mor-

*Uno de los principales atractivos de recuperar hoy la obra de Morgenthau sería que nos proporciona herramientas para enfrentarnos a los principales elementos del pensamiento neoconservador con sus propias armas*

13 Aunque el matiz que introducen es acertado, en mi opinión exageran excesivamente la importancia del papel que Morgenthau atribuye al derecho internacional. Particularmente lo hacen cuando afirman que “siguiendo la tradición filosófico-jurídica del *pacta sunt servanda*, aboga por la regulación normativa de la política internacional a través de las normas del derecho internacional” (Behr y Heath, 2009, p. 334).

genthau, puestos fuera del contexto del conjunto de su obra, serviría perfectamente como la cobertura ideológica que requería el dominio político-militar que los Estados Unidos comenzaron a ejercer sobre el resto del globo tras la Segunda Guerra Mundial.

## 5. Reflexiones conclusivas

Mereciendo ser tenidas en cuenta, las nuevas interpretaciones y desarrollos aquí mencionados no restan ni una pizca de su sentido a la posición que Koskeniemi (2001) atribuye a la teoría de Morgenthau dentro de la historia sobre las relaciones entre el derecho y la política internacional. Bien o mal interpretado, el aparato conceptual ofrecido en *Politics Among Nations* no puede dejar de relacionarse con el declive que el derecho internacional experimenta a partir de la década de los sesenta y con el correspondiente auge de las relaciones internacionales en tanto que principal disciplina ordenadora de la normatividad internacional. No es exagerado, por lo tanto, afirmar que *Politics Among Nations* marca el nacimiento de un nuevo paradigma en la manera de abordar los problemas de la realidad internacional.

Si bien ese paradigma realista sigue influyendo directamente en las políticas exteriores de los Estados, lo cierto es que probablemente no han influido en igual manera las apelaciones a la prudencia y a la sabiduría de la diplomacia realizadas también por Morgenthau. Da la sensación, en demasiadas ocasiones, de que los gabinetes de exteriores están en manos de maquiavelos *senza virtù*. Políticos que han conseguido zafarse cada vez más del corsé de un derecho internacional fuerte que condicione su acción exterior y que, sin embargo, no cuentan tampoco con una altura moral suficiente como para orientar sus decisiones. Por este camino, huyendo de los límites impuestos por el derecho internacional nos topamos de bruces con los límites que presentan también las relaciones internacionales leídas desde un realismo poco sofisticado. Límites que tienen que ver con el control de los armamentos, con la garantía de los derechos humanos o con la urgentísima lucha contra el cambio climático, respecto de los cuales se hacen imprescindibles acuerdos de carácter universal traducidos en normas jurídicas vinculantes. En los próximos diez años de enseñanzas de relaciones internacionales en España se abre una oportunidad para formar una futura generación de personas capaces de realizar una lectura moral y compleja del realismo como la propuesta por Morgenthau. Esa lectura puede suponer una contribución al necesario equilibrio que requieren los acuciantes retos a los que nos enfrentamos en la esfera internacional.

## Bibliografía

- Barbé, E. (1986). *La obra y el pensamiento de Hans J. Morgenthau* (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid: Madrid.
- Barbé, E. (1987). El papel del realismo en las relaciones internacionales (La teoría de la política internacional de Hans J. Morgenthau). *Revista de Estudios Políticos*, (57), 149-176.
- Barbé, E. (1990). Estudio preliminar. En H. J. Morgenthau, *Escritos sobre política internacional*. Madrid: Tecnos.
- Barbé, E. (2007). *Relaciones Internacionales* (3.ª ed.). Madrid: Tecnos.
- Bell, D. (2003). Political Theory and the Functions of Intellectual History: A Response to Emmanuel Navon. *Review of International Studies*, 29(1), 151-160. DOI: <https://doi.org/10.1017/S026021050300010X>

- Behr, H., & Heath, A. (2009). Misreading in IR Theory and Ideology Critique: Morgenthau, Waltz, and Neo-realism. *Review of International Studies*, 35(2), 327-349. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0260210509008547>
- Behr, H., & Rösch, F. (2012). Introduction. En H. J. Morgenthau, *The Concept of the Political* (pp. 1-79). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Berlin, I. (1953). *The Hedgehog and the Fox*. Londres: Weidenfeld & Nicolson.
- Besson, S., & Tasioulas, J. (eds.) (2010). *The Philosophy of International Law*. Oxford University Press.
- Bull, H. (2002 [1977]). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Columbia University Press.
- Carr, E. H. (2004 [1939]). *La crisis de los veinte años (1919-1939). Una introducción al estudio de las relaciones internacionales*. Prólogo de Esther Barbé, trad. Emma Benzal. Madrid: Catarata.
- Ferrajoli, L. (2006 [1999]). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- Freud, S. (2002 [1920]). *Más allá del principio del placer*. Barcelona: RBA.
- García Pascual, C. (2015). *Norma mundi. La lucha por el derecho internacional*. Madrid: Trotta.
- García Saez, J. A. (2013). El pacifismo jurídico en el siglo XX a través de las obras de Kelsen, Bobbio y Ferrajoli. En G. Peces-Barba (ed.), *Historia de los derechos humanos en el siglo XX*, tomo IV, capítulo XIV (pp. 651-685). Madrid: Dykinson-IDHBC.
- García Saez, J. A. (2014). A propósito del paso de Hans J. Morgenthau por España: Positismo mal entendido y teoría realista del derecho internacional. *Anuario de Filosofía del Derecho*, (30), 217-239.
- García Saez, J. A. (2016). *Kelsen versus Morgenthau. Paz, política y derecho internacional*. Madrid: CEPC.
- Herz, J. (1950). Idealist Internationalism and the Security Dilema. *World Politics*, 2(2), 157-180. DOI: <https://doi.org/10.2307/2009187>
- Herz, J. (2005). Letter to the Morgenthau Conference. En Ch. Hacke et al. (eds.), *The Heritage, Challenge, and Future of Realism. In Memoriam Hans J. Morgenthau (1904-1980)* (pp. 23-28). Bonn: University Press.
- Hoffmann, S. (1977). An American Social Science: International Relations. *Daedalus*, (106), 41-60.
- Jervis, R. (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton University Press.
- Jütersonke, O. (2010). *Morgenthau, Law and Realism*. Cambridge University Press.
- Kagan, R. (2008). *El retorno de la historia y el fin de los sueños*. Madrid: Taurus.
- Kaufman, R. (2005). Morgenthau's Unrealistic Realism. *Yale Journal of International Affairs*, (24), 24-38.
- Kelsen, H. (1941 [1934]). *Teoría pura del derecho. Introducción a la problemática científica del Derecho*. Buenos Aires: Losada.

- Kelsen, H. (1996 [1942]). *Derecho y paz en las relaciones internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kelsen, H. (2001 [1957]). *Collective Security Under International Law*. Nueva Jersey: Lawbook Exchange.
- Koskenniemi, M. (2001). *The Gentle Civilizer of Nations. The Rise and Fall of International Law 1870-1960*. Cambridge University Press.
- La Torre, M., y García Pascual, C. (2003). La utopía realista de Hans Kelsen. En H. Kelsen, *La Paz por medio del derecho* (pp. 9-29). Madrid: Trotta.
- Lebow, R. N. (2003). *The Tragic Vision of Politics. Ethics, Interests and Orders*. Cambridge University Press.
- Maquiavelo, N. (2004 [1532]). *El príncipe*. Barcelona: RBA.
- Morgenthau, H. J. (1933). *La notion du "politique" et la théorie des différends internationaux*. París: Sirey.
- Morgenthau, H. J. (1936). Positivisme mal compris et théorie réaliste du droit international. En *Colección de Estudios históricos, jurídicos, pedagógicos y literarios ofrecidos a D. Rafael Altamira y Crevea* (pp. 446-465). Bernejo: Madrid.
- Morgenthau, H. J. (1940). Positivism, Functionalism, and International Law. *American Journal of International Law*, 34(2), 260-284. DOI: <https://doi.org/10.2307/2192998>
- Morgenthau, H. J. (1945). The Machiavellian Utopía. *Ethics*, 55(2), 145-147. DOI: <https://doi.org/10.1086/290440>
- Morgenthau, H. J. (1946). *Scientific Man vs. Power Politics*. University of Chicago Press.
- Morgenthau, H. J. (2006 [1948]). *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace* (7.<sup>a</sup> ed.). Nueva York: Mc Graw Hill.
- Morgenthau, H. J. (1948). The Twilight of International Morality. *Ethics*, (58), 79-99. DOI: <https://doi.org/10.1086/290596>
- Morgenthau, H. J. (1948b). The Political Science of E. H. Carr. *World Politics*, 1, 127-134.
- Morgenthau, H. J. (1951). *In Defense of the National Interest: A Critical Examination of American Foreign Policy*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- Morgenthau, H. J. (1951b). Germany: the Political Problem. En H. J. Morgenthau (ed.), *Germany and the Future of Europe* (pp. 76-88). The University of Chicago Press.
- Morgenthau, H. J. (1965). *Vietnam and the United States*. Washington: Public Affairs.
- Morgenthau, H. J., y Chomsky, N. (1973 [1972]). *El interés nacional y los documentos del Pentágono*. Barcelona: Cuadernos Beta.
- Keohane, R. O. (1983). Theory of World Politics. Structural Realism and Beyond. En A. W. Finifter (ed.), *Political Science: The State of the Discipline*. Washington D. C.: ASPA.
- Keohane, R. O., & Nye, J. (2012 [1977]). *Power and Interdependence* (4.<sup>a</sup> ed.). Londres: Longman.
- Passerin d'Entrèves, A. (1967). *Dottrina dello Stato. Elementi di analisi e di interpretazione*. Giappichelli: Turín.

- Portinaro, P. P. (1999). *Il realismo político*. Roma-Bari: Laterza.
- Posner, E. A. (2009). *The Perills of Legal Globalism*. The Chicago University Press.
- Raskin, M. (1984). Morgenthau: The Idealism of a Realist. En K. Thompson, y R. J. Myers (eds.), *Truth and Tragedy: A Tribute to Hans J. Morgenthau*. New Brunswick: Transaction.
- Rösch, F. (2014) (ed.). *Émigré Scholars and the Genesis of International Relations. A European Discipline in America?* Londres: Palgrave.
- Scheuerman, W. E. (2008). Realism and the Left: The Case of Hans J. Morgenthau. *Review of International Studies*, (34), 29-51. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0260210508007894>
- Scheuerman, W. E. (2009). *Morgenthau. Realism and Beyond*. Cambridge: Polity.
- Scheuerman, W. E. (2011). *The Realist Case for Global Reform*. Cambridge: Polity.
- Schmitt, C. (1999 [1932]). *El concepto de lo político* (2.ª ed.). Madrid: Alianza.
- Söllner, A. (1987). German Conservatism in America. Morgenthau's Political Realism. *Telos*, (72), 161-172.
- Vasquez, J. A. (1999). *The Power of Power Politics. From Classical Realism to Neotraditionalism*. Cambridge University Press.
- Wallerstein, I. (2005 [2003]). *La decadencia del imperio. EE. UU. en un mundo caótico*. Tafalla: Txalaparta.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Nueva York: McGraw Hill.
- Weber, M. (1969 [1922]). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. (2 vols.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Williams, M. C. (2005). *The Realist Tradition and the Limits of International Relations*. Cambridge: University Press.
- Williams, M. C. (2007). Morgenthau now: Neoconservatism, national greatness and realism. En M. C. Williams (ed.), *Realism Reconsidered: The Legacy of Hans J. Morgenthau in International Relations* (pp. 216-240). Oxford University Press.
- Zambernardi, L. (2011). The impotence of power: Morgenthau's critique of American intervention in Vietnam. *Review of International Studies*, 3(3), 1335-1356. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0260210510001531>



# EL LIBERALISMO EN LA TEORÍA DE RELACIONES INTERNACIONALES: SU PRESENCIA EN LA ESCUELA ESPAÑOLA

## Liberalism in International Relations Theory: Its Presence in the Spanish School

**Gracia Abad Quintanal**

Profesora Agregada de Relaciones Internacionales. Universidad Nebrija  
E-mail: [gabad@nebrija.es](mailto:gabad@nebrija.es)



Autor

El liberalismo, una de las primeras aproximaciones teóricas al estudio de las Relaciones Internacionales tiene, por esa razón, una larga trayectoria a lo largo de la cual se ha subdividido en diferentes aproximaciones.

En el caso español resulta interesante constatar cómo son prácticamente inexistentes autores que se reclamen como cultivadores del liberalismo, en buena medida por la evolución del estudio de la disciplina en España, muy diferente de la que se produce en el contexto anglosajón. Sin embargo es innegable la existencia de coincidencias con distintas corrientes liberales tanto en el enfoque como en las cuestiones estudiadas por algunos académicos españoles.

Por lo demás, cabe destacar que la Escuela Española de Relaciones Internacionales ha sido en muchas ocasiones pionera tanto en términos metodológicos como en la inclusión de algunas cuestiones en el objeto de estudio de las relaciones internacionales.



Resumen

*Liberalism, one of the first theoretical approaches to International Relations has a long history and different streams have appeared within it over time.*

*In the Spanish case, we should mention that there are hardly any authors who consider themselves as liberals. This is probably due to the evolution of the subject of International Relations in Spain, really different from its development in the anglosaxon context. However, we cannot hide the similarities between the approach and the questions studied by some Spanish academics and those which make part of the research object for Liberalism.*

*Besides, we should stress that the research of Spanish School in International Relations has been in many occasions groundbreaking in terms of methodology but also regarding the inclusion of some questions as part of the research object of International Relations.*



Abstract

Liberalismo; teoría; enfoque, relaciones internacionales; Escuela Española.

*Liberalism; theory; approach; international relations; Spanish School.*



Key words

Recibido: 09-01-2019. Aceptado: 11-09-2019



Fechas

## 1. Introducción: el liberalismo en las relaciones internacionales

El liberalismo nace como primera y principal alternativa teórica al realismo, enfoque teórico que afianza sus raíces en primer lugar en el ámbito de las relaciones internacionales. En ese sentido y, como también ocurre en el caso del realismo, el liberalismo ha sido particularmente influyente en determinados periodos, en la medida sobre todo en que se revelaba como útil para explicar el contexto internacional de un momento concreto. Así, por ejemplo, experimentó un claro auge en los años que siguieron a cada una de las dos guerras mundiales, pues no en vano se trataba de periodos en los que se querían explorar las posibilidades de un orden internacional pacífico, regido por el derecho y en el que fuera posible la cooperación. En esa misma línea, el enfoque vive también un momento de especial aceptación tras el fin de la Guerra Fría, en el marco del deseo de creación del que se dio en llamar Nuevo Orden Mundial.

El liberalismo, heredero de una tradición filosófica que entronca con autores como Erasmo, Penn, Locke, Stuart Mill o Kant (Grasa, 2015, p. 99), está estructurado en base a la importancia que concede a cuestiones tales como la libertad, la racionalidad, los derechos humanos, la democracia y los límites al poder (Burchill, 1996, p. 57) y a la defensa de las mismas al tiempo que, al contrario que el realismo, está convencido de que el conflicto es evitable.

En este sentido, los autores liberales considerarán por un lado que la libertad individual y los derechos humanos solamente estarán salvaguardados en el marco de un Estado democrático que respete el imperio de la ley y, por otro, que la voluntad de cada Estado deberá someterse a la voluntad general acordada por los Estados en su conjunto.

Dada la larga trayectoria con que ya cuenta este enfoque en relaciones internacionales, no debe sorprender que se haya producido una evolución en él y que quepa distinguir tres corrientes diferentes dentro de él que serían, en orden de aparición: el internacionalismo liberal, el idealismo y el liberal institucionalismo.

A los efectos de este trabajo y con vistas a identificar los elementos del liberalismo presentes en la escuela española de relaciones internacionales o, dicho de otro modo, la medida en que la escuela de relaciones internacionales ha desarrollado planteamientos coherentes o en línea con el enfoque liberal, parece especialmente interesante ahondar en los rasgos diferenciadores del idealismo y del liberal institucionalismo.

El idealismo, que surge tras la Primera Guerra Mundial, se orientará fundamentalmente a evitar la guerra considerando que, efectivamente, esto es posible —a diferencia de lo que plantea el enfoque realista— y la paz se puede construir, en parte mediante el comercio y la libre circulación de trabajadores y capitales (Howard, 1978, p. 29) y el impulso a la interdependencia.

Considerarían que, con vistas a evitar la guerra era importante comprender que el deseo creciente de dominar territorios, pueblos y recursos generaba dinámicas de competencia que llevaban al militarismo y este a la guerra y que, por el contrario, era necesaria una mejor comprensión de civilizaciones distintas a la nuestra (Burchill, 1996, p. 60).

Asimismo, lejos de confiar en el equilibrio de poder al modo realista, se mostrarían a favor de la creación de una suerte de autoridad de carácter global que redujera la anarquía, que introdujera

*El idealismo se orientará fundamentalmente a evitar la guerra considerando que se puede lograr la paz mediante el comercio y la libre circulación de trabajadores y capitales y el impulso a la interdependencia*

en ella cierta regulación, así como de la democratización del orden internacional y la introducción de mecanismos que favorecieran la solución pacífica de las controversias. Del mismo modo, considerarían que solo la existencia de formas democráticas de gobierno en los Estados haría imposible la guerra (Kant, 1970, p. 100; Doyle, 1986, p. 1151).

La defensa de esos planteamientos permitiría pronto a los idealistas hacer una valiosa contribución tanto en el ámbito de la seguridad colectiva, como en el de la protección de los derechos humanos o el del principio de autodeterminación de los pueblos.

Por lo que respecta al liberal institucionalismo, corriente de más reciente surgimiento dentro del ámbito liberal, parte de la insistencia en la importancia de tener en cuenta la progresiva aparición en las relaciones internacionales tanto de nuevas dinámicas o patrones de interacción como de nuevos actores (Keohane y Nye, 1971, p. 380), pues limitarse a las relaciones entre Estados era reduccionista (Grasa, 2015, p. 105; Kegley, 1995, p. 100).

Entre esas nuevas dinámicas cabe destacar la integración (Mitrany, 1966) que, partiendo de la eliminación de barreras al comercio y la creciente cooperación económica permite, en buena medida en base a una lógica funcionalista, que vayan apareciendo nuevos ámbitos de interés común con vistas a los cuales los Estados se vean impulsados a cooperar incluso si tradicionalmente han luchado los unos contra los otros.

Del mismo modo, junto a la integración, la otra pauta de interacción en la que pondrán el acento los neoliberales será la interdependencia (Keohane y Nye, 1977). Si ya desde principios del siglo XX se había hablado de su importancia, para los años setenta de dicho siglo, se insiste en la intensificación de dicha dinámica y se profundiza en su estudio de la mano del concepto de “interdependencia compleja” de la también creciente importancia de la globalización, de los actores no territoriales y de la diversificación de la agenda internacional, integrada por un abanico cada vez más amplio de cuestiones entre las que no resulta fácil establecer una jerarquía clara.

En otras palabras, de la mano de estos planteamientos las relaciones internacionales serán cada vez más analizadas como una red de relaciones de distintos tipos entrelazadas entre sí que vinculan de diferentes maneras y en base a una geometría variable a los actores.

Junto a ello insistirán en la creciente necesidad de cooperación internacional con vistas a dar respuesta a los problemas que, cada vez con más frecuencia son comunes y no pueden ser abordados de forma aislada por ningún Estado, ni siquiera los más poderosos. En ese marco autores como Ernst B. Haas se esforzarán por dar cuenta de la forma en que las instituciones internacionales —tanto regímenes (Krasner, 1983; Barbé, 1989) como organizaciones de distintos tipos— ayudarán a los Estados a la consecución de sus fines por medios cooperativos (Grasa, 2015, p. 100).

Al propio tiempo insistirán también en el valor de las instituciones como medio para reducir la creciente incertidumbre derivada del carácter anárquico que a su entender tiene el sistema internacional.

Caracteriza, por tanto, al liberalismo, en concreto a su variante neoliberal o institucional, el interés por el estudio de los regímenes internacionales, la cooperación y la economía política internacional (Pereyra Rodríguez, 2014, p. 6)

*Caracteriza al liberalismo el interés por el estudio de los regímenes internacionales, la cooperación y la economía política internacional*

## 2. La Escuela Española de Relaciones Internacionales

A pesar de que la llamada Escuela Española (Pereyra Rodríguez, 2014, p. 4)<sup>1</sup> de Relaciones Internacionales cuenta con una historia relativamente breve, al menos en comparación con lo que ocurre en otros Estados (Barbé, 1995, p. 88), ya es posible constatar que evoluciona hacia una creciente diferenciación en lo que a las líneas de sus autores se refiere.

En efecto, parece existir un claro consenso en torno a la existencia de una Escuela Española de Relaciones Internacionales que tendría en Antonio Truyol i Serra, ocupante desde 1957 de la primera Cátedra de Derecho y Relaciones Internacionales (Barbe, 1995, p. 87) y académico convencido del carácter científico diferenciado de la disciplina que nos ocupa (Marín Castán, 2003, p. 52), su fundador indiscutible o, en otras palabras, su *maestro* elemento fundamental, como plantean Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja para poder hablar de una escuela (Arenal y Sanahuja, 2015, p. 360).

Dicha Escuela Española puede ser considerada como tal porque, como plantea Rafael Caldúch (Caldúch, 2013, p. 13), ya desde los años 60-70 sus miembros comparten una serie de principios o elementos doctrinales propios a cuya configuración contribuyen tanto los debates entre ellos como la falta de contacto con los internacionalistas de otros Estados inherente al aislamiento internacional que España vivía esos años. Tales principios son, en buena medida:

- » El carácter autónomo y diferenciado de las relaciones internacionales como disciplina en el marco del conjunto de las ciencias sociales, pese a las colisiones que pudieran tener lugar con otras disciplinas más asentadas (Arenal y Sanahuja, 2015, p. 362; Marín Castán, 2003, p. 53).
- » La identificación de la “sociedad internacional” como objeto de estudio (Salomón González, 2001, p. 24) frente a la opción por el concepto de “sistema”, cuestión con inevitables implicaciones en términos de los actores considerados y del tipo de relación existente entre ellos, en tanto en cuanto, como señala Arenal, se prima la solidaridad entre los actores frente a la soberanía (Arenal, 2014, p. 158). Esta aproximación desde el concepto de sociedad internacional es, por otra parte, no solo coherente con la percepción de Truyol y algunos de sus seguidores en la escuela española de que la teoría de las relaciones internacionales debía abordarse desde la sociología, como sociología internacional (Arenal, 2010, p. 177), sino también mayoritaria en el continente europeo —siendo quizás el caso más conocido el de la Escuela Inglesa— en contraposición con lo que ocurre en Estados Unidos (Arenal, 2014, p. 157).
- » El interés por las relaciones que trascienden los límites de colectividades humanas diferenciadas, cuestión en estrecha relación con la anterior y que presupone prestar atención a individuos y grupos y no únicamente al Estado (Arenal, 2014, p. 158; Arenal y Sanahuja, 2015, p. 362), en tanto que en el contexto internacional surgen relaciones entre individuos y grupos particulares (Arenal, 2010, p. 179) y no solo entre representantes de sujetos del derecho, mucho menos entre Estados solamente.
- » La convicción de que la realidad internacional se encuentra en permanente tensión pues está sometida al derecho e institucionalizada, pero al mismo tiempo condicionada por las

*El interés por las relaciones que trascienden los límites de colectividades humanas diferenciadas, en tanto que en el contexto internacional surgen relaciones entre individuos y grupos particulares*

<sup>1</sup> S. Pereyra se refiere a la “escuela” como conjunto de científicos sociales aglutinados en torno a un paradigma. Nuestro planteamiento en estas páginas es solo ligeramente diferente ya que planteamos que en España desde los años 60-70 del siglo pasado existe un conjunto de científicos en el ámbito de las relaciones internacionales que comparte una serie de principios teórico-metodológicos sobre los que asientan su aproximación a la disciplina y que se ponen en marcha por la existencia de un *maestro o fundador*.

correlaciones de poder. Del mismo modo también es apreciable una tensión constante entre la tendencia a la cooperación y la tendencia al conflicto.

- » La adopción de una perspectiva, en buena medida multidisciplinar que incluía aspectos positivos, pero también normativos y que contaba con elementos de la historia —considerada por Antonio Truyol como disciplina auxiliar que aportaba a nuestra disciplina “lo que la experimentación a las ciencias naturales” (Arenal, 2010, p. 178) —, el derecho internacional o la ciencia política, pero que iba más allá y de una aproximación metodológica, al menos inicialmente, tradicional (Barbé, 1995, p. 90).
- » La integración de aspectos normativos y descriptivos.
- » Elegir la opción de un análisis macro, a nivel global o regional, y no un análisis micro entre actores concretos.

Unas bases sobre las que pronto comenzarían a hacerse aportaciones de carácter académico sustancialmente diferentes de las existentes en Estados Unidos u otros Estados del entorno entre las que cabe mencionar el estudio de las organizaciones internacionales desde una perspectiva diferente de la jurídica, del proceso de integración europea, del papel de las fuerzas religiosas y los movimientos sociales en las relaciones internacionales, de los movimientos de liberación en el contexto del proceso de descolonización y tras él, de los derechos humanos o de las nuevas dimensiones del poder (Calduch, 2013, p. 17; Arenal y Sanahuja, 2015, p. 365).

En efecto, el germen introducido por Antonio Truyol dio pronto lugar a los trabajos de una primera generación de internacionalistas españoles en la que encontramos a autores como Roberto Mesa, Celestino del Arenal o Manuel Medina (Salomón González, 2001, p. 25), que ya mostraban esas líneas.

La segunda generación, en la que cabe incluir como recuerda Rafael Calduch a autores como él mismo, Francisco Aldecoa, Antonio Marquina, Gustavo Palomares, Esther Barbé, José Antonio García, Paloma García Picazo o Isabel Castaño mantendría muchos de esos elementos y algunas líneas de investigación como las relativas a los derechos humanos, la integración europea, la política exterior o las relaciones con América Latina, aunque evolucionaría temáticamente incluyendo cuestiones nuevas como el estudio de los regímenes internacionales, los nuevos actores internacionales, el regionalismo internacional, el constructivismo social, el postmodernismo o la teoría crítica, además de los estudios sobre diferentes áreas geográficas (Calduch, 2013, p. 22; Arenal y Sanahuja, 2015, p. 369).

Con posterioridad un número creciente de académicos españoles, entre los que cabe mencionar nombres como Caterina García Segura, Kepa Sodupe, José Antonio Sanahuja, Vicente Garrido, Noe Cornago, Iñaki Aguirre, Rafael García, Fernando Rodrigo, Paloma González del Miño, José Ángel Sotillo, José Luis de Castro, Francisco Javier Peñas, Fuencisla Marín, Felipe Maraña, Rafael Grasa, Inmaculada Marrero, Irene Rodríguez o Teresa Laporte han continuado con algunas de esas líneas, generando nuevos trabajos sobre cuestiones de política exterior española; Historia de las Relaciones Internacionales; Comunicación Internacional; estudios sobre paz, seguridad y conflicto; integración regional, cooperación internacional o estudios de área, entre otras muchas (Calduch, 2013, p. 27; Arenal y Sanahuja, 2015, p. 370).

Con todo, el limitado número de departamentos de relaciones internacionales y universidades que impartieran asignaturas —no hablemos ya de titulaciones— vinculadas a esta disciplina

*Elegir la opción de un análisis macro, a nivel global o regional, y no un análisis micro entre actores concretos*

existente hasta época muy reciente ha dificultado notablemente el crecimiento de la comunidad académica vinculada a la misma (Marín Castán, 2003, p. 58).

Con todo, parece indiscutible que, como también ocurre en Francia o en Inglaterra, cabe hablar de una tradición española o Escuela Española de Relaciones Internacionales (Barbé, 1995, p. 89)

### 3. El enfoque liberal en la Escuela Española

Cabe pensar que tanto el momento histórico en que se produce la “fundación” de la disciplina de las relaciones internacionales en el contexto español como las disciplinas de procedencia y las influencias intelectuales de las que bebía la primera generación de internacionalistas españoles —cuestiones que, por otra parte y como señala Esther Barbé, están en la base del surgimiento de la teoría de las relaciones internacionales en España en general (Barbé, 1995, p. 88)— abonaron el terreno para que importantes elementos de lo que habitualmente consideramos como enfoque liberal estuvieran presentes en la producción doctrinal española en relaciones internacionales.

Con todo, en puridad, se trata más de una coincidencia tanto en términos de aproximación como de objeto de estudio entre el enfoque liberal y la escuela española que de la voluntad de los miembros de esta última de hacer teoría de las relaciones internacionales desde la perspectiva del enfoque liberal.

En este sentido, desde su fundación como disciplina y en buena medida como consecuencia de la influencia que sobre todo en un primer momento tienen en ella el iusnaturalismo y la sociología de las relaciones internacionales, las relaciones internacionales en España iban a profundizar en el estudio de cuestiones que, en muchos casos con posterioridad, iban a ser centrales para el enfoque liberal, en particular por lo que respecta a su variante neoliberal o institucional. En otras palabras, la escuela española ha sido, en buena medida, pionera en el estudio de muchas cuestiones abordadas posteriormente desde el enfoque liberal.

Desde esa perspectiva, podemos afirmar que son muchos los elementos identificables en la escuela española comunes con el liberalismo —algunos de ellos con las teorías institucionalistas que se enmarcan en este enfoque, aunque desde luego no todos— empezando por la propia definición de las relaciones internacionales.

Así, en la que, como apunta Gustavo Palomares (1991, p. 23) cabe considerar como la definición más completa formulada desde el ámbito español, Celestino del Arenal define las relaciones internacionales como “el conjunto de relaciones sociales que configuran la sociedad internacional, tanto las de carácter político como las no políticas, sean económicas, culturales, humanitarias, religiosas, etc. y tanto las que se producen entre los Estados como las que tienen lugar entre otros actores de la sociedad internacional y entre estos y los Estados”.

Queda clara en esa definición de relaciones internacionales cómo la Escuela Española se va a aproximar al estudio del orden internacional desde la perspectiva de la “sociedad internacional” (Solomón González, 2001, p. 25) y no partiendo, como ocurre en otros casos, de otros conceptos como sistema o comunidad.

Una sociedad internacional que, por otra parte, y de la mano de la influencia innegable en la escuela española de los padres Vitoria y Suarez se percibe como caracterizada por un cierto principio de solidaridad internacional (Solomón González, 2001, p. 25), concediendo con ello

*Muchos son los elementos identificables en la escuela española comunes con el liberalismo, empezando por la propia definición de las relaciones internacionales*

más importancia a las relaciones transnacionales que a las interestatales dentro del conjunto más amplio de las relaciones internacionales.

Por otra parte, esa concepción de las relaciones internacionales no parece ajena al hecho de que el surgimiento propiamente dicho de la disciplina en nuestro país se produzca coincidiendo con el comienzo del debate interparadigmático en el marco del cual se iba a insistir en la importancia de ir más allá del Estado y, con ello, de las relaciones puramente políticas en el estudio de las relaciones internacionales, en línea con lo que iban a ser los planteamientos transnacionales o de la interdependencia (Palomares, 1991, p. 40), que se iban a desarrollar con gran amplitud en el marco del liberalismo.

En ese sentido, la definición que reproducíamos más arriba tiene mucho que ver con la formulada por Nye y Keohane, que indican que cabe considerar como relaciones internacionales “todas las interacciones entre actores en un sistema mundial en el que un actor significativo es cualquier organización o individuo autónomo que controla recursos sustanciales y participa en relaciones políticas, directa o indirectamente, con otros actores a través de las fronteras estatales. Tal actor no necesita ser un Estado”.

Partiendo de esa base y, profundizando en las cuestiones tratadas por los cultivadores de las relaciones internacionales pertenecientes a la Escuela Española, es interesante ver la coincidencia con el interés que muchos de esos aspectos han despertado en las distintas versiones del enfoque liberal a las que nos referíamos más arriba. Así, la Escuela Española profundizará en el estudio tanto de los regímenes internacionales como de las organizaciones internacionales —en este caso desde una perspectiva no jurídica—, en línea con lo que hacen también los liberales institucionalistas, al tiempo que se ocupará del estudio de los procesos regionales y, en particular del proceso de integración europea, estudio que también se aborda reiteradamente desde distintas aproximaciones —entre las que quizás quepa destacar la funcionalista— dentro del enfoque liberal. Por otra parte, y como ocurre con los autores idealistas, también los de la Escuela Española se preocuparán por los movimientos de liberación en el contexto del proceso de descolonización y los derechos humanos. Junto a todo ello, y como ocurre con algunos de los neoliberales, en particular con los próximos al transnacionalismo, va a preocupar a la Escuela Española del papel de las fuerzas religiosas y los movimientos sociales en las relaciones internacionales y la emergencia y significación de las nuevas dimensiones del poder.

Estas semejanzas entre ambos enfoques quedan detalladas en la tabla siguiente:

**Tabla 1. Cuestiones abordadas desde la Escuela Española y desde el enfoque liberal**

Aspecto	Escuela Española	Liberalismo
Carácter transnacional relaciones internacionales	Sí. Desde el comienzo	Sí. Neoliberalismo
Sociedad internacional como objeto de estudio	Sí. Desde el comienzo	Sí. Idealismo
Regímenes y organizaciones internacionales	Sí. En particular desde la segunda generación en el caso de los regímenes	Sí. Institucionalismo
Procesos regionales	Sí. Desde la segunda generación	Sí. Neoliberalismo
Proceso de construcción europea	Sí. Desde el comienzo	Sí. Neoliberalismo. Funcionalismo
Movimientos de liberación nacional y descolonización	Sí. Desde la segunda generación	Sí. Idealismo

Derechos humanos	Sí. Desde la segunda generación	Sí. Idealismo
Fuerzas religiosas y movimientos sociales	Sí. Desde la segunda generación	Sí. Transnacionalismo
Nuevas dimensiones del poder	Sí. Desde la segunda generación	Sí. Neoliberalismo. Transnacionalismo

Fuente: elaboración propia

## 4. Conclusiones

La evolución del estudio de las relaciones internacionales como disciplina académica en España, de la mano de la llamada Escuela Española de las Relaciones Internacionales sigue una evolución diferente de la que tiene en otras zonas del mundo, en particular en el mundo anglosajón —angloamericano sobre todo—. En parte como consecuencia de ello, no es fácil encontrar académicos españoles, especialmente en las primeras generaciones de internacionalistas, que se autoidentifiquen como cultivadores de alguno de los principales enfoques de las relaciones internacionales, una circunstancia especialmente cierta en relación con los primeros enfoques, los llamados enfoques del *mainstream*, entre los que se incluye el liberalismo.

Con todo, parece de gran interés constatar que, si analizamos la aproximación al objeto de estudio y las cuestiones de las relaciones internacionales que caracterizan por una parte a la Escuela Española de Relaciones Internacionales y, por otra, al enfoque liberal, hay muchos más aspectos en común de los que se podría pensar sin una reflexión sosegada.

Al propio tiempo, resulta también muy interesante tomar conciencia de que, en realidad, la Escuela Española ha sido pionera en muchos casos tanto en términos metodológicos y de aproximación al objeto de estudio como en la identificación y profundización en nuevas cuestiones que debían ser incorporadas y analizadas como parte del objeto de estudio de las relaciones internacionales.

## Bibliografía

- Arenal, C. del, y Sanahuja, J. A. (2015). *Teorías de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Arenal, C. del. (2014). *Etnocentrismo y Teoría de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Arenal, C. del. (2010). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Barbé, E. (1995). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Barbé, E. (1989). Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales (La teoría del régimen internacional). *Afers Internacional* (17), 55-67.
- Burchill, S. (2009). Liberalism. En Scott Burchill, A. Linklater, R. Devetak, M. Paterson, J. Donnelly, C. Reus-Smit, & J. True, *Theories of International Relations*. Nueva York: Palgrave.
- Calduch Cervera, R. (2013). La Escuela Española de Relaciones Internacionales. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* (115), 9-32.
- Doyle, M. (1986). Liberalism and World Politics. *American Political Science Review* (80).
- Grasa, R. (2015). Neoliberalismo e Institucionalismo. La reconstrucción del liberalismo como teoría sistema internacional. En C. del Arenal, y J. A. Sanahuja, *Teorías de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.

- Howard, M. (1978). *War and Liberal Conscience*. Oxford: Oxford University Press.
- Kant, I. (1970). *Kant's Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kegley, C. (1995). *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Keohane, R., & Nye, J. (1977). *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Boston: Little Brown and Company.
- Keohane, R., y Nye, J. (1971). *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krasner, S. (1983). *International Regimes*. Nueva York: Ithaca.
- Marín Castán, M. F. (2003). El estudio de las Relaciones Internacionales en España. *Relaciones Internacionales* (92), 51-59.
- Mitrany, D. (1966). *A working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books.
- Palomares Lerma, G. (1991). Hegemonía y cambio en la teoría de las Relaciones Internacionales. *Afers Internacionals*, No 22, 19-51.
- Pereyra Rodríguez, S. (2014). *Escuelas, Modelos Metateóricos, Enfoques Teóricos y Teorías Parciales Actuales de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*. Política Internacional Contemporánea. Buenos Aires: Universidad Abierta Interamericana.
- Salomon González, M. (2001). La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista CIDOB D'Afers Internacionals* (56).



# LOS ESTUDIOS CRÍTICOS EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN ESPAÑA

## Critical Studies in International Relations in Spain

**Sergio Caballero**

Universidad de Deusto

E-mail: [sergio.caballero@deusto.es](mailto:sergio.caballero@deusto.es)

<https://deusto.academia.edu/SergioCaballero>

[https://www.researchgate.net/profile/Sergio\\_Caballero4](https://www.researchgate.net/profile/Sergio_Caballero4)



Autor

En este trabajo se aborda el estado de los estudios críticos en la disciplina de relaciones internacionales en España. Después de explicar las especificidades teóricas y razón de ser de su surgimiento en el marco de los debates académicos dentro de la disciplina, se entra con mayor profundidad en la naturaleza y desafíos abordados por estos estudios críticos. A continuación, se presenta un mapa de autores y temáticas para entender la actual agenda de investigación de los estudios críticos circunscrito a la academia española. Se cierra el documento con los desafíos y potencialidades derivados de la eclosión de estos estudios en las universidades españolas.



Resumen

*This paper deals with the state of the art of critical studies in the discipline of International Relations in Spain. After having presented the main theoretical features and motivations, critical studies nature and challenges are tackled. Afterwards, some of the main themes and research agendas within critical studies in Spanish academy are exposed. Finally, the paper provides some challenges and potentialities that critical studies are currently facing in the discipline of IR as a whole as well as in Spain in particular.*



Abstract

Estudios críticos; teoría de relaciones internacionales; epistemología; ontología; normatividad.

*Critical studies; theory of international relations; epistemology; ontology; normativity.*



Key words

Recibido: 17-10-2018. Aceptado: 19-09-2019



Fechas

## 1. Introducción y evolución de la disciplina de relaciones internacionales

Las teorías de relaciones internacionales han sido tradicionalmente explicadas a través de los grandes debates de la disciplina, que recorren los distintos posicionamientos teóricos y sus críticas desde el surgimiento de la primera cátedra de relaciones internacionales en Aberystwyth en 1919 hasta la actualidad. Así, se empezó por un primer debate de cariz sociológico y que se interrogaba principalmente sobre la naturaleza del ser humano en el periodo de entreguerras. Tras la devastación causada por la Primera Guerra Mundial era comprensible reflexionar sobre las posibilidades del ser humano para cooperar, regirse por el derecho internacional y ceñirse a las controversias por la vía de la diplomacia y el estímulo al comercio (idealismo) o si, por el contrario, nuestra esencia conflictual, agresiva, egoísta y violenta nos condenaba a satisfacer nuestros intereses particulares por la vía de la coerción y la ley del más fuerte (realismo clásico).

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, el advenimiento de la Guerra Fría con sus lógicas de teorías de juego y un enfoque de *rational choice*, a lo que hay que sumar la revolución behaviorista, impulsada desde las universidades estadounidenses para abordar las ciencias sociales como si de ciencias puras se trataran (cientifismo), dividió la disciplina en dos mitades metodológicamente hablando: por un lado, el enfoque clásico, enclavado en la Escuela Inglesa, tendente a generar explicaciones plausibles, coherentes, interpretativas y multidisciplinarias; y por el otro lado, el enfoque behaviorista o cientifista, implantado en la academia estadounidense y financiado por la propia administración estadounidense para generar modelizaciones de comportamiento de política exterior de carácter científico y con la aspiración final de llegar a ser incluso predictivo.

El trascurso de la Guerra Fría, unido a sucesos de impacto global como la crisis del petróleo de 1973 o el desarrollo del proceso europeo de cariz supranacional desembocarán en los años 70 en un tercer debate, en este caso, con un cariz interparadigmático. Este debate opondrá diferentes lentes o prismas para acercarse a la realidad internacional. En el seno del paradigma estatista se desarrollará el neorealismo de Kenneth Waltz, la visión dominante dentro de la disciplina, que explicará el complejo mundo internacional en base a tres simples propuestas: vivimos en un sistema internacional de anarquía (sin un gobierno global con poder jerárquico coercitivo); ese sistema de autoayuda (*self-help system*) está compuesto por Estados iguales, unitarios, homogéneos y racionales que aspiran a sobrevivir; lo que en última instancia define el poder de estos Estados son sus capacidades materiales que deben ser maximizadas para garantizar su supervivencia.

Frente a esta visión dominante, se planteaban otros dos paradigmas en este tercer debate: el transnacional, de la mano del cual autores como Robert Keohane y Joseph Nye desarrollaron su teoría de la interdependencia compleja, subrayando las estrechas interconexiones de un mundo crecientemente interrelacionado y donde proliferaban los regímenes internacionales; y el paradigma estructuralista, inspirado en postulados marxistas y que desde academias como la latinoamericana aspiraban a introducir otras agendas de cariz socioeconómico y a cuestionar las relaciones de poder en base a conceptos de centro-periferia, sistema-mundo...

Finalmente, a lo largo de los años 80 y máxime tras el fin de la contienda bipolar, nuevos actores y corrientes (feminismo, estudios poscoloniales, etc.) y nuevas agendas de investigación (constructivismo, teoría crítica, estudios críticos de seguridad...) impulsarán el giro sociológico/reflectivista que motivará el cuarto debate de la disciplina. Frente a la visión dominante del

*En los años 80 nuevos actores y corrientes, junto con nuevas agendas de investigación impulsarán el giro sociológico/reflectivista que motivará el cuarto debate de la disciplina*

neorrealismo, con una ontología materialista y una epistemología positivista, surgen estos nuevos enfoques y, principalmente, el socioconstructivismo de Alexander Wendt que enfatizarán una ontología ideacional (normas, ideas, valores, lenguaje, etc.) y una epistemología reflectivista e intersubjetiva. Esta división entre positivismo y postpositivismo, aun hoy en día, funciona como una línea de fractura dentro de la disciplina, dadas las irreconciliables diferencias ontológicas y epistemológicas entre ambos posicionamientos.

Será en este contexto histórico-conceptual donde se desarrollarán los estudios críticos que aquí nos ocupan. En este escenario, en una suerte de *continuum* podríamos abarcar desde las posiciones más científicas que apuestan por equiparar las ciencias sociales a las ciencias puras a través de modelizaciones que nos permitan predecir en base a comportamientos de *rational choice* y teorías de juegos, hasta el otro extremo del relativismo exacerbado postestructuralista y deconstructivista. Sin embargo, en distintos puntos de ese espectro encontramos teorías que han intentado funcionar como puentes, como el constructivismo. En el campo postpositivista, entre ese constructivismo entendido como *middle ground* y el postestructuralismo se sitúan las teorías críticas con sus diferentes variantes.

## 2. ¿Qué son los estudios críticos en relaciones internacionales?

Siguiendo a Robert Cox, las teorías críticas aspiran a desentrañar las lógicas que subyacen a los fenómenos internacionales, problematizando los hechos y las acciones y huyendo de las asunciones de partida y los lugares comunes. Así, este autor diferenciaba entre la *problem solving theory* —dedicada a gestionar la resolución de conflictos— y la *critical theory* —con una clara dimensión reflexiva y normativa—, esto es, preguntándose sobre las relaciones de poder que explican ciertos fenómenos, situándose en un determinado lugar y, con ello, denunciando el papel preponderante que se autoatribuyen ciertos actores como, por ejemplo, los Estados.

Dicho lo cual y debido a la fructífera proliferación de los estudios críticos, se trata hoy de un campo muy heterogéneo. Como apunta Sanahuja (2018b), hay tres ejes que dividen los enfoques dominantes de los críticos: la divisoria epistemológica entre racionalismo y deconstructivismo; la normatividad entendida como deseabilidad del cambio del orden social; y la tensión entre universalidad e historicidad, entendiendo esto último como “conocimiento situado”. Y, además, las teorías críticas han generado una ampliación de las agendas abordadas por la disciplina, así como una pluralidad de actores al replantearse el clásico debate agencia-estructura en el seno de la disciplina de relaciones internacionales (Caballero, 2018).

Siguiendo nuevamente a Sanahuja (2018a), este distingue entre dos variantes de teoría críticas. En primer lugar, “la corriente neogramsciana, iniciada por Robert Cox y Stephen Gill, y continuada después por la denominada ‘escuela de Amsterdam’ de Economía Política Internacional (EPI) centrada en la crítica de la globalización neoliberal, con autores como Kees van der Pijl, Henk Overbeek o Bastian van Appeldorn” (2018a, p. 18). Y, en segundo lugar, “la corriente basada en el pensamiento de Jürgen Habermas, en la que destaca la obra de Andrew Linklater, que desde una perspectiva cosmopolita reafirma la vigencia del imperativo kantiano de reconciliar razón y emancipación” (2018a, p. 18).

Por otra parte, podemos aterrizarlo en la aplicación concreta de los estudios de seguridad, dado que es uno de los rubros donde estos estudios críticos han tenido un mayor desarrollo y se han

*La división entre positivismo y postpositivismo funciona como una línea de fractura dentro de la disciplina, dadas las irreconciliables diferencias ontológicas y epistemológicas entre ambos posicionamientos*

erigido en un claro desafío a las teorías dominantes. De este modo, frente a los tradicionales estudios estratégicos de seguridad desarrollados por autores como Stephen Walt o Arnold Wolfers, que conciben la seguridad desde una visión próxima al neorrealismo, esto es, estatocéntrica y focalizada en la seguridad material y las respuestas militares, así como la preservación de la soberanía nacional; han aflorado en las últimas décadas los Critical Security Studies (CSS). A pesar de aglutinar posiciones teóricas diversas, se han consensuado unos rasgos compartidos (C.A.S.E. Collective, 2006) en aras a aunar las tres escuelas más reseñables: Copenhague, Aberystwyth y París.

## 2.1. La Escuela de Copenhague

Desde la Escuela de Copenhague, en una fusión entre el realismo estatocéntrico de Barry Buzan y el constructivismo de Ole Waever se alumbrará la teoría de la securitización (Buzan, Waever, De Wilde, 1998). Para estos autores y sus posteriores desarrollos, más que atender a la seguridad como un elemento esencialista ontológicamente, habrá que entender cómo se constituye en amenaza. Así, hablarán de la securitización como *speech act* performativo en la medida en que un discurso enunciado por un actor legitimado y con la capacidad para convencer a una audiencia implicará que un asunto que hasta entonces se consideraba dentro de la política ordinaria, pase a ser considerado un asunto de seguridad. Las implicaciones de este movimiento securitizador estriban en que este nuevo escenario entendido como amenaza a la seguridad permite adoptar medidas extraordinarias que eludan el normal control político<sup>1</sup>.

Por otra parte, no faltarán las críticas a este enfoque, desde su reforzamiento del Estado y de ciertos discursos hegemónicos, así como su eurocentrismo, hasta los problemas con los “silencios”, como evidenciará por ejemplo Lene Hansen al demostrar que, algunas víctimas al no poder verbalizar las amenazas que sufren (por ejemplo, las agresiones sexuales a las mujeres paquistaníes) no pueden generarse esos actos discursivos performativos y, por tanto, se invisibilizan estos casos.

Por otra parte, siguiendo la lógica del proceso de securitización en virtud del cual un asunto “politizado” pasa a ser un asunto de “seguridad”, los autores conceptualizarán también el proceso inverso para los casos de asuntos securitizados y las implicaciones y lógicas que pudieran llevar a su desecuritización, pasando así a ser asuntos “meramente politizados” o incluso “no politizados”.

## 2.2. La Escuela de Aberystwyth

En lo que concierne a la Escuela de Aberystwyth (o de Gales), las principales influencias serán la Escuela de Frankfurt y la idea de conflicto de Robert Cox y contará entre sus filas con autores como Ken Booth, entre otros. Una de las ideas centrales es que la seguridad y el binomio emancipación-dominación están estrechamente imbricados. De esta manera, solo se puede generar seguridad en ausencia de dominación. Este enfoque visibiliza cómo las desigualdades o la “violencia socioeconómica” pueden ser fuentes de inseguridad y, ante este escenario, aboga

*La Escuela de Copenhague fusiona el realismo estatocéntrico de Barry Buzan y el constructivismo de Ole Waever en la teoría de la securitización*

<sup>1</sup> Para más sobre la teoría de la securitización y la Escuela de Copenhague, ver Verdes-Montenegro, 2018.

normativamente por fomentar la seguridad favoreciendo la emancipación, es decir, invirtiendo en promover las condiciones para una vida digna y la cohesión social.

Este debate se entrelazará con las discusiones sobre seguridad humana, en las que se presenta la dicotomía entre un escenario de paz negativa y ausencia de violencia (*freedom from fear*) y un escenario de paz positiva y condiciones de vida digna (*freedom from need*). El concepto de seguridad humana, como aborda Pérez de Armiño (2013), entronca con la propuesta emanada del PNUD, que ya en su informe de 1994 abre la posibilidad de ensanchar horizontalmente el concepto (sobrepasando la seguridad material de naturaleza militar, para incluir otras como la alimentaria, de salud, medioambiental...) y ampliar verticalmente los actores (yendo más allá de la preponderancia del Estado en estos ámbitos). En última instancia, esta resignificación del concepto de seguridad humana, más allá de los debates sobre su aplicabilidad en la práctica, se traducirá posteriormente en la materialización del concepto de la responsabilidad de proteger (R2P). En virtud de la R2P la soberanía estatal no solo es una prerrogativa del Estado sino una responsabilidad para con su población, así pues, en caso de violación de dicho cometido (genocidio o crímenes contra la humanidad cometidos por el propio Estado contra su población), la comunidad internacional no solo tendrá el derecho de intervenir para poner fin a esa violación de derechos, sino que tendrá la obligación de proteger y salvaguardar a esa población en riesgo.

Este concepto ha suscitado una prolífica producción académico-teórica, aunque también ha sido objeto de críticas por sus connotaciones occidentalocéntricas, al entenderse en algunos casos como una justificación para intervenir en la soberanía de determinados países. Un ejemplo de ello sería el episodio de la intervención militar en Libia de marzo de 2011 que acabaría provocando la caída de Muamar el Gadafi. En esa ocasión, desde el grupo de los BRICS y, más concretamente, desde la diplomacia brasileña se propuso matizar las atribuciones de este concepto y restringir su uso para situaciones de último recurso y bajo estrecha supervisión del mandato bajo el que se enuncia, pasando así a red denominarlo como *Responsability while Protecting* (RwP) en contraposición con el *Responsability to Protect* (R2P).

### 2.3. La Escuela de París

Finalmente, la Escuela de París se nutre principalmente de la sociología internacional y del legado de grandes pensadores franceses como Foucault, Bourdieu y Derrida. Actualmente liderada por académicos como Didier Bigo, aspira a visibilizar cómo los dispositivos de control y las prácticas de los propios agentes de seguridad fomentan un clima de (in)seguridad que fortalece la gubernamentalidad y hace a la sociedad más permeable al miedo y a la sensación de amenaza. En su apuesta normativa, desde esta escuela se enfatiza el rol de las prácticas diarias y la resiliencia como forma de contrarrestar esta asunción dominante de que vivimos en sociedades de riesgo. Algunos autores buscarán dotarse de los estudios sobre gubernamentalidad foucaultianos como cajas de herramientas analíticas con las que explicar las genealogías de determinados conceptos y prácticas.

En suma, más allá de su indudable diversidad y heterogeneidad tanto temática como teórico-conceptual, los estudios críticos en general y los estudios críticos de seguridad, en concreto, se erigen en nuevas formas de problematizar los fenómenos internacionales intentando dotarse de herramientas para desentrañar las lógicas de poder y las asunciones que tradicionalmente han explicado los fenómenos como ineludibles y, por tanto, solo sujetos a ver cómo lidiar, contener o minimizar sus efectos (*problem solving*). Por el contrario, desde esta panorámica crítica se aspira

*La Escuela de París se nutre principalmente de la sociología internacional y del legado de grandes pensadores franceses como Foucault, Bourdieu y Derrida*

a resignificar ciertas problemáticas, tanto para detectar las lógicas de poder intrínsecas a estas relaciones como para evidenciar la visión de los “tradicionalmente silenciados” en la disciplina de relaciones internacionales, esos actores que no han tenido voz en las decisiones y que, por tanto, han sufrido la mayor parte de las veces las consecuencias de su invisibilización<sup>2</sup>.

### 3. Ámbitos específicos y agendas de estudios críticos en España

En el caso específico de la academia española, los estudios críticos han experimentado un considerable éxito. Desde el éxito de académicos consagrados como José Antonio Sanahuja y sus trabajos y revisiones de la teoría del poder estructural de Susan Strange (Sanahuja, 2008), Francisco Javier Peñas y sus críticas a las asunciones del liberalismo y a la tesis de la paz democrática (Peñas, 2003), Karlos Pérez de Armiño con sus elaboraciones sobre el concepto de seguridad humana (Pérez de Armiño y Mendia Azkue, 2013) o Noé Cornago y sus estudios sobre estructuralismo y paradiplomacia; hasta una nueva generación de jóvenes doctores de distintas universidades españolas que han tomado el testigo a la hora de contextualizar su investigación desde un enfoque *critical theory* y no meramente *problem solving*. En esa línea se abre además un amplísimo abanico de temáticas que se han visto problematizadas, en artículos y en tesis doctorales, introduciendo una marcada dimensión normativa en sectores que anteriormente no se abordaban de forma específica desde las relaciones internacionales.

Aun a riesgo de no ser exhaustivo y, desafortunadamente, dejar temas y autores fuera de esta enumeración, a efectos de tener un mapa de agendas sectoriales de la producción académica en estudios críticos, podemos empezar con la revolución feminista en los debates de relaciones internacionales. De manera notoria, la profesora de la UAM, Itziar Ruiz-Giménez acercó y enmarcó este desafío epistemológico en la academia española (Ruiz-Giménez, 2000) hace ya unos lustros y es hoy objeto de un nutrido debate académico.

Otro de los grandes ámbitos de los estudios críticos ha sido la elaboración del concepto de seguridad humana, que ha llevado a su principal exponente, el profesor de la UPV Karlos Pérez de Armiño, a editar junto a Irantzu Mendia un libro de referencia como es *Seguridad Humana: Aportes críticos al debate teórico y político* (2013). Ahí se recogen, entre otras, las aportaciones a otros sectores como el de la acción humanitaria y la construcción de paz (de la profesora de la U. Deusto, Cristina Churruca) o la vinculación con la responsabilidad de proteger (del diplomático Ricardo Arredondo y del profesor de la UAM Carlos Espósito).

Asimismo, otros ámbitos de investigación crítica se desarrollan en ámbitos considerados minoritarios o marginales en las grandes agendas de investigación, pero que aspiran a problematizar como *critical theory* más que como *problem solving theory*. Así encontramos desde las implicaciones éticas e inequitativas de las industrias extractivas (del profesor de la U. Deusto, Javier Arellano) hasta los análisis sobre paz y seguridad en África (de Óscar Mateos, profesor de la U. Ramón Llull), pasando por los derechos de las minorías y la reflexión sobre la diversidad cultural (del profesor de la U. Deusto, Eduardo Ruíz Vieyetz).

*Otro de los grandes ámbitos de los estudios críticos ha sido la elaboración del concepto de seguridad humana*

<sup>2</sup> Para saber más sobre la aplicación de los *Critical Security Studies* a un caso concreto como es el ámbito sudamericano, ver Caballero, 2014. Y para una reflexión teórica sobre sus potencialidades teóricas e interacciones con los postulados de Foucault, ver De la Flor (próximamente).

También se han acercado los estudios críticos a la intersección disciplinaria o a la aspiración de acabar con las compartimentalizaciones que dividen las distintas áreas de conocimiento. En esta línea, desde el impulso del profesor de la UCM Heriberto Cairó y su apuesta metodológica por el análisis del discurso, algunos de sus antiguos doctorandos y ya doctores por la UCM (Jerónimo Ríos y Marina Díaz, por ejemplo) han explorado las potencialidades de la geografía política crítica, vinculando espacialidad y relaciones internacionales y problematizando las relaciones entre el territorio, la política y lo internacional. En esta misma exploración crítica sobre la espacialidad y la migración, desarrolla parte de su trabajo la doctora por la UAM e investigadora de la Universidad de Deusto, Ángela Iranzo.

Otro sector especialmente fructífero es el que deriva directamente de los *Critical Security Studies* y que se manifiesta en reflexiones sobre la seguridad en América Latina (del profesor de la Universidad de Deusto, Sergio Caballero) y la securitización de la UNASUR (del investigador del ICEI Francisco Javier Verdes-Montenegro). En este ámbito se interseccionan las dimensiones de la seguridad con las identidades y los proyectos de regionalismo latinoamericano.

Algunas variantes de esta misma matriz son los *Critical Studies on Terrorism*, donde la doctora por la U. Sant'Anna (Pisa, Italia), Alice Martini, siguiendo a un referente del tema como Richard Jackson, distingue el enfoque materialista tradicional y la problematización crítica, donde el terrorismo no se entiende de forma ahistórica para no fortalecer acríticamente las tareas y competencias del Estado. Y también otras variantes como la de la magister de SOAS, Irene Postigo, reflexionando sobre la securitización visual y las propuestas teóricas de Lene Hansen y Ariella Azoulay.

Además de lo ya mencionado, se abren agendas de investigación en espacios no tan conocidos como los estudios críticos de salud, donde investigadores como José Luis de la Flor incorpora a la academia española en su tesis doctoral las reflexiones de Stefen Elbe que, con un marcado cariz interdisciplinar, aúnan elementos de relaciones internacionales, de sociología internacional foucaultiana y de estudios de la rama sanitaria sobre epidemiología y atención sanitaria.

Finalmente, y subrayando nuevamente que somos conscientes de no haber podido incluir aquí valiosos aportes, tenemos que sumar los estudios sobre pensamiento decolonial y subalternidad que investigadores como Melody Fonseca y Ari Jerrems desarrollaron con la intención de acercar los posicionamientos críticos de Boaventura de Santos, Ramón Grosfoguel y otros críticos de la modernidad al debate epistemológico en las relaciones internacionales en las universidades españolas.

*El constructivismo en España ha cobrado impulso en las últimas décadas, se plantea como una teoría de alcance medio, que desafía el materialismo del realismo, pero aceptando un cierto racionalismo positivista*

#### 4. Desafíos de la teoría crítica en España

Frente a la preponderancia de los planteamientos teóricos cercanos al realismo y neorrealismo han proliferado un creciente número de trabajos desde el socioconstructivismo en la academia española. El constructivismo ha cobrado impulso en las últimas décadas en la medida en que se plantea como una teoría de alcance medio (*middle ground theory*), que desafía el materialismo del realismo (en lo ontológico), pero aceptando un cierto racionalismo positivista (en lo epistemológico). Sin embargo, en los últimos años, pareciera que este puente intermedio en el que pretendía erigirse el constructivismo ha perdido cierta relevancia y nos encontramos ante una creciente polarización entre un *mainstream* realista-liberal-constructivista y unos estudios críticos que, sin sistematizarse en forma de teorías omnicomprendivas, holísticas y explicativas de las relaciones internacionales, aportan elementos claves para repensar, complejizar y evitar asunciones de partida a la hora de explicar políticas públicas de dimensiones internacionales,

sean estas desde la lucha contra el terrorismo hasta las políticas de salud en el marco de políticas de cooperación, por mencionar solo dos ejemplos.

Dicho lo cual, se avizoran dos principales desafíos para estos estudios críticos y una potencialidad especialmente relevante. Los dos desafíos se vinculan al (i) riesgo de convertirse en un sector marginal de la academia frente a la narrativa dominante que se nutre de elementos de decisión, vía *policy papers* y *think tanks* afines a los principales actores y tomadores de decisión. Ante una creciente presión por publicar en las principales revistas académicas y por demostrar el impacto de las reflexiones científicas sobre los *practitioners*, parecería algo quijotesco apostar por visiones críticas condenadas a cierta marginalidad desde el *mainstream* de la disciplina.

Y, por tanto, el segundo desafío residiría en que (ii) los estudios críticos acaben solo dialogando consigo mismos, intentando ahondar en debates teóricos y abstractos cada vez más agudos y perspicaces, pero a su vez más alejados de la realidad empírica y de la elaboración de políticas, renunciando con ello a la dimensión normativa que evocábamos al inicio. Se constataría así ese distanciamiento entre las reflexiones sagaces del académico desde su torre de marfil, mientras no es capaz de interactuar ni transformar la realidad (normatividad) por medio de la transferencia de conocimiento a la sociedad.

El propio Ken Booth en el prefacio del libro de Sheperd *Critical Approaches to Security* (2013) advierte también del riesgo de caer en lo que él llama *schoolism* en el sentido de focalizarse en las divisiones y “pureza teórica”, en vez de entender que las ideas están en los márgenes y, por tanto, es necesario romper con los tribalismos académicos.

Por otra parte, hay que señalar una importante y creciente potencialidad dado que estos estudios críticos que tienen lugar en la academia española se vinculan directamente con los debates más actuales y candentes que tienen lugar en la disciplina en su conjunto y que se evidencian en cualquier edición de los grandes congresos internacionales. Instituciones y organismos académicos tales como la International Studies Association (ISA), la International Political Science Association (IPSA), la Latin American Studies Association (LASA) o el European Consortium for Political Research (ECPR), por mencionar solo algunos, dan cada vez más cabida a estos enfoques críticos reservando espacios y simposios a estos enfoques teóricos. En este sentido, frente a esa academia española autorreferencial y tradicionalmente aislada por la utilización del español frente a la dominación del inglés, como ya señalaba uno de los miembros de la escuela fundacional de relaciones internacionales en España, Celestino del Arenal, asistimos ahora a una nueva generación de académicos que publican indistintamente en español y en inglés y que están inmersos en los principales debates de la disciplina, aportando su especial visión “desde la academia española” pero para un ámbito global<sup>3</sup>. Este no será un hecho menor, máxime si adoptamos como buena la famosa sentencia atribuida a Robert Cox en virtud de la cual “toda teoría es para alguien y para algún propósito”, con lo que subrayaba cómo la dimensión personal y las experiencias subjetivas constreñían las agendas de investigación, las asunciones, las preguntas... y las conclusiones de las investigaciones. Estamos por tanto ante una generación de investigadores críticos en español con un bagaje personal internacionalizado y que, en este caso, “escriben para un príncipe” diferente. Queda ver cuál pueda ser su impacto no solo sobre la academia, sino también sobre la realidad...

*Ahora, una nueva generación de académicos publican indistintamente en español y en inglés, aportando su especial visión “desde la academia española” pero para un ámbito global*

3 Para un profundo repaso de la academia española de Relaciones Internacionales y sus distintas generaciones, ver Sanahuja, 2019.

## Bibliografía

- Booth, K. (2007). *Theory of world security* (vol. 105). Cambridge University Press.
- Buzan, B., & Hansen, L. (2009). *The evolution of international security studies*. Cambridge University Press.
- Buzan, B., Waeber, O., & Wilde, J. de (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Caballero, S. (2018). El debate agencia-estructura en las Relaciones Internacionales: capacidad de agencia y limitaciones estructurales. En *Otras miradas y otras voces visiones críticas de las relaciones internacionales*. Ed. UNTREF.
- Caballero, S. (2014). *La UNASUR a través de los ojos de los Estudios Críticos de Seguridad*. DT 22/2014. Salamanca: Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca.
- C.A.S.E. Collective. (2006). Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto. *Security Dialogue*, 37(4), 443-487. DOI: <https://doi.org/10.1177/0967010606073085>
- Cox, R. W. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium: Journal of International Studies*, 10(2), 128. DOI: <https://doi.org/10.1177/03058298810100020501>
- Flor, J. L. de la. (s. f.). *La medicalización de las relaciones internacionales. Una respuesta histórica al estudio de la securitización de las enfermedades infecciosas* (Tesis doctoral). Universidad Autónoma de Madrid: Madrid.
- Hansen, L. (2000). The little mermaid's silent security dilemma and the absence of gender in the Copenhagen School. *Millennium*, 29(2), 285-306. DOI: <https://doi.org/10.1177/03058298000290020501>
- Peñas, F. J. (2003). *Hermanos y enemigos. Liberalismo y Relaciones Internacionales*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Pérez de Armiño, K., y Mendia Azkue, I. (eds.) (2013). *Seguridad Humana: Aportes críticos al debate teórico y político*. Hegoa: UPV/EHU.
- Peoples, C., & Vaughan-Williams, N. (2010). *Critical Security Studies: An Introduction*. Oxford: Routledge.
- Ruíz-Giménez Arrieta, I. (2017). Una mirada crítica al "humanitarismo" desde los estudios positivistas. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, (117). DOI: <https://doi.org/10.24241/rcai.2017.117.3.173>
- Ruíz-Giménez Arrieta, I. (2000). El feminismo y los estudios internacionales. *Revista de Estudios Políticos*, (108), 325-360.
- Sanahuja, J. A. (2019). Relaciones Internacionales en España: una aproximación disciplinaria e institucional. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, (133), 159-184.
- Sanahuja, J. A. (2018b). Introducción. En *Otras miradas y otras voces visiones críticas de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Ed. UNTREF.
- Sanahuja, J. A. (2018a). Reflexividad, emancipación y universalismo: cartografías de la teoría de las relaciones internacionales. *Revista Española de Derecho Internacional*, 70(2), 101-125. DOI: <https://doi.org/10.17103/redi.70.2.2018.1.04>

- Sanahuja, J. A. (2008). ¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea. *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz* (pp. 297-384). Bilbao: Ed. UPV/EHU.
- Shepherd, L. (2013). *Critical Approaches to Security: An introduction to theories and methods*. London & New York: Routledge.
- Verdes-Montenegro, F.-J. (2018). La (de)securitización en UNASUR (2008-2016). Suramérica construyendo su dimensión de seguridad regional (Tesis doctoral). Universidad Complutense: Madrid.
- Verdes-Montenegro, F.-J. (2015). Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad. *Relaciones Internacionales*, (29), 111-131.



# LA NOCIÓN DE POTENCIA NORMATIVA EUROPEA Y SU INCIDENCIA EN LA DOCTRINA ESPAÑOLA

## The Concept of Normative Power Europe and its Impact on Spanish Academia

**Victoria Rodríguez Prieto**

Universidad Antonio de Nebrija

E-mail: [mrodriguezpr@nebrija.es](mailto:mrodriguezpr@nebrija.es)



Autor



Resumen

Desde la dimensión más normativista/idealista de la teoría crítica, I. Manners fue capaz de elaborar la noción de potencia normativa europea la cual surge, en un primer momento, en el conocido artículo “Normative Power Europe: A contradiction in terms?” publicado en el *Journal of Common Market Studies* en 2002. Desde entonces, dicha noción pasó a formar parte del denominado *mainstream* de los estudios de área de la UE siendo considerada como uno de los conceptos más innovadores. Ciertamente, su impacto ha sido significativo, aunque heterogéneo, de ahí que los académicos (especialmente los autores españoles) presenten posturas divergentes respecto al mismo. No obstante, pese a estas diferencias, es innegable cómo esta nueva noción ha enriquecido significativamente las perspectivas más tradicionales desde un enfoque innovador y singular.



Abstract

*From social critical theory's most normative/ideational dimension, I. Manners was able to elaborate the concept of Normative Power Europe that arose, at an early stage, in the well-known article "Normative Power Europe: A contradiction in terms?" published in the Journal of Common Market Studies in 2002. Since then, the latter became part of mainstream where is considered as one of the most innovate notions in European Union studies. Its impact is highly significant but heterogeneous in the discipline and, in particular, the Spanish academia. However, despite different stances, it is undeniable how it has enriched the mainstream from an innovative and different approach.*

Teoría crítica; dimensión normativa/idealista; potencia normativa europea; impacto innovador.

*Critical theory; normative/ideational dimension; Normative Power Europe; innovative impact.*



Key words

Recibido: 05-10-2018. Aceptado: 05-06-2019



Fechas

## 1. Introducción

La disciplina científica de las relaciones internacionales presenta una importante diversidad en cuanto a enfoques teóricos (Arenal, 2004). Las perspectivas más tradicionales, es decir, realismo y liberalismo así como sus posteriores actualizaciones de la mano de autores tales como S. M. Walt o R. Keohane, han alcanzado gran desarrollo. No obstante, otras voces alternativas, que surgieron a finales de la década de los ochenta, principios de los noventa como crítica al positivismo y con aportaciones teóricas sumamente novedosas, en la actualidad gozan de cierta visibilidad y presencia. Entre estas últimas (comúnmente conocidas como los enfoques reflexivistas) destaca la denominada teoría crítica impulsada inicialmente por autores como Robert Cox, Richard Ashley o Andrew Linklaters. Dicho enfoque teórico se caracteriza no solo por rechazar la epistemología positivista, sino también por introducir cambios en los ámbitos ontológico (redefinición de agentes y estructuras de la sociedad internacional) y normativo (creación de una teoría para la transformación social) (Sanahuja, 2015).

La aproximación teoría crítica se caracteriza por englobar enfoques distintos (Roach, 2016, pp. 157-158) que, en términos generales, podemos agrupar en dos vertientes principales. Por un lado, se hallan aquellas perspectivas más normativistas y, en cierto modo, idealistas influenciadas por la Escuela de Fráncfort, con mayor incidencia en los últimos años de J. Habermas y sus ideas entorno a la ética del discurso. Mientras que, por otro lado, encontramos aproximaciones que hacen especial hincapié en la reconstrucción del materialismo histórico, así como su aplicación a las relaciones internacionales (Cornago, 2005).

Por su parte, la noción de potencia normativa europea (comúnmente conocida bajo sus siglas en inglés NPE; *Normative Power Europe*) se enmarca en la teoría crítica, en concreto, en su dimensión más idealista o normativista. Su principal rasgo consiste en ser una alternativa a las teorías dominantes en los estudios europeos (especialmente al enfoque neoinstitucionalista), con un impacto significativo en el ámbito académico.

Pues desde que I. Manners publicó el famoso artículo “Normative Power Europe: A contradiction in terms?” en la prestigiosa revista *Journal of Common Market Studies* en 2002, dicha noción pasó a formar parte del denominado *mainstream* de los estudios de área de la UE. Llegando incluso a ser —en numerosas ocasiones— el principal catalizador del debate sobre la acción exterior de la UE en la escena internacional. Un debate que surge con fuerza tras el fin del sistema bipolar ya que hasta entonces la actuación europea era muy limitada, fundamentalmente ceñida a cuestiones de carácter comercial (Aldecoa, 2002). Y, por el contrario, en la actualidad la UE goza de un papel destacado y singular de conformidad con su identidad y naturaleza claramente normativas. Justamente, la nueva noción pone especial atención a la dimensión más normativa de la política exterior europea pues, en definitiva, son los valores como la democracia, los derechos humanos o la paz aquellos que definen y articulan la actuación de la UE en el panorama internacional. Es por ello que, frente a las conceptualizaciones más tradicionales (Whitman, 2013), Manners sostiene que la UE ha de ser entendida como un como un verdadero cambiador de normas —*changer of norms*— (Manners, 2002) que busca impulsar una regulación distinta de conformidad con su propio modelo normativo.

El presente trabajo se propone ahondar en esta novedosa noción teórica y su impacto en los estudios europeos, con especial atención a la doctrina española. Con este fin, nos preguntaremos: ¿en qué consiste?, ¿cuándo y por qué surge la noción de potencia normativa europea?, ¿hasta qué punto ha supuesto una contribución a los estudios de área de la UE?, y finalmente ¿cuál

*En la actualidad la UE goza de un papel destacado y singular de conformidad con su identidad y naturaleza claramente normativas*

ha sido su impacto en la literatura española? A la luz de las respuestas obtenidas trataremos de constatar la innovación del concepto así como su notable incidencia en el ámbito académico, especialmente en el caso español.

Para ello, abordaremos, en primer lugar, la génesis e inicial desarrollo de la noción de potencia normativa europea. A continuación, estudiaremos los rasgos principales del nuevo concepto. Finalmente, nos centraremos en el impacto del término en la academia, con mayor atención a España.

## 2. Génesis de la noción de potencia normativa

En el seno de la conferencia organizada por la *European Community Studies Association* reunidos en Madison (Wisconsin) en 2001, I. Manners ya avanzó a la comunidad científica la noción de potencia normativa. No obstante, sería tras la publicación del famoso artículo: “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” en la prestigiosa revista *Journal of Common Market Studies* en 2002 cuando dicha noción alcanzó una mayor divulgación.

La habilidad del autor se halla en desarrollar un nuevo concepto partiendo de la idea de potencia civil de F. Duchêne y el posterior diálogo con H. Bull. Este último muy crítico respecto a las limitaciones que, a su juicio, presentaba la idea de potencia civil en el marco del entonces sistema bipolar liderado por EE. UU. y la URSS.

En concreto, el término de potencia civil se caracterizó por analizar el papel de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) en el exterior prestando especial atención a su indiscutible peso comercial, así como a los principales valores civiles del proyecto europeo (como la democracia o los derechos humanos) que —sin ninguna duda— incidían en la actuación que llevaba a cabo en la escena internacional. De esta manera, F. Duchêne fue capaz de trascender de los parámetros habituales como el peso militar (Duchêne, 1972)<sup>1</sup> e impulsar una visión distinta acorde a las particularidades propias de la iniciativa europea. Pues estas últimas permitiría a la CEE, según sus propias palabras, convertirse en uno de los “gobernadores de su tiempo” (Duchêne, 1971; Duchêne, 1973).

Por su parte, H. Bull rechazó la tesis de F. Duchêne en una réplica que quedó recogida en el artículo “Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?” en el *Journal of Common Market Studies* (Bull, 1982). Desde un enfoque próximo al realismo, el autor discrepó del término al encontrarlo sumamente idealista debido a que creía que la carencia de fuerza militar hacía inviable el desarrollo de un papel relevante en el exterior por parte de la CEE. De esta manera, llegó incluso a proponer el establecimiento de una alianza militar que pudiese solventar la principal debilidad de Europa Occidental (Bull, 1982, pp. 152-164).

No obstante, el fin del sistema bipolar tras la desintegración de la URSS (1991) tuvo un impacto notable, especialmente para la UE en la medida en la que el nuevo escenario facilitaba una actuación exterior más cercana a los términos señalados por F. Duchêne. Ello persuadió a I. Manners a publicar veinte años más tarde y en la misma revista que en su momento H. Bull redactó su réplica a F. Duchêne la idea de potencia normativa. Que desde la teoría crítica define a la UE como un auténtico cambiador de normas en la escena internacional (Manners, 2002).

*El fin del sistema bipolar tras la desintegración de la URSS (1991) tuvo un impacto notable para la UE*

<sup>1</sup> Desde un principio Duchêne descartó la posibilidad de que la entonces Europa Occidental pudiera llegar a convertirse en una modesta potencia militar para alcanzar una mayor presencia en el exterior.

### 3. Principales características

Desde la epistemología reflectivista surge la novedosa noción de potencia normativa europea (Manners, 2011). A diferencia de los enfoques más clásicos, esta noción trasciende de cuestiones tradicionales para prestar especial atención a la ambiciosa exportación de normas que la UE impulsa en sus relaciones con terceros Estados o en el seno de organizaciones internacionales; principalmente en foros de carácter multilateral (Whitman, 2013). Dicha promoción es reflejo de su naturaleza e identidad únicas pues son las mismas normas que regulan la dimensión endógena del proyecto europeo (art. 2 y art. 3.1 al 3.4 TUE) las que, a su vez, definen y articulan su dimensión exógena (3.5 y 21 TUE).

En concreto, I. Manners identifica cinco normas principales: la paz, la libertad, la democracia, el Estado de derecho y el respeto y defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales. Y cuatro secundarias: la solidaridad social, la antidiscriminación, el desarrollo sostenible y la buena gobernanza (Manners, 2002, p. 243). Estas últimas constituyen su núcleo normativo siendo el eje vector sobre el cual se fundamenta el proyecto europeo. De ahí que el autor defiende que la UE ha de ser entendida en la escena internacional no por lo que hace o dice sino por lo que es<sup>2</sup> ya que es precisamente su naturaleza singular y normativa lo que le predispone a actuar como un auténtico cambiador de normas —*changer of norms*— siendo su rasgo diferenciador frente a otros actores en la escena internacional (Manners, 2002).

La exportación normativa que lleva a cabo la UE no ha de ser entendida en términos de superioridad e imposición (propio del argumentario colonialista) sino que, por el contrario, goza de un carácter universal en la medida en la que las normas que promueve quedan igualmente recogidas en los convenios, tratados y acuerdos internacionales, sobre todo aquellos alcanzados en el marco de la Naciones Unidas (Manners, 2001; Manners, 2006a; Manners, 2006b; Díez & Manners, 2007a; Díez & Manners, 2007b). De este modo, principios como los derechos humanos o las libertades fundamentales trascienden de una naturaleza meramente comunitaria a una cosmopolita lo que, a su vez, refuerza su exportación. Un impulso normativo que, en definitiva, trata de cambiar el *statu quo* de la escena internacional (propio del tradicional sistema westfaliano) hacia un nuevo escenario distinto al propio del fenómeno de la globalización, el cual se asienta en una ideología neoliberal que incide en crecientes desigualdades (Ulrich, 1998). Por el contrario, la UE aboga por una regulación distinta que, a su vez, responde a aquello que la actual sociedad internacional considerada como “apropiado” —*normal in world politics*— (Manners, 2002, p. 253). Una sociedad que, precisamente, goza de cierto consenso (aun limitado e imperfecto) en torno a principios como la democracia, los derechos humanos (Arenal, 2008) y más recientemente la protección del medio ambiente. Es por ello que la gran habilidad de la UE se halla en ser capaz de definir y promover lo “apropiado”, lo que constituye el verdadero y más relevante poder en el actual contexto internacional (Manners, 2002).

En definitiva, la UE trata de promover ciertas normas que favorezcan “enmarcar éticamente la globalización” (Declaración Laeken, 2001) a través de la exportación de su propio modelo interno cuyo núcleo normativo supera lo meramente comunitario incidiendo en el ámbito universal.

*La UE trata de promover ciertas normas que favorezcan “enmarcar éticamente la globalización” a través de la exportación de su propio modelo interno*

2 Este último aspecto ha generado una gran controversia entre los académicos ya que algunos señalan que es sumamente idealista en la medida en la que la naturaleza normativa prevalece incluso por encima de los resultados que obtiene la actuación exterior europea (Hyde- Price, 2006 o Läirdi, 2008).

En el impuso de su modelo normativo, la UE se basa en la atracción (Manners, 2007) y, en ningún caso, la imposición. En concreto, se vale se los siguientes canales que —según la clasificación elaborada por I. Manners— son los siguientes (Manners, 2002, pp. 244-245):

1. “Contagio” por el cual la exportación europea se observa en las iniciativas llevadas a cabo en otras regiones del mundo que tratan de emular el proyecto de la Unión. En ellas, dicha exportación no es intencionada, sino que, por el contrario, se entiende como el ejemplo a seguir al considerarlo como el modelo más exitoso, tal y como aconteció con el establecimiento de MERCOSUR.
2. “Difusión de los valores” a través de novedosas estrategias de comunicación. En este sentido, destacan, por ejemplo, los proyectos orientados a la sociedad civil de terceros países que tratan de acercar ciertos valores a la ciudadanía y, a su vez, contrarrestar noticias falsas o manipuladas en contra de la actuación europea, con especial incidencia en la región de Europa Oriental (Rodríguez, 2016).
3. “Difusión del procedimiento” se asienta sobre la institucionalización de las relaciones lo que facilita una mayor aproximación al *acquis communautaire*. No solo se da en el marco de las tradicionales relaciones bilaterales con terceros países sino también en el seno de organizaciones internacionales. Dicha difusión se puede observar en el caso de la OMC, en donde la UE goza de un peso decisivo<sup>3</sup>.
4. “Canal de transferencia”: se basa en la denominada condicionalidad, la cual consiste en el impulso de vínculos, así como el apoyo financiero y técnico de la UE en respuesta al grado de compromiso que presente un tercer Estado en su aproximación hacia el *acquis communautaire*. De esta manera, la UE busca ofrecer sustanciales beneficios económicos, políticos y sociales a cambio de que los países lleven a cabo avances conforme al modelo europeo. En particular, la política de ampliación presenta los resultados más destacados, de ahí que sea considerada como la herramienta más exitosa de transformación normativa en el conjunto de la política exterior europea (Borzel, Dimitrova, & Schimmelfening, 2017).
5. “Intensa difusión de las normas gracias a la presencia física de la UE”. Esta se ha visto incrementada de forma notable con el establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior y el impulso de las nuevas delegaciones de la UE tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Se trata de un cambio sustancial con un impacto muy positivo en el impulso de la acción exterior europea (Aldecoa, 2011).
6. “Filtro cultural” conlleva el aprendizaje de principios y valores fundamentales por parte de terceros Estados, pero tal y como son entendidos por la UE. En este proceso de aprendizaje, los denominados programas de hermanamiento —*twinning programmes*— o las evaluaciones inter pares desempeñaban un papel clave en la medida en la que la perspectiva europea queda implícita en los cambios a ejecutar por parte de terceros países (Rodríguez, 2018).

Estos seis canales facilitan un mayor impacto en cuanto a la exportación normativa promovida por la UE. Un impacto que ciertamente se inicia a través de los procesos de socialización y

*La UE busca ofrecer sustanciales beneficios económicos, políticos y sociales a cambio de que los países lleven a cabo avances conforme al modelo europeo*

<sup>3</sup> Actualmente, el papel de la UE en la OMC goza de mayor importancia al ser uno actores garantes frente a los últimos virajes de Trump. Este no ha dudado incluso en bloquear la renovación de uno de los jueces de la OMC.

asociación y que concluye con la deseada apropiación de la norma dada (Manners, 2011). Es decir, la asimilación del sujeto objeto de socialización de que dicha norma constituye *the right thing to do* y, por ende, se asume como propio (Checkel, 2005).

El impacto normativo europeo difiere en cuanto a áreas y países. Ciertamente, la determinación e incidencia de la UE en la erradicación de la pena de muerte constituye el ejemplo paradigmático de la noción de potencia normativa (Manners, 2002). No obstante, la UE ha alcanzado logros significativos como, por ejemplo, en el marco de ampliación e incluso la dimensión oriental de la política europea de vecindad en la que Georgia destaca por liderar una ambiciosa (aunque aún incompleta) transformación normativa (Rodríguez, 2018a; Rodríguez, 2018b).

#### 4. Impacto de la noción “Normative Power Europe” en la academia

Desde la publicación del artículo “Normative Power Europe: a Contradiction in Terms?” por I. Manners en 2002, la innovadora noción de potencia normativa europea forma parte del denominado *mainstream*, con un impacto notable. Prueba de ello fue el galardón concedido en 2007 al autor por la prestigiosa institución European Union Studies Association, que premia las publicaciones más influyentes en los estudios europeos de la última década.

A pesar de la incidencia del término en la academia, sin embargo, este se caracteriza por presentar una alta heterogeneidad, de ahí que encontremos posturas divergentes en torno al mismo (véase a modo de ejemplo: Youngs, 2004; Hyde-Price, 2006; Díez, 2005; Bicchi, 2006; Sjurssen 2006; Pace, 2007; Wiener, 2007; Tocci, 2008; Johansson-Nogués, 2007; Barbe & Johansson-Nogués, 2008; Gerrits, 2009; Forsberg, 2011; Whitman, 2011; Tilley, 2012; Casier, 2013; Manners, Whitman y Díez, 2013; Onar y Nikolaïdis, 2013; Zielonka, 2013; Aldecoa, 2014; Del Sarto, 2016; Manners y Whitman, 2015; Rodríguez, 2018). Lejos de ir en detrimento, dicha heterogeneidad ha enriquecido la discusión académica entorno a la actuación de la UE en la escena internacional, en donde la noción normativista ha llegado a convertirse —en numerosas ocasiones— en el propio catalizador del debate. Una noción que sí necesita aún un mayor desarrollo para avanzar hacia la consolidación que presentan otros conceptos más tradicionales (Manners y Whitman, 2015) por el momento es el debate y confrontación de ideas lo que permite ciertos progresos<sup>4</sup>.

Por lo que respecta a la literatura académica española, el impacto de la noción de potencia normativa impulsada por I. Manners ha sido creciente y, tal y como ya hemos señalado, con posturas dispares. Por su parte, los primeros trabajos vinieron de la mano de los catedráticos E. Barbé y F. Aldecoa quienes desde enfoques diferentes trataban de profundizar en el debate en torno a la dimensión normativa de la acción exterior europea.

Respecto a la primera autora, encontramos varias publicaciones que constatan sus líneas de investigación respecto a esta cuestión, tales como “The EU as a modest ‘force for good’: the European Neighbourhood Policy” elaborado con E. Johansson-Nogués (Barbé y Johansson-Nogués, 2008). Sin embargo, es en el marco del grupo I+D denominado Normative Contestation in Europe: Implications for the EU in a Changing Global Order donde actualmente, junto a

*La innovadora noción de potencia normativa europea forma parte del denominado mainstream con un impacto notable*

<sup>4</sup> Entre otros ejemplos destacan los escritos de T. Díez quien desde un enfoque postestructuralista subrayó ciertos déficits entorno al concepto de potencia normativa. Posteriormente, estos últimos fueron debatidos con el propio I. Manners en la publicación “Reflecting on normative power Europe” la cual ofrece relevantes contribuciones.

destacados académicos, lidera una relevante investigación respecto a la acción exterior europea con especial atención a la cuestión normativa.

Por su parte, F. Aldecoa ha mostrado una gran inquietud entorno al papel de la UE en la escena internacional, a la cual en un primer momento definía únicamente como normativa, pero en la actualidad, además, incluye los términos de potencia diplomática y defensiva. Estos últimos son consecuencia de la puesta en marcha de las innovaciones del Tratado de Lisboa en materia de política exterior europea (especialmente las nuevas competencias de la alta representante, la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y las nuevas delegaciones de la UE) (Aldecoa, 2011, 2017); así como los recientes avances en el ámbito de la defensa. Que si bien dichos avances ya estaban implícitos en el tratado (art. 42 TUE) ha sido en los últimos años cuando han experimentado un notable desarrollo (Aldecoa, 2016, 2017, 2018). Sin embargo, su condición de actor diplomático y defensivo no ha de ser entendido en contraposición con su dimensión más normativa. Por el contrario, ambas refuerzan y facilitan el papel de la UE como potencia transformadora (Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad, junio 2016). Así, por ejemplo, los nuevos avances en materia de defensa garantizan, entre otros aspectos, la integridad territorial europea lo que dota a la UE de mayor fortaleza y, por ende, le facilita seguir impulsando una ambiciosa promoción normativa en el exterior (Aldecoa, 2018).

Respecto a los trabajos iniciales más destacados en torno a la cuestión de potencia normativa europea impulsados por F. Aldecoa, estos fueron llevados a cabo en el grupo de I+D liderado por el mismo<sup>5</sup>. Este grupo contaba con un número significativo de autores pertenecientes al campo de las relaciones internacionales (Noé Cornago o Mercedes Guinea), derecho internacional público (Carmela Pérez), derecho internacional privado (Mónica Guzmán o Mónica Herranz) u organización económica internacional (F. Granell). El resultado fue la publicación de la obra *Gobernanza y Reforma internacional tras la crisis financiera económica: el caso de la Unión Europea* (Aldecoa, Fernández Liesa, Abad Castelos, Guinea Llorente, & Tuñón, 2014).

Asimismo, y al amparo de este grupo, ciertos doctorandos —tales como quien escribe estas líneas— pudimos enriquecer nuestras investigaciones doctorales tomando la noción de potencia normativa europea como el enfoque teórico para nuestros respectivos estudios. De esta manera, aportamos humildes contribuciones al análisis de la actuación e incidencia normativa de la UE (Rodríguez, 2015).

Tampoco podemos olvidar a autores como N. Cornago o M. Guinea quienes, más allá de este marco de trabajo, presentan relevantes líneas de trabajo en las que los aspectos normativos son analizados en profundidad (Guinea, 2007; Cornago, 2017).

Finalmente, cabe destacar cómo desde la perspectiva jurídica también ha sido tomada en cuenta la noción de potencia normativa. En concreto, ha sido A. Mangas quien ha usado el término, pero con matices respecto al concepto previo elaborado por I. Manners. En concreto, la autora coincide en la incidencia de la UE como “exportadora de normatividad” en la escena internacional en contraposición al modelo propio de la “globalización salvaje”. Sin embargo, muestra cierto recelo en cuanto a su posible impacto fruto de las carencias que la UE presenta (neces-

*Desde la perspectiva jurídica también ha sido tomada en cuenta la noción de potencia normativa de la UE*

<sup>5</sup> En un mismo marco común titulado “La reforma de las Instituciones económicas internacionales” se desarrollaron dos proyectos de investigación. El primero se ocupaba de la “Gobernanza y reforma de las Instituciones económicas internacionales en la crisis económica” (DER-2010-20414-CO2-01) y cuyo principal investigador era Carlos R. Fernández Liesa, mientras que el segundo estudiaba la “Gobernanza y reforma internacional tras la crisis financiera y económica: el papel de la Unión Europea” (DER-2010-20414CO2-02) bajo la dirección de F. Aldecoa.

dad de consensos para la concreción de intereses superiores) lo que mermaría la consecución de resultados ambiciosos (Mangas, 2018).

## 5. Conclusiones

Hace dieciséis años que I. Manners publicó su famoso artículo “Normative Power Europe: A contradiction in terms?” en *Journal of Common Market Studies* y desde entonces la novedosa noción de potencia normativa ha formado parte del denominado *mainstream* de los estudios de área de la UE. Su innovación responde a la introducción de un nuevo concepto que, desde la dimensión más idealista de la teoría crítica, ahonda en el papel transformador de la UE en la escena internacional caracterizado por el impulso de promover una ambiciosa exportación normativa. Esta última es reflejo de su propio modelo interno ya que son las mismas normas sobre las que se asienta el proyecto europeo, tales como la democracia o el respeto y defensa a los derechos humanos y libertades fundamentales (art. 2 TUE), las que determinan su actuación exterior (arts. 3.5 y 21 TUE).

Con ello, I. Manners ha sido capaz de introducir un nuevo e innovador concepto que, frente a los enfoques dominantes, principalmente las teorías institucionalistas (las cuales llegan a definir a la UE como una potencia estructural [Keukeleire y MacNaughtan, 2008]), ahonda en la dimensión más normativa. Dicha innovación le ha permitido convertirse en el verdadero catalizador del debate académico en torno a la actuación exterior europea con posturas claramente divergentes. Dicha heterogeneidad ha sido constatada en el caso de la literatura española donde la idea de potencia normativa suscita opiniones contrarias entre los principales estudiosos de la materia, tales como E. Barbé o F. Aldecoa.

Sin embargo, a pesar de la incidencia del término, no podemos negar que aún las “voces disidentes” (tal y como son denominadas por el propio I. Manners y R. Whitman) gozan de una menor presencia en los estudios europeos. Esta es la razón por la cual se suele tener en cuenta una noción similar de la UE en base a unos mismos parámetros. De esta manera, se constata hasta qué punto urge un mayor desarrollo de estas primeras voces en la medida en la que van a introducir una visión distinta de Europa que, sin ninguna duda, enriquecerá el denominado *mainstream* (Manners & Whitman, 2016).

## Bibliografía

- Aldecoa Luzárraga, F. (coord.) (2011). *La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior*. Madrid: Marcial Pons.
- Aldecoa, F., Fernández Liesa, C., Abad Castelos, M., Guinea Llorente, M., & Tuñón, J. (dirs.) (2014). *Gobernanza y reforma internacional tras la crisis financiera económica: el papel de la Unión Europea*. Madrid: Marcial Pons.
- Aldecoa, F. (2017). La diplomacia europea. El servicio europeo de acción exterior. En J. M. Beneyto (dir.), *Tratado de Derecho y las Políticas de la Unión Europea. Tomo IX. Acción Exterior de la UE* (pp. 133-187). Madrid: Editorial Aranzadi.
- Aldecoa, F. (2018). La Cooperación Estructurada Permanente: Haciendo creíble la Alianza Defensiva de la Unión Europea, sin perder la condición de potencia normativa y diplomática. En *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 34, pp. 1003-1020.

- Aldecoa, F., y Cornago, N. (1998). El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial. *REDI*, (1), 59-113.
- Arenal, C. del (2003). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Arenal, C. del (2008). Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las Relaciones Internacionales. En *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz. Vitoria-Gasteizko nazioarteko zuzenbide eta nazioarteko herremanen ikastaroak*, 1, pp. 181-268.
- Arenal, C. del, y Sanahuja, J. A. (2015). *Teorías de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Barbé, E., & Johansson-Nogués, E. (2008). The EU as a modest “force for good”: the European Neighbourhood Policy. *International Affairs*, 84(1), 81-96. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2008.00690.x>
- Bicchi, F. (2006). “Our size fits all”: normative power Europe and the Mediterranean. *Journal of European Public Policy*, 13(2), 286-302. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760500451733>
- Borzel, T. A., Dimitrova, A., & Schimmelfening, F. (2017). European Union enlargement and integration capacity: concepts, findings, and policy implications. *Journal of European Public Policy*, 24(2), 157-176. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1265576>
- Casier, T. (2013). EU-Russia Strategic Partnership: Challenging the Normative Argument. *Europe-Asia Studies*, 65(7), 1377-1395. DOI: <https://doi.org/10.1080/09668136.2013.824137>
- Checkel, J. T. (2005). International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework. *International Organization*, (59), 801-826.
- Cornago, N. (2005). Materialismo e idealismo en la teoría crítica de las relaciones *REDI*, interacciones. *Revista Española de Derecho Internacional*, 57(2), 665-693.
- Cornago, N. (2017). Beyond self-determination: norms contestation, constituent diplomacies and the co-production of sovereignty. *Global Constitutionalism*, 6(2), 327-358. DOI: <https://doi.org/10.1017/S2045381717000132>
- Cox, R. W. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Milenium: Journal of International Studies*, 10(2), 126-155. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F03058298810100020501>
- Diez, T. (2005). Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering “Normative Power Europea”. *Millenium*, 33(3), 613-636. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F03058298050330031701>
- Diez, T., & Manners, I. (2007). Reflecting on normative-power Europe. En F. Berenskoetter, & M. J. Williams (eds.), *Power in World Politics* (pp. 173-188). Londres: Routledge Taylor and Francis Group.
- Forsberg, T. (2011). Normative Power Europe, Once Again: A Conceptual Analysis of an Ideal Type. *Journal of Common Market Studies*, 49(6), 1183-1204. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02194.x>
- Gerrits, A. (ed.) (2009). Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion. *Netherlands Institute of International Relations. Glingendael*. Recuperado de [https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20091200\\_cesp\\_paper\\_gerrits.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20091200_cesp_paper_gerrits.pdf)

- Guinea, M. (September, 2007). Tales of 'Civilization': Transfer of Values through the Eastern Neighbourhood Policy. *Paper for the Biennial Research Forum of the European Society of International Law*. Budapest: Agora 6: Tales of 'Civilisation'; Imperialism and Transfer of Values (Soviet Union- CEE, EU- CEE), 1-18.
- Hyde-Price, A. (2006). Normative Power Europe: A Realist Critique. *Journal of European Public Policy*, 13(2), 217-234. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02194.x>
- Keukeleire, S., & MacNaughtan, J. (2008). *The Foreign Policy of the European Union*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Keukeleire, S., & Delreux, T. (2014). *The Foreign Policy of the European Union*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Laïdi, Z. (2008). The Normative Empire. The Unintended Consequences of European Power. *Garnet Policy Brief*, 6, I-VIII. Recuperado de <http://www.garnet-eu.org>
- Mangas, A. (2018). La potencia normativa de la Unión Europa: sesenta años de integración jurídica. En E. Nasarre, F. Aldecoa Luzárraga, & M. A. Benedicto Solsona (coords.), *Europa como tarea. A los sesenta años de los Tratados de Roma y a los setenta del Congreso de Europa en la Haya* (pp. 69-87). Madrid: Marcial Pons.
- Manners, I. (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235-58. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>
- Manners, I. (2006a). A response to Thomas Diez. *Millennium*, 35(1), 167-180.
- Manners, I. (2006b). Normative Power Europe reconsidered: beyond the crossroads. *Journal of European Public Policy*, 13(2), 182-199.
- Manners, I. (2006c). L'identité internationale de l'Union européenne: un pouvoir normatif dans le jeu politique mondial. En B. Adam (ed.), *Europe, puissance tranquille? Rôle et identité sur la scène mondiale* (pp. 33-49). Bruselas: Editons Complexe.
- Manners, I. (2008). The Normative Ethics of the European Union. *International Affairs*, 84(1), 45-60.
- Manners, I. (2009). The concept of Normative Power in World Politics. *Danish Institute for International Studies Brief*, 1-5. Recuperado de <http://www.diis.dk>
- Manners, I. (2010). As you like it: European Normative Power in the European Neighbourhood Policy. En R. G. Whitman, & S. Wolff (eds.), *The European Neighbourhood Policy in Perspective Context, Implementation and Impact, Great Britain* (pp. 29-50). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Manners, I. (2011). Critical Perspectives and Perspectives in the Critical. En R. Whitman (ed.), *Normative Power: Empirical and Theoretical Perspectives* (pp. 226-247). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Manners, I. (2013a). Assessing the decennial, reassessing the global: Understanding European Union normative power in global politics. *Cooperation and Conflict*, (48), 304-329. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F0010836713485389>
- Manners, I. (2013b). The European Union as a Minervan Actor in Global Institution Building. En Y. Tiberghien (ed.), *Leadership in Global Institution Building: Minerva's Rule* (pp. 33-48). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Manners, I. (2015). The European Union in Global Politics: normative power and longitudinal interpretation. En K. Lynggaard, I. Manners, & K. Lofgren (eds.), *Research methods in European Union Studies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Manners, I., & Whitman, R. (2016). Another Theory is Possible: Dissident Voices in Theorising Europe. *Journal of Common Market Studies*, 54(1), 3-18. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12332>
- Roach, S. C. (2015). Critical Theory. En T. Dunne, M. Kurki, & S. Smith (eds.), *International Relations Theories. Discipline and Diversity* (4<sup>th</sup> ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Onar, N. F., & Nikolaidis, K. (2013). The Decentring Agenda: Europe as a post-colonial power. *Cooperation and Conflict*, 48(2), 283-303. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F0010836713485384>
- Pace, M. (2007). The Construction of EU Normative Power. *Journal of Common Market Studies*, 45(1), 1041-1064.
- Rodríguez, V. (2015). *La Asociación Oriental como expresión de la Política Europea de Vecindad: refuerzo de la actuación normativa de la Unión Europea con los Estados vecinos de Moldavia y Georgia (2009-2015)*. (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Rodríguez, V. (2018). *La actuación normativa de la Unión Europea en la Asociación Oriental: Los casos de Georgia y Moldavia (2009-2018)*. II Premio AEPDIRI Antonio Truyol y Serra a la mejor tesis doctoral en Relaciones Internacionales. Madrid: Marcial Pons.
- Rodríguez, V. (2018). Las Políticas de Ampliación y Vecindad: Las fronteras europeas entendidas como espacios de integración o estrecha cooperación. En E. Nasarre, F. Aldecoa Luzárraga, & M. A. Benedicto Solsona (eds.), *Europa como tarea. A los sesenta años de los Tratados de Roma y a los setenta del Congreso de Europa en la Haya* (pp. 279-290). Madrid: Marcial Pons.
- Sanahuja, J. A. (2015). Los desafíos de la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales. En C. del Arenal, & J. A. Sanahuja (eds.), *Teorías de las Relaciones Internacionales*, (pp. 157-187) Madrid: Tecnos.
- Sarto, R. A. del (2016). Normative Empire Europe: The European Union, its Borderlands, and the 'Arab Spring'. *Journal of Common Market Studies*, 54(2), 215-232. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12282>
- Sjursen, H. (2005). The EU as a "normative power: how can this be?". Paper prepared for EUSA Ninth Biennial International Conference, Austin (Texas), 1- 23.
- Sjursen, H. (2006). What kind of Power? *Journal of European Public Policy*, 13(2), 169-181.
- Tilley, R. (2012). Normative Power Europe and Human Rights: A Critical Analysis. *POLIS Journal*, (7), 450-494.
- Tocci, N. (ed.) (2008). The European Union as a Normative Foreign Policy Actor. *Centre for European Policy Studies*.
- Whitman, R. (2011). *Normative Power: Empirical and Theoretical Perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Whitman, R. (2013). The neo-normative turn in theorising the EU's international presence. *Cooperation and Conflict*, 48(2), 171-193. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010836713485538>
- Youngs, R. (2004). Normative Dynamics and Strategic Interests in the EU's External Identity. *Journal of Common Market Studies*, 42(2), 415-435. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2004.00494.x>
- Zielonka, J. (2008). Europe as a global actor: empire by example? *International Affairs*, 84(3), 471-484. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2008.00718.x>
- Zielonka, J. (2013). Europe's new civilizing missions: the EU's normative power discourse. *Journal of Political Ideologies*, 18(1), 35-55. DOI: <https://doi.org/10.1080/13569317.2013.750172>



# ESPAÑA Y ESTADOS UNIDOS: UN ANÁLISIS CONTEMPORÁNEO DE UNA RELACIÓN CONTROVERTIDA

## Spain and the United States: A Contemporary Analysis of a Controversial Relationship

**Juan Tovar Ruiz**

Universidad de Burgos

E-mail: [jtovar@ubu.es](mailto:jtovar@ubu.es)



Autor

La relación España-EE. UU. ha sido una de las más importantes desde la perspectiva de la política exterior española. A pesar de su carácter controvertido por la generación de diferentes disensos en las fuerzas políticas y de la relativa falta de reconocimiento oficial por parte de los líderes españoles, su naturaleza vital es clara debido a los importantes intereses en juego para España. El artículo pretende analizar la relevancia estratégica de la relación, las rupturas y continuidades producidas en las dos últimas décadas y las consecuencias de los últimos cambios políticos para el futuro de la relación bilateral.



Resumen

*The interstate relation Spain-United States has been on of the most relevant from the Spanish Foreign Policy perspective. Despite its controversial nature due to the dissensus it has led to among the Spanish political parties and the lack of recognition of its relevance from the Spanish strategic documents, its vital nature is clear given the relevant interests at stake for Spain. The article aims to analyze the strategic relevance of this relation, the ruptures and continuities of the last two decades and the consequences of the last political changes in Spain and the United States for the future of the bilateral relationship.*



Abstract

Política exterior; España; Estados Unidos; seguridad internacional; Administración Trump.

*Foreign policy; Spain; United States; international security; Trump Administration.*



Key words

Recibido: 01-10-2018. Aceptado: 01-06-2019



Fechas

## 1. Introducción y marco analítico

El 16 de julio de 2018, los reyes de España visitaron oficialmente la Casa Blanca, reuniéndose con el presidente estadounidense Donald Trump y con la primera dama. Unos días más tarde, el presidente del Gobierno español, Pedro Sánchez, recibió una carta remitida por el presidente estadounidense, al igual que sucedió con otros Estados europeos que no cumplen con el objetivo fijado en la cumbre de Cardiff de 2014, de gastar el 2% del PIB en defensa. En la citada carta, además de tomar en consideración la profunda crisis económica que atravesó España desde 2008 y de congratularse por la recuperación, mostró el creciente interés por el flanco sur demostrado, en teoría, por la OTAN y solicitó cumplir los compromisos previos de gasto en defensa, a los que su predecesor, Mariano Rajoy, se había comprometido.

En la respuesta de Sánchez se reflejó la tradicional postura española de que la contribución española no puede fundamentarse solo en una cifra de gasto, sino también en la “disponibilidad de capacidades y la voluntad de utilizarlas en favor de la paz y la seguridad internacionales”. Después de los reproches del presidente Trump a sus aliados en el marco de la cumbre de la OTAN de julio de 2018, esta postura fue modificada y se volvió al planteamiento oficial de su predecesor, Mariano Rajoy, sobre el incremento del gasto en defensa (González y Abellán, 2018).

Este intercambio reciente es el último relativo a unas relaciones tradicionalmente controvertidas, pero de vital importancia para España y su política exterior. ¿Qué lecciones podemos extraer sobre ellas y qué nos dicen de la relación bilateral entre ambos Estados?

Para analizar las relaciones bilaterales España-EE. UU. el artículo se inspira en diferentes corrientes teóricas. En primer lugar, cabe destacar la corriente teórica del realismo neoclásico, esta es una variante del realismo político que ha tenido una particular utilidad en tiempos recientes a efectos de analizar la política exterior de los actores estatales del sistema internacional. En este aspecto, es una corriente que aún en su planteamiento teórico la variable independiente del sistema internacional, en la que se centraban corrientes realistas previas como el realismo clásico o el neorealismo, con los diferentes aspectos de la política interna a la hora de analizar la política exterior del Estado. Cabe destacar que, si bien originalmente el realismo neoclásico se había fundamentado en aspectos como la movilización de recursos, ha experimentado una evolución en este sentido incorporando otros aspectos como las tradiciones estratégicas de la política exterior, las preferencias de las élites, la opinión pública o la importancia del proceso decisorio (Lobell, Ripsman, y Taliaferro, 2016, pp. 161-188).

Otro de los aspectos destacables en un estudio de estas características que se debería tener en cuenta a la hora de profundizar en el análisis sobre esta materia es el del análisis de política exterior. Esta es una reciente subdisciplina de las relaciones internacionales y de la ciencia política que se ha centrado tradicionalmente en el proceso de toma de decisiones y que ha generado diferentes modelos ejemplificados por el clásico de Allison (1988) fundamentados en la existencia de un actor racional unificado, la importancia de la organización en el proceso de decisorio o de la competencia de actores y agencias que componen la Administración en concreto.

A pesar de la existencia de críticas de los planteamientos de unos y otros a sus respectivos posicionamientos teóricos, a juicio del autor no existe una incompatibilidad de base que impida utilizar elementos provenientes de ambas, especialmente si se toma la primera vertiente con cierta flexibilidad a la hora de respaldar el análisis. En cualquier caso, cabe plantear que la

*Cabe destacar la corriente teórica del realismo neoclásico, que ha tenido una particular utilidad a efectos de analizar la política exterior de los actores estatales del sistema internacional*

naturaleza de este trabajo no se circunscribe necesariamente de manera plena y exclusiva en ninguna variante teórica en concreto.

Un segundo aspecto de importancia en el análisis es el que se refiere a los diferentes órganos decisorios. En este aspecto, existe una cierta asimetría en el análisis del proceso decisorio y de los órganos que forman parte de él por comparación entre el caso estadounidense y el español. Mientras que en el supuesto estadounidense los diferentes órganos han sido estudiados de manera bastante minuciosa, el estudio en España de sus propios órganos decisorios ha sido muy inferior. Esto es un aspecto relativamente lógico dada la diferencia de posición entre Estados Unidos como primera potencia del sistema internacional y el Reino de España, una potencia media con ambiciones y recursos más modestos a la hora de desarrollar una política internacional.

En el caso de Estados Unidos, entre los órganos protagónicos de su política exterior destacan la figura del presidente como decisor último, comandante en jefe y jefe de la diplomacia, con mayores competencias brindadas por la Constitución que en otros ámbitos. Este tiene alrededor un órgano de creciente poder que es el Consejo de Seguridad Nacional, encargado del asesoramiento y coordinación de la Administración en materia de política exterior y de seguridad. Un órgano tradicionalmente relevante ha sido el Departamento de Estado, si bien se ha criticado la reducción de su influencia en tiempos recientes frente a otros organismos como el Departamento de Defensa o el propio Consejo de Seguridad Nacional. En cualquier caso, es la entidad que se ocuparía de la representación exterior del Estado y que tiene en su seno la USAID, entidad encargada de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo en Estados Unidos. Junto a estos cabe destacar el propio Departamento de Defensa, de creciente importancia para su política exterior y las agencias de inteligencia. Fuera de los organismos ejecutivos quedaría el Congreso estadounidense, con competencias en política exterior que irían desde las labores de control hasta el establecimiento de sanciones, el control del presupuesto o la firma de tratados internacionales. Igualmente cabe destacar la opinión pública, los *lobbies* o grupos de interés privado y los *think tanks* como generadores de ideas (Brown y Snow, 2000, pp. 95-271; Rothkopf, 2004, pp. 7-10).

En el caso español cabe destacar que la relativa escasez de estudios sobre el proceso decisorio en política exterior ha llevado a una cierta centralización del rol del Ministerio de Asuntos Exteriores, que parece haber seguido teniendo —a diferencia del Departamento de Estado— un rol fundamental en el desarrollo de la política exterior más allá de la ejecución de la misma y a pesar de fenómenos como la globalización y el desarrollo tecnológico, que han tenido una importante incidencia en la realización de sus funciones. Menos estudios existen, a pesar de la relevancia que le otorga la Constitución Española, sobre la presidencia del Gobierno y sus funciones en la materia, planteándose *a priori* que su relevancia podría venir determinada antes por el interés del presidente del Gobierno en los asuntos internacionales que en las funciones constitucionalmente encomendadas. La figura del rey y su rol en la política exterior ha sido estudiada de manera más pormenorizada en tiempos recientes y, en lo que respecta a la relación bilateral con Estados Unidos, ha podido ejercer un rol de manera destacada en la materia. Asimismo, el Ministerio de Defensa también tiene un lugar destacado en la materialización de la política exterior y en las relaciones con la potencia norteamericana, dado el interés existente en cuestiones de seguridad o en activos como las bases de Morón y Rota, con presencia estadounidense. La Ley 16/2014 de 4 de diciembre de Acción Exterior (España, 2014), también resalta el papel protagónico de otras entidades como serían el Congreso de los Diputados, que ve reforzada su labor de control, las Comunidades Autónomas e incluso la Unión Europea, que

*La figura del rey y su rol en la política exterior ha sido estudiada de manera más pormenorizada en tiempos recientes*

dispone de su propio servicio de acción exterior. También los elementos derivados de la propia sociedad civil podrán tener un rol de importancia en la configuración de la política exterior española (Molina y Rodrigo, 2002, pp. 173-220; Priego, 2014, pp. 60-64; Tovar, 2018, pp. 84-90).

Si existe asimetría en el ámbito de los órganos de toma de decisiones, esta es mucho más notoria en el ámbito de las visiones del mundo. En tanto que en Estados Unidos grupos ideológicos como los realistas, los liberales intervencionistas, los neoconservadores o, en la actualidad, los jacksonianos, han tenido un papel importante a la hora de fijar las prioridades de la agenda estadounidense de política exterior, en España no ha existido un fenómeno similar, pese a los “escarceos” de algunos asesores del presidente del Gobierno José María Aznar con el neoconservadurismo y las divisiones se podrían haber realizado de manera más sencilla entre aquellos interesados en cuestiones internacionales y aquellos que no. El único “gran” debate que podríamos encontrar al respecto sería el referido al consenso y el disenso, esto es, el del acuerdo o desacuerdo de las principales fuerzas políticas en relación a la política exterior como política de Estado. Tampoco existen corrientes de pensamiento como las identificadas por Walter Mead en Estados Unidos: wilsonianos, jeffersonianos, jacksonianos y hamiltonianos. En este aspecto cabe destacar que no solo las visiones del mundo son relevantes, sino la posición de quien la sostiene en el ámbito del proceso decisorio (Walter Mead, 2002, pp. 86-96; Iglesias Cavicchioli, 2017; Arenal, 2008, pp. 3-6; Packer, 2005, p. 41).

Las regiones estratégicas prioritarias para ambos Estados y la diferencia en cuanto al nivel de poder existente son dos elementos añadidos a tener en cuenta a la hora de analizar la relación bilateral. En el caso estadounidense, tal y como se recogen en sus documentos estratégicos destacarían las de Asia-Pacífico, Europa y el Próximo Oriente. En los dos primeros casos, la presencia de grandes potencias con ciertas aspiraciones como son China o Rusia y, en el tercero, la relevancia —decreciente para la potencia norteamericana— energética y los desafíos de seguridad planteados por el yihadismo constituyen la base de este interés. En cualquier caso, por su condición de primera potencia del sistema internacional, Estados Unidos tiene capacidad y recursos para intervenir en cualquier región del planeta. En el caso de España, sus mucho más limitadas capacidades y recursos hacen que se centre en las regiones más próximas o a las que pertenece como Europa o el Mediterráneo o en aquellas con las que posee vínculos históricos o culturales como Latinoamérica, definida como Iberoamérica en la terminología diplomática española. Este es un aspecto que claramente diferencia y caracteriza a Estados Unidos como gran potencia frente al caso de España, considerada como un prototipo de potencia media (Casa Blanca, 2017, pp. 45-51; Tovar, 2018, pp. 90-96).

Este artículo no pretende ser un mero análisis histórico ni aportar un hecho desconocido, máxime cuando esta es, probablemente, la dimensión más estudiada de la relación bilateral, especialmente en etapas como la de la transición. Muy al contrario, su objetivo es el de tratar de responder tres preguntas concretas acerca de la relación bilateral entre España y Estados Unidos centrándose en la etapa actual:

1. ¿Cuál es la posición de Estados Unidos entre las prioridades estratégicas españolas de política exterior y a la inversa?
2. ¿Cuáles son las líneas de ruptura y continuidad existentes en la relación bilateral durante la última década?
3. ¿Qué efectos tiene para España y la relación bilateral la llegada del presidente Trump al poder y el desarrollo de sus planteamientos en materias como la defensa o el comercio?

*España se centra en las regiones más próximas geográficamente, en el Mediterráneo y en donde posee vínculos históricos o culturales como Latinoamérica*

Para ello el artículo se divide en diferentes partes. La primera hace referencia a los fundamentos utilizados para realizar el análisis. La segunda hace un breve recorrido histórico por la relación bilateral centrándose en los momentos más recientes. La tercera analizará los principales documentos estratégicos de ambos países para estudiar la relevancia de la relación bilateral. Finalmente se expondrán las conclusiones y se tratará de dar respuesta a las preguntas planteadas.

## 2. Evolución histórica de la relación bilateral

Vistos los aspectos introductorios y básicos, conviene analizar de manera sucinta el recorrido histórico de la relación bilateral.

La relación entre España y Estados Unidos se remonta al propio origen de la potencia norteamericana, donde España participó de manera activa pese a las reticencias iniciales en el proceso de independencia que culminaría en 1783 con el Tratado de Versalles. Este es un aspecto hasta hace poco tiempo no demasiado conocido, pero que ha sido recuperado recientemente con la concesión de honores a alguno de los símbolos históricos en España de este periodo como es el general Bernardo de Gálvez (Obama y Felipe VI, 2015). Más tarde la anexión parcialmente forzada de Florida y la expansión hacia el sudoeste harían que Estados Unidos abarcase grandes territorios que antaño pertenecieron a la Corona española (García Cantalapiedra, 2010, pp. 441-443).

Las grandes desavenencias producidas a raíz del caso de Cuba y la posterior guerra de 1898, darían inicio a una cierta etapa de antiamericanismo que se mantendría con carácter intermitente y latente durante etapas históricas posteriores. Esta relación tirante volvería a ponerse de manifiesto tras la Segunda Guerra Mundial, con el aislamiento del régimen franquista. Sin embargo, las necesidades de la Guerra Fría y la consiguiente política de contención puesta en marcha por Truman, a inspiración parcial de la obra de Kennan y más tarde continuada por sus sucesores, hizo que el presidente Eisenhower iniciase un acercamiento que llevó al establecimiento de bases militares estadounidenses en España y al inicio de la asistencia económica, tecnológica y militar al régimen franquista en un marco de desequilibrio. La progresiva mejora para las necesidades en todos los aspectos anteriores de España, no llegarían sino de manera muy posterior y no se completarían hasta la entrada en democracia y los años 80. Hay quien además vincula el resurgimiento de un cierto antiamericanismo, esta vez en la izquierda política, debido al apoyo de Estados Unidos al régimen franquista durante este periodo histórico (García Cantalapiedra, 2010, pp. 443-449; Crespo Palomares, 2016, pp. 21-36; Marquina, 1986).

A pesar de importantes tradiciones políticas desde la perspectiva de la política exterior estadounidense como el idealismo wilsoniano y su idea de “hacer el mundo seguro para la democracia”, puesta en marcha tanto en el periodo de entreguerras como en la posguerra fría, algunos investigadores no han observado en la cautelosa posición estadounidense hacia la transición en España, un apoyo decidido en favor de la democracia. La prioridad a este respecto, de importantes administraciones como las de los presidentes Nixon y Ford, fue siempre conservar el importante activo de las bases militares, máxime en el contexto de la competición bipolar resultado de la Guerra Fría. Otros autores, en cambio, sostienen que el fortalecimiento y la consolidación democrática de España sí que habría podido tener un cierto papel en el marco de las acciones estadounidenses durante este periodo. En cualquier caso, los pronunciamientos de algunos dirigentes estadounidenses en momentos clave de la transición como los del secretario de Estado, Alexander Haig, de cara al 23-F, no contribuyeron a un mayor entendimiento

*La progresiva mejora para las necesidades de España no se completarían hasta la entrada en democracia y los años 80, junto con un resurgimiento de un cierto antiamericanismo*

con las fuerzas más críticas con la potencia norteamericana (Powell, 2014, pp. 28-34; Crespo Palomares, 2016, pp. 32-34).

La relación con Estados Unidos marcaría los grandes disensos de la política exterior española durante la democracia, si bien no todos los autores están de acuerdo con la existencia de la figura del consenso en esta política pública. Concretamente, dos de estos momentos serían el de la entrada de España en la OTAN y el del debate sobre la guerra de Irak. La decisión de entrar en la OTAN fue tomada por parte del Gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo en 1982, pero sería inicialmente rechazada por el Partido Socialista, que llegó a incluir en su programa electoral la convocatoria de un referéndum sobre la pertenencia de dicha organización. La creciente vinculación entre la entrada de España en la OTAN y en las Comunidades Europeas llevaría a un nuevo cambio de posición del Gobierno socialista, que acabaría apoyando la entrada en dicha organización con condiciones y contribuiría a la victoria de los partidarios de la membresía por un escaso margen (Rodrigo Rodríguez, 1995, pp. 77-103).

El segundo de los grandes momentos de disenso se produciría como consecuencia del apoyo de Aznar a la guerra de Irak de 2003, que generó una nueva división política y el nuevo crecimiento del antiamericanismo durante este periodo histórico. La posición de algunos críticos hacia dicha decisión se fundamentó en la ruptura del posicionamiento de Aznar con la tradicional visión española de preeminencia de regiones estratégicas como el Mediterráneo o Latinoamérica y, especialmente, con la prioridad fundamental de Europa. Esta crítica es solo parcialmente cierta, pues la realidad política europea del momento era de división y no tanto de alineamiento a favor o en contra de la posición estadounidense, por lo que es difícil sostener que ese alejamiento de una supuesta prioridad previa por Europa se llegó a producir realmente. Entre las motivaciones que llevaron al presidente del Gobierno a apoyar a la Administración estadounidense podrían encontrarse la debilidad de la posición española en Europa tras la ampliación al Este, el deseo de ejercer una mayor influencia y protagonismo en el sistema internacional de la mano de la primera potencia mundial o la defensa de los intereses nacionales españoles entendidos en el marco de la guerra contra el terror, un concepto que empatizaba con los tradicionales esfuerzos españoles en la lucha contra la banda terrorista ETA (Arenal, 2008, pp. 19-22; Crespo Palomares, 2016, pp. 251-253).

En cualquier caso, la victoria electoral en las elecciones de 2004 del Partido Socialista no llevaría a una mejora de las relaciones bilaterales entre España y Estados Unidos. A la crítica contundente a la guerra de Irak o a una retirada de los efectivos españoles poco coordinada se sumarían algunos errores diplomáticos ante símbolos estadounidenses y declaraciones que animaban a la retirada de las tropas aliadas de Irak que no agradarían en la Casa Blanca y que obligaron a la realización de notables esfuerzos posteriores para recuperar la fluidez de la relación bilateral, especialmente en lo que respecta a la relación personal entre el presidente estadounidense y el del Gobierno español. Aspectos como el incremento de tropas españolas en Afganistán y las dificultades para lograr un asiento para España en la primera de las grandes cumbres del G-20, celebrada en 2008 en Washington, así lo demuestran (Powell, 2009, pp. 523-526).

Paradójicamente, y a pesar de las críticas vertidas hacia la potencia norteamericana, el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero contribuiría a una nueva mejora en la relación bilateral con las importantes decisiones tomadas durante su segunda legislatura.

Los intereses principales defendidos por Estados Unidos en España durante este periodo histórico se centrarían en 1 - las cuestiones económicas y comerciales, 2 - la política de seguridad y

*La victoria electoral en las elecciones de 2004 del Partido Socialista no llevaría a una mejora de las relaciones bilaterales entre España y Estados Unidos*

defensa, y 3 - la defensa de la propiedad intelectual. Los dos primeros tendrían una continuidad en etapas posteriores, la tercera perdería entidad con las reformas legislativas introducidas, principalmente, por el Gobierno de Rajoy para combatir las descargas ilegales (Tovar, 2016, p. 5; Koch y Marcos, 2013).

Tras la victoria del presidente Obama en las elecciones de 2008, el Gobierno español inició un acercamiento al nuevo presidente estadounidense, lo que permitiría después de una espera de años la materialización de una visita al despacho oval y una invitación al conocido como *desayuno de la oración*. Con todo, la decisión más importante, que marcaría una nueva continuidad en el ámbito de las relaciones bilaterales, sería el de la modificación del convenio de defensa con Estados Unidos de 2011, que permitiría el establecimiento de cuatro destructores estadounidenses que formaban parte del conocido popularmente como *escudo antimisiles*. De igual forma, España participaría, aunque de forma limitada, en la intervención en Libia de 2011 que provocó la caída del régimen de Gadafi (González y Martínez de Rituerto, 2011).

Estas decisiones llevarían a que, paradójicamente, un presidente del Gobierno que se había caracterizado en su origen por las importantes críticas a Estados Unidos y la dificultad para mantener la relación al más alto nivel político, acabaría convirtiéndose en el principal impulsor de la relación bilateral.

La política hacia Estados Unidos mantendría una clara continuidad con el presidente del Gobierno Mariano Rajoy. Si bien el centro de la atención española durante estos momentos de crisis estuvo en la Unión Europea, se mantuvieron relaciones cordiales con los dos presidentes estadounidenses con los que se coincidió: Barack Obama y Donald Trump. En el marco de la relación bilateral el hito más relevante fue el de la nueva modificación del convenio de defensa de 2015, que permitió el establecimiento de una fuerza de reacción rápida frente a una crisis en el continente africano y que estaría destacada en la base de Morón e incrementó la presencia estadounidense hasta un máximo posible de 2200 soldados, 500 empleados civiles y 36 aeronaves. Esta última modificación, que tiene su origen en la conocida crisis de Bengasi de 2011, resultaría en una nueva reivindicación más de la importancia que iban adquiriendo las bases estadounidenses en España. Una relevancia en el plano militar, que no parecía ser respaldada desde una perspectiva política con la mayor visibilidad de la relación bilateral (El Mundo, 2015).

Asimismo, se participaría de forma limitada en la coalición que luchaba para acabar con el Estado Islámico, se adquirió el compromiso de avanzar hacia el 2% en materia de defensa durante la cumbre de la OTAN en Cardiff en 2014 y se apoyó la importante iniciativa estadounidense de establecer un tratado transatlántico para el libre comercio y las inversiones, el conocido como TTIP, cuyas negociaciones despertaron más críticas en el ámbito europeo que en el estadounidense y que serían congeladas con la llegada del presidente Trump al poder. En el plano económico, Estados Unidos era en 2016 el principal inversor en España —un 16% del total— y el principal destino de las inversiones españolas —17% del total— y el principal socio comercial fuera de la Unión Europea (Icex, 2017). También se avanzaría en el reconocimiento cultural de símbolos de la relación bilateral, con la visita de los reyes de septiembre de 2015, cuando se recibirían del presidente Obama los honores del militar y político español, Bernardo de Gálvez (Obama y Felipe VI, 2015).

Una de las razones que permitirían explicar esta falta de interés en la acción de visibilizar de la relación bilateral por parte estadounidense sería la de la prioridad otorgada por la Administra-

*En el marco de la relación bilateral el hito más relevante fue el de la nueva modificación del convenio de defensa de 2015*

ción estadounidense a la estrategia de “giro hacia el pacífico” y la relación con las emergentes frente a los aliados tradicionales europeos. Un aspecto que pudo ejemplificarse con la cancelación de la cumbre UE-EE. UU. prevista durante la presidencia española, que generó una cierta frustración en el Gobierno de Rodríguez Zapatero. Una prioridad que no comenzaría a modificarse hasta el estallido de las Primaveras Árabes. La otra razón que explicaría la falta de interés estaría en que dicha relación fuese percibida por parte de las autoridades estadounidenses como algo dado de antemano, siendo el caso español un supuesto claro que no implicaba ni problemáticas ni soluciones (Tovar, 2017, pp. 1-2).

Lo cierto es que, en tanto que el presidente estadounidense visitó de manera reiterada diferentes países europeos, España únicamente sería visitada por Obama en 2016, justo antes de finalizar su segundo mandato y tuvo una cierta sensación de despedida más que de oportunidad para afrontar los nuevos desafíos estratégicos que ambos Estados afrontaban. A pesar de todo, las declaraciones tanto del presidente estadounidense como de los destacados miembros de la Administración que visitaron España en este periodo fueron cordiales, llegando el secretario de Estado Kerry a calificar a España como “aliado estratégico” e incluso “vital” (La Vanguardia, 2015). El propio Obama declaró que “no podríamos pedir un aliado mejor que España” (Obama, 2016). Curiosamente, esta relación mantuvo su fluidez a pesar de la importante modificación del panorama político del país, en torno a cuatro fuerzas políticas, no todas necesariamente favorables a las iniciativas estadounidenses (Manetto, 2016).

La llegada al poder del presidente Trump, aparentemente, no parecía facilitar el diálogo bilateral ni despertaba, al igual que sucedía en el caso de otros aliados europeos, demasiadas simpatías. Su discurso durante la campaña de primarias, que se focalizó en las críticas contra los acuerdos de libre comercio o el déficit comercial que mantenía con Estados aliados y rivales o la consideración de la OTAN como una “organización obsoleta” no facilitaba *a priori* el entendimiento. De igual forma, su relativamente imprevista elección cogió desprevenido al Gobierno, cuyos representantes daban por hecha la victoria de la candidata demócrata Hillary Clinton, a cuya convención acudieron miembros destacados del mismo y tuvieron que encontrar nuevas formas de acercamiento al nuevo presidente estadounidense. El presidente Trump, además, haría del incremento del gasto en defensa, uno de los puntos principales de su política transatlántica, como se ejemplificó en la cumbre de la OTAN de mayo de 2017, que contó con la primera visita del presidente estadounidense. En este aspecto, España no estaba bien posicionada, pues su gasto estimado de 0,9% del PIB en defensa quedaba lejos de los objetivos fijados en la cumbre de Cardiff de 2014 y en uno de los últimos lugares de manera comparativa (Trump, 2017; Tovar, 2017, pp. 2-3).

A pesar de todo, estas relaciones fueron mejor de lo esperado y dentro del primer año de presidencia de Trump, en septiembre de 2017, se cursó una invitación para Mariano Rajoy a visitar el Despacho Oval. En el primer encuentro se trataron diferentes cuestiones de índole económica, comercial o de defensa. Puede observarse de manera destacada que el difícil contencioso de Cataluña tuvo también su papel aquí, respaldando el presidente Trump inequívocamente el posicionamiento español, yendo más allá respecto de algunos de los aliados europeos de España. Asimismo, tanto en la visita de Rajoy como en la de los reyes de junio de 2018, calificó la relación bilateral como “extraordinaria” en los diferentes niveles económico y comercial, cultural o de seguridad, cuestión también facilitada por un intercambio comercial bilateral favorable a Estados Unidos (Trump y Rajoy, 2017; Tovar, 2017, pp. 7-8; Trump y Felipe VI, 2018).

*La relación mantuvo su fluidez a pesar de la importante modificación del panorama político español en torno a cuatro fuerzas políticas*

En el plano del gasto en defensa, España se comprometió a incrementarlo, si no hasta el 2% fijado en Cardiff, al 1,53% para 2024. Esta posición fue confirmada por el Gobierno de Sánchez después de la controvertida cumbre de la OTAN de julio de 2018 (El País, 2018).

### 3. La relación bilateral en los documentos estratégicos de España y Estados Unidos

Una vez analizada la evolución de las relaciones bilaterales conviene ver, a efectos de sacar conclusiones, cuál es la presencia de ambas potencias en los documentos estratégicos respectivos. A estos efectos, podemos asumir de partida la existencia de una enorme asimetría entre la relevancia estratégica que tendría Estados Unidos para España y, en cambio, la menor dimensión de España para Estados Unidos dada su condición de primera potencia del sistema internacional.

En este sentido, los documentos estratégicos ofrecen una visión relativamente clara. Los documentos estratégicos que se exponen son solo los más recientes, correspondiendo en el caso de Estados Unidos con las Administraciones de Obama y Trump y en el español, con la etapa más reciente de los Gobiernos de José Luis Rodríguez Zapatero y los de Mariano Rajoy, dado que el Gobierno de Pedro Sánchez ha tenido un desempeño relativamente reciente y aún no hizo público un documento de tales características. En el caso estadounidense se han analizado las estrategias de seguridad nacional, los documentos más relevantes desde la perspectiva de la política exterior y de la seguridad nacional para la potencia norteamericana.

Las estrategias de seguridad nacional de los años 2010 y 2015, correspondientes a la presidencia de Obama, no tratan a España de manera individualizada. Su especificidad, al igual que la de otros Estados europeos quedaría subsumida en el marco europeo y, especialmente, en relación a dos organizaciones de especial interés para Estados Unidos: la Unión Europea y la OTAN. En el primer caso, en relación a políticas económicas y comerciales o de lucha contra el cambio climático y, en el segundo, de seguridad internacional. En la estrategia de 2010 menciona la actuación conjunta con los aliados europeos en escenarios como los Balcanes, Chipre o la cooperación con Turquía. En la de 2015 cabe tener en cuenta la especificidad de la incorporación de las negociaciones en torno al TTIP y del desafío ruso después de la anexión de Crimea y la crisis de Ucrania. En cualquier caso, la consideración de España sería la de aliado estadounidense pero subsumido dentro del marco europeo más amplio, situada en la estrategia de 2015 en segundo lugar después del caso de Asia, donde se resalta la estrategia de *Rebalance*, pese a que en 2010 aparecía en el primer lugar, destacada como “piedra angular” de la relación estadounidense con el mundo (Casa Blanca, 2010, pp. 41-42; Casa Blanca, 2015, p. 25).

En el caso de la estrategia de seguridad nacional de 2017, correspondiente a la Administración Trump, no hay una presencia española mucho más destacada. En este caso, la única mención realizada se hace, junto al caso de otros Estados europeos, en referencia a la vulnerabilidad existente frente a los ataques del terrorismo yihadista, uno de los desafíos comunes entre europeos y estadounidenses. Las cuestiones comerciales, establecidas en relación a acuerdos de libre comercio, justos y recíprocos, será otro de los aspectos más destacados dentro de este documento. Finalmente, y especialmente recalcada, está la cuestión del gasto del 2% en defensa, establecido en la cumbre de Cardiff de 2014. Este incremento parece una de las cuestiones centrales defendidas por la Administración estadounidense en relación a sus principales aliados y ha sido respaldada por los hechos en las diferentes cumbres producidas en 2017 y 2018,

*Existen dos organizaciones de especial interés para Estados Unidos: la Unión Europea y la OTAN*

donde el presidente estadounidense ha reclamado a sus socios avances en esta cuestión. Este es un aspecto donde la posición española no es particularmente destacada, siendo uno de los países, como ya se ha comentado, en los que el gasto en la materia es relativamente menor (Casa Blanca, 2017, pp. 47-48).

Un cambio que puede observarse en esta estrategia respecto de las de su predecesor, es la mayor presencia de la dimensión bilateral de la relación si bien, mencionando y reiterando la necesidad de cooperar con la Unión Europea. El tratamiento es nuevamente el de Estados aliados y se mencionan algunos desafíos de seguridad del sistema internacional como las acciones de Rusia y los planes nucleares de Irán y Corea del Norte. La presencia europea se recoge en segundo lugar después de la región “indoasiática”.

En el caso español, se analizarán dos tipos de documentos. En primer lugar, las estrategias de seguridad nacional que los sucesivos Gobiernos han ido haciendo públicas desde el año 2011 y, en segundo lugar, la estrategia española de acción exterior que apareció en el año 2014. Queda al margen del análisis la consideración de la efectividad de dichos documentos y la naturaleza realmente estratégica.

En el caso de la estrategia de seguridad nacional de 2011, Estados Unidos aparece en segundo lugar entre las prioridades estratégicas después de Europa y por delante de Rusia. Este orden no parece precluir las prioridades estratégicas, teniendo en cuenta la mayor relevancia de regiones de interés tradicional para España como Latinoamérica o el Mediterráneo sobre la potencia euroasiática. De la relación transatlántica se destacan un amplio abanico de elementos que incluyen cuestiones científicas, económicas, culturales y de defensa con especial mención al convenio bilateral en la materia. También hay mención a desafíos como la seguridad de las conexiones marítimas y aéreas, la inmigración ilegal, el narcotráfico o la seguridad energética. Se hace mención a una dimensión transatlántica más amplia que incluya también a África y Latinoamérica (Moncloa, 2011, pp. 26-27).

La revisión realizada en 2013 de dicho documento, ya con el Gobierno de Mariano Rajoy, supone una clara continuidad en estos aspectos, si bien recogidos de una manera mucho más vaga y breve, y situados en el tercer lugar de prioridades, después de Europa, Latinoamérica y el Mediterráneo. También menciona brevemente la cuestión de la población hispana y continúa proponiendo la citada visión amplia de las relaciones transatlánticas (Moncloa, 2013, pp. 16-17).

Finalmente, en la versión de 2017 se menciona de manera muy escueta el papel jugado por la relación con Estados Unidos en materia de seguridad, especificando el convenio de defensa y la amenaza yihadista o los valores compartidos. Cabe destacar que la OTAN no es mencionada en este apartado sino como un instrumento de seguridad recogido en el ámbito europeo, no en el estadounidense que se subsume dentro del apartado denominado “América del Norte” y donde se hace referencia al desafío que supone la posición rusa en relación al conflicto de Ucrania. El lugar que ocupa la relación con Estados Unidos en esta versión está en el quinto lugar, detrás de las tres regiones mencionadas con anterioridad y África Subsahariana (Moncloa, 2017, pp. 43-44 y 51).

La estrategia española de acción exterior de 2014, el primer documento publicitado de este tipo y, paradójicamente, elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y no por la Moncloa, a pesar de su extensión y del exceso de detalle, que hace difícil establecer prioridades claras, también recoge alguna referencia a la relación con Estados Unidos. En este documento la relación bilateral es recogida con algo más de detalle, especificando sus diferentes dimensiones: política, económica, de seguridad y cultural, y mencionando algunos desarrollos coetáneos a la

*En el caso de la estrategia de seguridad nacional de 2011, Estados Unidos aparece en segundo lugar entre las prioridades estratégicas después de Europa y por delante de Rusia*

estrategia como el de las negociaciones de un acuerdo de libre comercio. También se menciona la cuestión de la comunidad hispana. El lugar que ocupa la posición estadounidense es, en este caso, el cuarto después de las tres regiones tradicionales (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2014, pp. 124-126).

## 4. Conclusiones

A la vista de los desarrollos anteriores cabe plantear las conclusiones al trabajo en respuesta a las preguntas recogidas en la introducción del mismo. En primer lugar, en relación a la posición que ocupa cada uno de los dos actores dentro de las prioridades en política exterior del otro, cabe resaltar la enorme asimetría existente como consecuencia del diferente nivel de poder y relevancia en el marco del sistema internacional.

De tal forma, para comprender la relevancia de España en la política exterior estadounidense, esta ha de subsumirse dentro del entorno regional europeo. Esta ha sido la constante de las últimas presidencias estadounidenses y ha marcado una cierta continuidad entre la presidencia de Obama y la de Trump. Esto a pesar de las notables diferencias entre una primera Administración que prefería tratar a sus aliados europeos desde una perspectiva multilateral y una Administración Trump que prefiere la vía de las relaciones bilaterales. El ascenso de Asia y los importantes desafíos de seguridad en esa región parecen haber subsumido a Europa en un segundo lugar del orden de prioridades, si bien y a pesar de las actuales diferencias en numerosas políticas, es el lugar donde gran parte de sus aliados están presentes. En lo que respecta a España y situándonos dentro de este marco, su relevancia en materia de seguridad o defensa, a pesar de importantes hándicaps como el escaso gasto en defensa por PIB, ha incrementado su relevancia en materia de seguridad por la importancia de la presencia de bases militares clave para la proyección de poder como Morón y Rota, manteniéndose además los intereses económicos y comerciales que la potencia estadounidense ha desarrollado en España como parte de la UE, en tanto las cuestiones de propiedad intelectual han reducido su relevancia.

En el caso de España, la relación no puede ser considerada sino "vital". A pesar de que su relevancia ha sido postergada en el discurso de sus líderes y en sus principales documentos estratégicos, la dependencia de la potencia norteamericana en términos de seguridad, máxime en momentos de escaso gasto en defensa y en un contexto en el que el desarrollo de la defensa europea todavía no ha disipado las dudas que permitirían considerarla una posible alternativa, hace que no pueda ser considerada sino de otra manera. A esto hay que añadir los importantes intereses económicos, comerciales y culturales que España tiene en Estados Unidos como su principal inversor y cliente fuera de la Unión Europea. A la inversa, las cifras serían más modestas. Las razones del no reconocimiento por parte de los líderes españoles pueden darse en la pervivencia de cierto antiamericanismo en algunos sectores ideológicos, críticos con las posiciones estadounidenses.

La segunda pregunta trata las rupturas y continuidades presentes en la relación bilateral durante los últimos años. En este aspecto podemos constatar que las continuidades son más importantes que las rupturas. En el caso estadounidense, tanto las prioridades como el discurso han tenido escasos cambios, si bien puede destacarse la existencia de una reivindicación más enérgica de planteamientos como el incremento del gasto en defensa, presente en las demandas de la Administración Obama, pero defendidas de manera más vocal por la Administración Trump en foros bilaterales y multilaterales. En el caso español, incluso remontándonos a la

*Para España  
las relaciones  
bilaterales con EE.  
UU. son "vitales"*

segunda legislatura del presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero y su “giro atlantista”, la relación bilateral ha quedado marcada por la continuidad sin la presencia de notorios disensos como los protagonizados en 1982-85 o 2003 pese a la aparición de nuevas fuerzas políticas, alguna con posicionamientos críticos hacia propuestas estadounidenses, como sucedió con Podemos y el TTIP. Ni siquiera ante la moción de censura del 1 de junio de 2018 y las circunstancias que llevaron al presidente Pedro Sánchez al poder, esta continuidad parece haberse roto y, de manera más clara, parece haberse seguido una postura de continuidad respecto de los Gobiernos de Mariano Rajoy, asumiendo una postura de neutralidad, que no llevó a España a alinearse con la Administración estadounidense, ni con los Estados europeos más críticos como Alemania.

Con todo, las crecientes desavenencias transatlánticas en diferentes políticas como las de comercio o defensa, en un marco de establecimiento mutuo de aranceles al comercio o de críticas por el insuficiente gasto en defensa hacen que no puede descartarse la aparición de un nuevo debate político sobre la relación bilateral. Eventos como los acontecidos en el marco de la cumbre del G-7 del 8 de junio de 2018 o de la cumbre de la OTAN del 12 y 12 de julio de 2018 son ejemplificativos de dicha posibilidad.

Desde la perspectiva del autor, está en el interés español poner en valor la importancia de una relación que tiene una clara naturaleza vital, por encima de la persona que ocupe coyunturalmente el cargo de presidente de los Estados Unidos. Esto no se debe producir en perjuicio de la defensa clara de los intereses españoles cuando estos no coincidan con los estadounidenses, como sucede con las cuestiones comerciales, y su defensa a través de mecanismos propios o bien de la Unión Europea, pero el retorno a un nuevo debate político innecesario y estéril sobre la misma, produciría más perjuicios que beneficios para los intereses de España como potencia media y debilitaría sus opciones a la hora de hacer valer su posición e intereses en las batallas por venir en diferentes instancias, incluyendo la de la defensa europea.

## Bibliografía

- Arenal, C. del (2008). Consenso y disenso en la política exterior de España. *Real Instituto Elcano*. Recuperado de [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/europa/dt25-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/dt25-2008)
- Brown, E., y Snow, D. M. (2000). *United States Foreign Policy. Politics Beyond the Water's Edge*. St. Martin's Boston: Bedford.
- Casa Blanca (2010). *National Security Strategy*. Recuperado de <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>
- Casa Blanca (2015). *National Security Strategy*. Recuperado de <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>
- Casa Blanca (2017). *National Security Strategy*. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- Crespo Palomares, C. (2016). *La alianza americana. La estrategia antiterrorista española y las relaciones hispano-norteamericanas* (1996-2004). Madrid: Catarata.
- El mundo (29 de mayo de 2015). Morón será base permanente de EE. UU. para operaciones en África. *El Mundo*. Recuperado de <http://www.elmundo.es/andalucia/2015/05/29/556878e5268e3e97518b458d.html>

- España (2014). Ley Orgánica 2/14, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. *Boletín Oficial del Estado*. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-3248>
- García Cantalapiedra, D. (2010). España, Estados Unidos y las relaciones transatlánticas. En J. C. Pereira (ed.), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy* (pp. 441-458). Barcelona: Ariel.
- González, M., & Martínez de Rituero, R. (5 de octubre de 2011). EE. UU. desplegará en Rota 1.100 militares y cuatro buques del escudo antimisiles. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/politica/2011/10/05/actualidad/1317802582\\_270373.html](https://elpais.com/politica/2011/10/05/actualidad/1317802582_270373.html)
- González, M., & Abellán, L. (12 de agosto de 2018). Sánchez asume el objetivo de aumentar el gasto militar al 2% del PIB. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2018/07/12/actualidad/1531404525\\_333392.html](https://elpais.com/internacional/2018/07/12/actualidad/1531404525_333392.html)
- ICEX (2017). *España. Exportación e inversiones. Estados Unidos*. Recuperado de <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-pais/relaciones-bilaterales/index.html?idPais=US>
- Iglesias Cavicchioli, M. (2017). Aznar y los “neocon”. *El impacto del neoconservadurismo en la política exterior de España*. Barcelona: Huygens.
- Koch, T., & Marcos, A. (1 de mayo de 2013). España se salva de volver a la lista negra de la piratería de EE. UU. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/cultura/2013/04/24/actualidad/1366815605\\_846713.html](https://elpais.com/cultura/2013/04/24/actualidad/1366815605_846713.html)
- La Vanguardia (9 de octubre de 2015). Kerry felicita al pueblo español por la fiesta nacional. *La Vanguardia*. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/politica/20151009/54438014903/kerry-felicita-al-pueblo-espanol-por-la-fiesta-nacional.html>
- Lobell S. E., Ripsman, N. M., y Taliaferro, J. W. (2016). *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Nueva York: Oxford University Press.
- Manetto, F. (9 de mayo de 2016). Podemos hará de la oposición al TTIP un “tema frontal de campaña”. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/politica/2016/05/09/actualidad/1462791504\\_069597.html](https://elpais.com/politica/2016/05/09/actualidad/1462791504_069597.html)
- Marquina Barrios, A. (1986) España en la política de seguridad occidental. Madrid: Ejército.
- Mead, W. R. (2000). *Special Providence. American Foreign Policy and How it Changed the World*. Nueva York: Routledge.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2014). *Estrategia Española de Acción Exterior*. Recuperado de [http://interconecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Estrategia\\_Acci%C3%B3n%20Exterior-2014.pdf](http://interconecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Estrategia_Acci%C3%B3n%20Exterior-2014.pdf)
- Molina, I., & Rodrigo, F. (2002). Las transformaciones organizativas de la política exterior española. *Revista de Estudios Políticos*, (117), 173-220.
- Moncloa (2011). *Estrategia de Seguridad Nacional*. Recuperado de <http://www.realinstituto-elcano.org/wps/wcm/connect/c06cac0047612e998806cb6dc6329423/EstrategiaEspañolaDeSeguridad.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c06cac0047612e998806cb6dc6329423>

- Moncloa (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional*. Recuperado de [http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad\\_1406connavegacionfinalaccesiblepdf.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblepdf.pdf)
- Moncloa (2017). *Estrategia de Seguridad Nacional*. Recuperado de [http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad\\_1406connavegacionfinalaccesiblepdf.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblepdf.pdf)
- Obama, Barack y Felipe VI (2015). *Remarks by President Obama and His Majesty King Felipe of Spain After Bilateral Meeting*. Recuperado de <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/15/remarks-president-obama-and-his-majesty-king-felipe-spain-after>
- Obama, Barack (2016). *Remarks by President Obama to Troops at Naval Station Rota*. Recuperado de <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/07/10/remarks-president-obama-troops-naval-station-rota>
- Packer, G. (2005). *The Assassins' Gate. America in Iraq*. Nueva York: Farrar, Strauss & Giroux.
- Powell, C. (2014). *El amigo americano. España y Estados Unidos de la dictadura a la democracia*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Powell, C. (2009). A Second Transition, or More of the Same? Spanish Foreign Policy under Zapatero. *South European Society and Politics*, 14(4), 519-536. DOI: <https://doi.org/10.1080/13608740903503886>
- Priego, A. (2014). La Corona en la diplomacia (pública) española. *Comillas Journal of International Relations*, (1), 54-79. DOI: <https://doi.org/10.14422/cir.i01.y2014.005>
- Rothkopf, D. (2004). *Running the World. The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power*. Nueva York: Public Affairs.
- Rodrigo Rodríguez, F. (1995). La inserción de España en la política de seguridad occidental. En R. Gillespie, J. Story, y F. Rodrigo, (eds.), *Las relaciones exteriores de la España democrática* (pp. 77-103). Madrid: Alianza Editorial.
- Tovar Ruiz, J. (2016). Las relaciones España-EE. UU. en tiempos de incertidumbre. *Real Instituto Elcano*. Recuperado de [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari54-2016-tovarruiz-relaciones-espana-eeuu-tiempos-incertidumbre](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari54-2016-tovarruiz-relaciones-espana-eeuu-tiempos-incertidumbre)
- Tovar Ruiz, J. (2017). Las relaciones España-EE. UU. en los albores de la era Trump. *Real Instituto Elcano*. Recuperado de [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/eeuudialogo+trasatlantico/ari74-2017-tovarruiz-relaciones-espana-eeuu-era-trump](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/eeuudialogo+trasatlantico/ari74-2017-tovarruiz-relaciones-espana-eeuu-era-trump)
- Tovar Ruiz, J. (2018). Retos y desafíos de la política exterior y de seguridad española: toma de decisiones y regiones estratégicas. En *Seguridad Integral Global. Análisis del Derecho en las situaciones de crisis humanitarias* (pp. 81-106). Madrid: Ministerio de Defensa.
- Trump, D. (2017). *Remarks by President Trump at NATO Unveiling of the Article 5 and Berlin Wall Memorials-Brussels, Belgium*. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-nato-unveiling-article-5-berlin-wall-memorials-brussels-belgium/>

Trump, D., y Felipe VI (2018). *Remarks by President Trump and His Majesty King Felipe VI of Spain Before Bilateral Meeting*. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-majesty-king-felipe-vi-spain-bilateral-meeting/>

Trump, D., y Rajoy, M. (2018). *Remarks by President Trump and President Rajoy of the Government of Spain in Joint Press Conference*. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-president-rajoy-government-spain-joint-press-conference/>



# LAS RELACIONES ENTRE ESPAÑA Y CHINA: ¿UNA NUEVA ERA?

## Relations between Spain and China: A New Era?

**Xulio Ríos**

Observatorio de la Política China

[www.politica-china.org](http://www.politica-china.org)

E-mail: [xulio.rios@hotmail.com](mailto:xulio.rios@hotmail.com)



Autor

Una alianza estratégica integral define hoy el marco general de las relaciones España-China. En la Unión Europea, España ejerce como uno de los países más cercanos a China. La elevada sintonía política no ha servido de mucho para profundizar los intercambios económicos y comerciales, si bien han mejorado en los últimos años a pesar de persistir un déficit crónico. El mutuo desconocimiento se va disipando a la par que se afianzan las relaciones educativas y culturales. Con la Iniciativa de la Franja y la Ruta, España y China tienen la oportunidad de iniciar una nueva era en su relación bilateral.



Resumen

*An Comprehensive Strategic Alliance today defines the general framework of Spain-China relations. In the European Union, Spain is one of the closest countries to China. The high political harmony has not served much to deepen economic and trade exchanges, although they have improved in recent years despite the persistence of a chronic deficit. The mutual ignorance is disappearing at the same time that the educational and cultural relations are strengthened. With the One Belt One Road, Spain and China have the opportunity to start a new era in their bilateral relationship.*



Abstract

China; España; alianza estratégica integral; déficit comercial; iniciativa de la franja y la ruta.

*China; Spain; comprehensive strategic alliance; trade deficit; one belt one road.*



Key words

Recibido: 05-10-2018. Aceptado: 05-06-2019



Fechas

Las relaciones entre el Reino de España y la República Popular China han cumplido 45 años, pero los vínculos históricos de ambas realidades político-territoriales se remontan a los contactos establecidos a través de la antigua ruta marítima de la seda. Contemporáneamente, la relación ha cobrado un creciente dinamismo que se ve reflejado tanto en la formalización de una alianza estratégica integral de la que en 2020 se cumplirán tres lustros como en el incremento del volumen del comercio bilateral y de las inversiones y en la fluidez alcanzada por los intercambios culturales, sociales y educativos. Vistos los síntomas de cierto agotamiento del marco actual, la iniciativa de la franja y la ruta que China impulsa desde 2013 traza un horizonte de redefinición de la relación bilateral.

## 1. Antecedentes sumarios

Las relaciones entre China y España cabe remontarlas al periodo previo de los grandes descubrimientos del siglo XV (Zhang, 2013; Folch, 2013; Lyu, 2018). Más tarde se afianzó a través de los intercambios con Filipinas y en el siglo XVII los españoles conquistaron Taiwán (la bautizada como isla Formosa por los portugueses), de donde serían expulsados por los holandeses en 1642. La acción de los misioneros, la importancia del comercio con el Galeón de Manila, la utilización de monedas de plata españolas en China que perdura en el tiempo hasta 1948 y los contactos con los españoles de Cuba por parte de los culis, son factores a destacar en la vertebración de las relaciones entre España y China (Palacios, 2013).

Tras la proclamación de la República de China (1912), en 1928 ambos países firmaron un tratado de amistad y comercio que mantendría su vigencia hasta 1953. Los convulsos años treinta se saldaron, entre otros, con la participación de decenas de comunistas chinos en las Brigadas Internacionales al lado de la República y el reconocimiento por parte del general Franco del Gobierno títere de Manchukuo (Hwei-Ru Tsou & Len Tsou, 2013). Al finalizar la guerra civil española, la República de China y el Gobierno franquista no se reconocieron diplomáticamente hasta 1941. Tras la proclamación de la República Popular China (1949), la guerra fría y el mundo bipolar alimentaron el anticomunismo de Madrid y Taipéi, a donde se trasladaría el derrotado Gobierno de la República de China, suscribiendo diferentes tratados reguladores de sus relaciones en diversos planos a lo largo de los años 50 (Borao, 2017). La República de China apoyó el ingreso de España en Naciones Unidas en 1955, previa normalización de las relaciones de Franco con los EE. UU. de Eisenhower, quien lograría a cambio la cesión de bases militares en territorio español.

Hasta los años setenta, las relaciones entre ambas dictaduras, la de Franco y la de Chiang Kai-shek, fueron estrechas y amistosas. Los cambios en el escenario internacional, con el agravamiento de las tensiones sino-soviéticas y el acercamiento sinoestadounidense, propiciaron el acercamiento entre Madrid y Beijing que se formalizaría en 1973 con el intercambio de embajadas. Dejando a un lado a la República de China, España se abstendría en 1971 al votarse en la ONU la propuesta albanesa de sustituirla en la organización por la República Popular China. En el comunicado conjunto de ambos Gobiernos que pondría fin al recíproco ostracismo, España reconoció el principio de Una sola China (Zhang, 2013).

## 2. La confianza política

La República Popular China y España establecieron relaciones diplomáticas el 9 de marzo de 1973 (Herrera, 2014; Morena, 2016). Los embajadores Pedro Cortina y Huang Chen sentaron

*Al finalizar la guerra civil española, la República de China y el Gobierno franquista no se reconocieron diplomáticamente hasta 1941*

las bases para un avance coordinado de las relaciones entre los dos países. Con sus salvedades, desde el punto de vista cronológico y político cabe hacer mención de un cierto paralelismo entre la evolución seguida por España tras la muerte de Franco (1975) y la de China tras la muerte de Mao Zedong (1976).

La transición democrática en España tras décadas de dictadura y la reforma y apertura en China que ponían fin al maoísmo, ambos procesos resultado de una voluntad que tanto conjugaba afán de transformación como búsqueda de una nueva concepción de la estabilidad, originaron una corriente de simpatía recíproca que facilitó la relación bilateral.

Así, la confianza política mutua se reveló como una constante que se ha consolidado entre ambas partes. Esta buena sintonía institucional no ha sufrido con la alternancia partidaria, fenómeno infrecuente en la política española dado el perfil usualmente asilvestrado del debate político (Ríos, 2013). Este hecho es muy apreciado por China, que ha logrado tejer una red de relaciones con las principales fuerzas políticas, aunque con la destacada excepción de los movimientos nacionalistas de las tres nacionalidades históricas.

Si España goza de buen predicamento general entre las autoridades chinas ello se debe, en primer lugar, a una cuidada actitud de su diplomacia respecto a los asuntos sensibles de la política interna del país asiático relacionados con la problemática de la integridad territorial (Tíbet o Xinjiang), los derechos humanos o en el asunto de Taiwán, manifestando siempre un escrupuloso respeto de sus “intereses centrales”. España, además, sin desmarcarse, pero a menudo exhibiendo un perfil matizado en relación a sus socios europeos, comparte con China puntos de vista similares respecto a importantes asuntos internacionales y regionales.

A lo largo de los años, esto ha permitido que España sea reiteradamente calificada por China como su “mejor socio en Europa”, es decir, uno de los socios más fiables y seguros (Bregolat, 2013). Dicha aseveración es inseparable de la actitud mantenida por Madrid en asuntos de gran importancia para China. Citaremos tres concretos: la crisis de Tiananmen en 1989, el levantamiento del embargo de armas que le siguió y el reconocimiento como economía de mercado.

Durante los graves sucesos de Tiananmen, por ejemplo, España mantuvo una política moderada oponiéndose a la adopción de sanciones duras que pudieran derivar en el aislamiento de China y la derrota del reformismo interno. Entonces al frente de la presidencia semestral de la Unión Europea, España defendió ante sus socios la idea de que la evolución positiva de China se facilitaría más con políticas flexibles e integradoras que con medidas de respuesta éticamente comprensibles, pero políticamente estériles. Mayoritariamente, Bruselas siguió la pauta marcada por Washington. A finales de 1990, el entonces ministro español de Asuntos Exteriores, Fernández Ordoñez, se convirtió en el primer alto diplomático de la UE en visitar China. Beijing agradecería siempre el gesto y la actitud españolas.

Otro tanto ocurrió con el levantamiento del embargo a la venta de armas, una de las sanciones adoptadas en 1989 y que continúa vigente hoy día. Francia y Alemania fueron los primeros Estados europeos que ya en 2003 propusieron, por anacrónico, la suspensión de dicho embargo. Italia y España apoyaron la propuesta y más tarde también lo hicieron Reino Unido, Holanda y Finlandia. Finalmente, no salió adelante. Durante la presidencia de turno de la UE en 2010, España lo intentó de nuevo, pero EE. UU. abortó el proceso (Higueras, 2015).

Durante años, especialmente tras el ingreso en la OMC (2001), China movilizó su diplomacia para lograr el reconocimiento como economía de mercado. Dentro de la UE, España debió su-

*Durante los graves sucesos de Tiananmen, España mantuvo una política moderada oponiéndose a la adopción de sanciones duras que pudieran derivar en el aislamiento de China y la derrota del reformismo interno*

marse al consenso mayoritario de sus socios, pero no vería con malos ojos una aceptación en tal sentido. Igualmente, cabe señalar que la actitud española respecto a las cautelas recientes que se vienen manifestando en algunos países a propósito de las hipotéticas segundas intenciones de las inversiones chinas, no tienen aquí, al menos de momento, el mismo eco.

Los contactos al más alto nivel entre las autoridades españolas y chinas se desarrollaron con relativa frecuencia en los años 80 y 90 (Herrera, 2014). Desde el primer Plan Marco Asia-Pacífico (2000-2004), seguido de los planes Asia-Pacífico (2005-2008 y 2008-2012), a la actual *Una Visión Estratégica para España en Asia 2018-2022* (accesible en: [http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2018\\_02 ESTRATEGIA%20ASIA.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2018_02 ESTRATEGIA%20ASIA.pdf)), China asoma como un referente indiscutible de la diplomacia española. En el ámbito de la diplomacia pública, desde 2003 funciona el Foro España-China, como un marco de encuentro interdisciplinar con el objetivo de intensificar las relaciones y acercar las sociedades civiles respectivas. En 2005, con el intercambio de visitas entre los presidentes Zapatero y Hu Jintao, se transmitió un mensaje simbólico que reflejaba la voluntad mutua de dar un nuevo impulso a las relaciones entre ambos países.

La cristalización de ese “vínculo especial” desarrollado por España en relación a China se materializó con el establecimiento de una alianza estratégica integral (Higueras, 2015). Desde 1993, China venía impulsando el concepto de las “relaciones estratégicas”, una denominación que sugiere la conformación de relaciones de asociación con países terceros con los que desea mantener una relación cooperativa y de largo plazo (Daniel, 2006). En su contenido cabe advertir un intento de auspiciar una forma de alianza distinta a las tradicionales, siendo la economía la que adquiere un rol de primer orden para contribuir a reforzar los intereses generales mutuos. Así pues, las asociaciones estratégicas tenían por objetivo concentrar la atención en la gestión de los intereses económicos de los países suscribientes con una separación taxativa respecto a otros ámbitos, especialmente los militares. A mayores, tanto se podían establecer con Estados como con organizaciones internacionales. Brasil fue el primer país con el que China estableció este tipo de asociacionismo estratégico.

Cuando ya entonces se hablaba de la “amenaza china”, una intención suplementaria consistía en neutralizar uno a uno a los hipotéticos competidores o rivales ofreciendo una fórmula que primaba la idea de sumar voluntades cooperativas. Esa alianza alejaba la idea de la confrontación y ayudaba a la estrategia económica global de China operando una mejora sustancial de su imagen internacional. Por otra parte, un énfasis similar se advertía en la retórica de que tales alianzas no se establecían contra un tercer país, sino para gestionar la relación bilateral con la perspectiva de lograr el bien común.

China estableció con la UE una asociación estratégica integral (AEI) en 2003. En ella se incluyeron varias dimensiones, desde la política y la cultura a la tecnología y, por supuesto, la economía. Ese marco trazaba una visión de conjunto de la relación bilateral apostando por la estabilidad y el reconocimiento de la pluralidad.

La asociación estratégica sinoespañola se firmó en noviembre de 2005 durante la visita de Hu Jintao. España quedaba a la par que Francia, Italia, Alemania o Reino Unido (quienes la habían suscrito el año anterior), aunque el nivel de nuestros intercambios económicos era sensiblemente inferior al de nuestros socios. Cuando España formalizó con China esta relación pasó a formar parte de un club de países elegidos. La decisión china de incluir a España en este club respondía a la buena sintonía política existente pese a que era el orden económico el que principalmente le aportaba sustancia en el caso de otros socios.

*China estableció con la UE una asociación estratégica integral en 2003, en la que se incluía aspectos como política, economía, tecnología, cultura...*

Casi tres lustros después, la fórmula de la AEI parece haber agotado su impulso. Por varias razones: en primer lugar, por la generalización de la propia figura por parte de China. Con varias decenas de países suscribientes, hoy ha dejado de ser exclusiva perdiendo entidad y significación. En segundo lugar, por la emergencia de ciertos conflictos en la relación bilateral, ajenos a la relación estrictamente gubernamental, pero que la han empañado y trastabillado. En tercer lugar, por la pérdida de peso e influencia de España en el marco global, ya hablemos de Europa o de América Latina, ámbitos geopolíticos en los que China ha terciado con otros socios preferentes (Ríos, 2013). El pragmatismo oriental no pasa por alto ese cambio en la situación de España, que a inicios del siglo XXI gozaba de una relevancia global mayor que hoy día.

Aunque España siguió gozando de la simpatía china por los hechos y actitudes citadas (y otros más como el papel de Juan Antonio Samaranch para facilitar el regreso de China al Comité Olímpico Internacional y, a la postre, la celebración de los Juegos Olímpicos de Beijing en 2008), ese marco establecido en 2005 no conoció un desarrollo que pudiéramos calificar de significativo quizá acaso por la rápida llegada de una crisis económica que pasó una elevada factura a la sociedad española. Para nuestras autoridades, China emergió entonces como una opción segura. De hecho, China es hoy el segundo país tenedor de deuda española, después de Francia (Soto, 2018).

Todo, no obstante, pareció torcerse cuando en 2014, la Audiencia Nacional emitió una orden de busca y captura contra el expresidente chino Jiang Zemin (quien había visitado España en 1996) por supuesto genocidio, torturas y delitos de lesa humanidad en Tíbet en los años 80-90. La orden involucraba a otros cuatro líderes chinos, incluido el exprimer ministro Li Peng. El caso se instruyó al amparo del principio de la jurisdicción universal que, desde 2005, permitía a la justicia española perseguir estos crímenes, siempre que el caso no estuviera siendo ya investigado por la justicia en el país concernido. Las órdenes causaron un profundo malestar en Beijing. El Gobierno reaccionó rápidamente promoviendo una reforma en marzo del mismo año que dejaba sin efecto las causas abiertas. Y, en septiembre de 2014, Rajoy pudo visitar China con una agenda bajo el brazo de marcado carácter económico.

### 3. La relación económica y comercial

China es el principal socio comercial y económico de España en Asia, así como el primer destino de las exportaciones españolas en la región. China es también en la actualidad el mayor socio comercial de España fuera de la UE y España, el sexto mayor socio comercial de China dentro del bloque comunitario.

Las exportaciones españolas a China en 1971 no pasaban de los 39 millones de pesetas. Las importaciones en cambio representaban entonces 137 millones de pesetas, casi cuatro veces más. El déficit de la balanza comercial es un dato crónico que persiste hasta hoy día. En 2017 superó los 19.000 millones de euros. En conjunto, el volumen del comercio bilateral pasó de los 12 millones de dólares de hace 45 años a los más de 30.940 millones de dólares en 2017, un récord histórico (Pérez, 2018).

Frente a otros países que fueron adquiriendo posiciones comerciales activas en China a medida que se afanzaba su apertura, un proceso facilitado por el objetivo del Gobierno de acelerar el desarrollo del país mediante la captación de inversiones extranjeras, España partió con desventaja; pese a ello, en los últimos años, si bien con altibajos, se han registrado mejoras progresivas.

*En 2014 la Audiencia Nacional emitió una orden de busca y captura contra el expresidente chino Jiang Zemin por supuesto genocidio, torturas y delitos de lesa humanidad en Tíbet en los años 80-90*

La presencia de la empresa española en China en las últimas décadas ha pasado por dos grandes etapas (Fanjul, 2013). La primera se inicia a principios de los años ochenta, cuando el rasgo más determinante fue el liderazgo de la administración, que arrastró a las empresas a un mercado desconocido y difícil, estableciendo importantes mecanismos de apoyo, en especial financieros (los créditos FAD). La segunda, con una frontera temporal poco definida pero en cualquier caso ubicada en el presente siglo, se caracteriza por una presencia más variada y sofisticada, reflejo de las transformaciones experimentadas por ambas economías en los lustros precedentes. En dicho marco, la trascendencia del factor administración fue perdiendo relevancia.

El liderazgo político-institucional fue clave para el arranque de los intercambios en una dimensión significativa. Igualmente desempeñaron un importante papel las visitas de alta relevancia política. Las del presidente del Gobierno Felipe González en 1985, que siguió a la de los reyes en 1978 (volverían en 1995) y la de 1993 rubricaron esa presencia de China en la agenda española y el respaldo institucional con que contarían las empresas dispuestas a aventurarse. Cabe reconocer que China estaba muy lejos para la mentalidad española y que ambos países eran dos grandes desconocidos entre sí.

Después de 1995 se registró una gran caída en las exportaciones a China y hubo que esperar siete años para que en 2002 las ventas recuperaran el nivel previo a aquel año. Dicha inflexión se debió en gran medida a los cambios operados en la normativa sobre el uso de los créditos FAD por parte de la OCDE, a los efectos de la crisis financiera del sudeste asiático y a cambios en la normativa china relacionados con la financiación gubernamental de proyectos.

A lo largo del periodo 2000-2009, China se convirtió en un socio comercial estratégico para España (Sánchez, 2011). No obstante, fue a partir de 2004 cuando las tasas de crecimiento del comercio bilateral se aceleraron visiblemente. Esta tendencia se paralizó en 2009 como consecuencia de la crisis económica. Con la excepción de tal año, el comercio entre España y China creció de forma continuada durante toda la década.

Para comprender dicha inflexión, cabe tener presente que la crisis económica se reflejó con fuerza en el comercio exterior de España en 2009 con una caída del 22,6% respecto al año anterior. Si en el año 2000, los intercambios ascendieron a 6,2 mil millones de euros, en 2008 se habían alcanzado los 23,7 mil millones de euros. En 2009, el decrecimiento del comercio de España con China fue del 27,3% respecto al año anterior. La cuota del comercio chino sobre el conjunto del español fue aumentando progresivamente: si en 2000 significaba el 2,1%, en 2008 alcanzaba el 5%, bajando al 4,7% al año siguiente. China, aún bajo la crisis, se convirtió en un mercado muy importante para España.

En cuanto a las tasas de cobertura, la correspondiente a China ha oscilado entre el 23 y el 13% (frente al 76 y 64% de la cobertura del comercio global español), lo cual revela una gran descompensación entre importaciones y exportaciones en el comercio con el gigante asiático (Sánchez, 2011). Es decir, tradicionalmente, la dinámica del comercio hispano chino responde principalmente al auge de las compras de España a China, lo cual dispara el déficit comercial. Si en 2000 ascendía a 3,9 mil millones de euros, en 2008 se había incrementado hasta llegar a los 18,2 mil millones de euros. Con la contracción de 2009, se redujo a 12,2 mil millones de euros. En 2015 equivalía a 15,4 millones de euros. En 2017 rondamos los 20.000 millones de euros.

Aunque en 2010 ya se aventuraba la superación de algunos de los efectos de la crisis y el ritmo de crecimiento era muy positivo, no sería hasta 2014 cuando el valor del comercio bilateral

*La dinámica del comercio hispano chino responde principalmente al auge de las compras de España a China, lo cual dispara el déficit comercial*

alcanzaría los 25.000 millones de euros, superando las cifras previas. Las importaciones españolas constituían entonces alrededor de las 4/5 partes del conjunto del comercio mutuo.

Las estadísticas chinas muestran que el volumen comercial bilateral ascendió en 2017 a 30.000 millones de dólares. Según los datos de las aduanas españolas, las exportaciones a China en el mismo año experimentaron un incremento del 30,9% respecto a 2016, superando ampliamente el aumento de las exportaciones chinas a España y señalando una tendencia al equilibrio largamente ansiada. En paralelo, el desarrollo del turismo o de los intercambios culturales y educativos afianzaron unos cimientos más equilibrados de las relaciones bilaterales.

En 2017, España vendió a China por un importe de 7.976 millones de dólares consolidándose como la séptima potencia exportadora de la UE hacia China (Pérez, 2018). El incremento fue del 28,3% respecto al año anterior, el mayor aumento desde 2010 y el tercer mayor incremento desde 1995. Ese ritmo de crecimiento, superior al de los países de nuestro entorno europeo (que fue del 16,85%), permite acortar distancias con nuestros principales socios continentales, de los que seguimos alejados en este aspecto. La responsabilidad de este elevado ritmo de las ventas a China debe atribuirse a determinados productos (cárnicos, metales, automóviles, agroalimentario, etc.) que han aprovechado el cambio de modelo de crecimiento en la economía china. El vino español tiene en China una cuota de mercado del 6,94% y el aceite de oliva del 78%, según datos correspondientes a 2017.

Hoy cerca de 2/3 partes de toda la exportación española a China las constituyen productos industriales y tecnología, entre los que destacan los equipos y componentes electrónicos e informáticos (Pérez, 2018). No siempre fue así y la imagen es otra. Hasta no hace mucho tiempo, gran parte de las exportaciones españolas a China poseían un bajo nivel de valor añadido (pieles, productos minerales, metales o carnes, entre otros). En la actualidad, unas 15.000 empresas españolas exportan a China (cifra superior a la que pueden exhibir países como Alemania, Italia o Reino Unido, aunque ello debe relacionarse con la estructura de nuestro tejido empresarial) y unas 600 más están implantadas en dicho país en sectores como la energía, automoción, servicios financieros, tecnología industrial, agroalimentario y bienes de consumo.

En cuanto a las importaciones procedentes de China, están muy condicionadas por la deslocalización de productos hoy en día esenciales como los teléfonos móviles, ordenadores, prendas de vestir y otros complementos, así como por un innumerable abanico de productos que se siguen produciendo en este país pese a la declarada voluntad de dejar de ser la fábrica del mundo. Las exportaciones chinas a España también han experimentado en los últimos años una notoria oscilación, entre los 14.457 millones de euros de 2009 hasta los 23.840 millones de euros en 2016 o los 25.661 millones de euros en 2017.

La transformación en la magnitud y contenidos del comercio bilateral es directa consecuencia de varios factores entre los que deben citarse el hecho de que el nivel de vida ha aumentado en China a medida que se ha ido conformando una potente clase media que vive una espiral de auge con la potenciación del consumo interno y el propósito gubernamental de duplicar los ingresos de la población en 2020 con respecto a 2010 para materializar la “sociedad acomodada”. La reciente evolución de las relaciones bilaterales a este nivel es el resultado de esa transformación económica del país asiático en los últimos años, de la “nueva normalidad” que apunta a la configuración de un modelo de desarrollo basado en la innovación, el consumo, los servicios, etc. Pero tampoco se puede ignorar que el sector privado también ha crecido de forma significativa o que las empresas chinas se han interna-

*En la actualidad  
cerca de 2/3  
partes de toda  
la exportación  
española a China  
las constituyen  
productos  
industriales y  
tecnología*

cionalizado a una velocidad de vértigo de modo que China, antes receptor, actúa hoy como un potente inversor exterior.

Mientras España ha debido transitar por una gravísima crisis en los últimos años, China, perseverando en su política de reforma y apertura e impulsando con decisión el cambio en su modelo de desarrollo, en los últimos lustros se ha convertido en uno de los centros de gravedad del mundo, la segunda mayor economía global, el primer exportador de mercancías y el segundo importador mundial (Ríos, 2016).

En suma, si las relaciones comerciales con China se han expandido en los últimos lustros, el principal motor de dicha evolución siguen siendo las importaciones españolas en un contexto marcado por la buena marcha de la actividad exportadora reflejada en un aumento paulatino desde 2012 de la cuota de España en las exportaciones mundiales. En 2017 fue del 1,81 por ciento, superior a nuestro peso en el PIB mundial (1,64 por ciento). Pese a esta dinámica, no se ha logrado corregir la asimetría comercial a favor de las compras españolas frente a las ventas en China. En este contexto de cambio, las exportaciones españolas han ido mejorando su tasa de cobertura y superando en crecimiento sistemáticamente a otras grandes economías europeas (Pérez, 2018).

Un dato novedoso importante son las cifras del turismo chino en España, que ha aumentado de forma muy notable en los últimos ejercicios, con incrementos anuales cercanos al 30 por ciento. En los últimos 20 años, el incremento anual del turismo chino fue superior al 17 por ciento y desde 2013 es el principal país del mundo emisor de turistas con una cifra que en 2016 alcanzó los 135 millones de viajeros. Pero de los turistas chinos que viajan al exterior solo el 0,5 por ciento elige España como destino. Hay por tanto un gran potencial de crecimiento (Zhang, 2018).

Asimismo, los flujos de personas hoy circulan en ambos sentidos. Unos 200.000 chinos están afincados en las principales ciudades españolas (Beltrán, 2013). La comunidad china asentada en España se ha diversificado y sofisticado, constituyendo un poderoso agente de dinamización de las relaciones bilaterales, azuzada por una segunda generación que ha crecido y estudiado en territorio español y más integrada en la sociedad. Muchos de ellos son asesores e intermediarios y actúan como elementos de apoyo para el fomento de los vínculos entre ambos países. En paralelo, la afluencia de profesionales españoles a China en virtud de la crisis económica, también se ha convertido en un instrumento de gran importancia para reforzar los vínculos económicos entre los dos países.

En el plano de las inversiones, la llegada de grandes empresas chinas a España es un fenómeno reciente, pero ha ido creciendo a gran velocidad. A pesar de ello, España no se encuentra entre los principales destinos de la inversión china en el mundo. En la actualidad, son cerca de un centenar las empresas chinas que operan en España con grupos como China Construction Bank, Dalian Wanda Group, Fosun, Bright Food, que se han sumado en los últimos años a Huawei, ZTE, Lenovo, Haier, Cosco, Air China o ICBC. A los inversores chinos les interesa el conocimiento tecnológico en sectores ligados a la energía, o la experiencia en el sector inmobiliario y hotelero, agroalimentario o infraestructuras, especialmente las portuarias. El interés por el mundo del fútbol resultó efímero y la adquisición de viviendas, de gran interés en un tiempo para ciudadanos chinos de clase media-alta, con la obtención del visado oro como señuelo, no ha crecido de forma sustancial. En 2015, solo un 0,52 por ciento de las compraventas de viviendas en España las hicieron personas de nacionalidad china (tanto residentes como no residentes).

El ICBC, el banco mayor del mundo por capitalización bursátil se implantó en España en 2011, primero en Madrid y después en Barcelona. También los principales bancos españoles han arribado a China.

*En materia de flujos de personas, unos 200.000 chinos están afincados en las principales ciudades españolas*

En cuanto a la inversión española en China, arroja un stock de 2.769 millones de euros en 2015, cifras que no reflejan del todo la realidad teniendo en cuenta que el Registro de Inversiones en el exterior no computa la reinversión de beneficios ni tampoco refleja el éxito de empresas como el caso de Inditex. La inversión española en China computada ha ido evolucionando a la baja con unos flujos de 548M€ en 2014, 247M€ en 2015, 125M€ en 2016 y 93M€ en 2017 (Pérez, 2018). La asignatura pendiente para la inversión española en China es la penetración en el sector servicios, donde los bancos, concesionarias, eléctricas o empresas de seguros no han podido acceder a oportunidad alguna a la espera de la reforma anunciada del mercado regulador.

Desde los años 80, España defiende la idea de la triangulación como una propuesta consistente en utilizar los especiales vínculos que la unen con América Latina para superar las debilidades que se presentan aun hoy en el desarrollo de los negocios y la inserción cultural en Asia-Pacífico, es decir, aprovechar la presencia histórica y el conocimiento del subcontinente americano para impulsar el recíproco entendimiento con China especialmente (Ríos, 2012). Algunas operaciones se han realizado de manera que China se conformó como fuente de financiación para la economía y la empresa españolas, con alianzas como la de Repsol y Sinopec para operar en Brasil. No obstante, el recorrido efectivo de la triangulación fue menor de lo esperado, en buena medida porque tanto China como los países de América Latina prefieren tratar directamente.

Previsiblemente, China seguirá experimentando un importante crecimiento en los próximos años aun a pesar de lo incierto de la guerra comercial con EE. UU. y las restricciones que algunos países oponen a sus operaciones en el exterior. España tiene en China una importante cantera para afianzar y equilibrar las relaciones comerciales, lo cual va a depender tanto de las capacidades endógenas para mantener la competitividad y mejorar la innovación como de la actitud china en relación a la apertura a los mercados exteriores. Para España, el desarrollo de una marca propia asociada a la calidad y los avances en la penetración del sector servicios serán claves en los próximos años.

*Para España, el desarrollo de una marca propia asociada a la calidad y los avances en la penetración del sector servicios serán claves en los próximos años*

#### 4. Las relaciones culturales y educativas

La decisión del Ministerio de Educación de China de incluir la enseñanza del idioma español en los cursos que se imparten en las escuelas de secundaria representa un salto cualitativo de gran importancia en la difusión de la lengua y cultura españolas (Conde, 2018). El español cuenta también en la evaluación para la prueba de acceso a la universidad, el *gaokao*. Este escenario abre una inmensa posibilidad de fomentar las relaciones educativas, correspondida con el creciente interés por el chino en España y generará una alta demanda de servicios, incluyendo profesores nativos, formación de profesores, consultoría educativa, desarrollo de materiales, etc. Este impulso de internacionalización del sistema educativo chino cabe complementarlo con otro plan para que sus universidades figuren entre las 200 primeras del mundo en los ránquines internacionales.

El número de estudiantes de español en China supera los 40.000, con una oferta privada a cada paso más pujante y a la que se debe sumar la labor del Instituto Cervantes (González, 2013). Cada curso se abren nuevos departamentos de español en universidades chinas. El español es un valor en alza y cabe imaginar un periodo de promisoria expansión.

Por otra parte, en España funcionan ocho Institutos Confucio y nueve Aulas Confucio que contribuyen junto a las Escuelas Oficiales de Idiomas y otras instituciones a difundir el idioma

chino. En 2012 se abrió en Madrid un Centro Cultural de China, uno de los primeros de su tipo en todo el mundo.

El nivel de conocimiento en España sobre China es insuficiente. El compromiso de medios públicos y privados con el fomento del pensamiento estratégico autóctono, que es indispensable, es también reducido. Es evidente que existe una mayor sensibilidad y comprensión de la importancia de China a todos los efectos y en todos los órdenes pero por el momento de ahí no se ha derivado un esfuerzo como el que sería necesario para dotarnos de capacidades que nos permitieran reducir la distancia histórica existente respecto a aquellos países de nuestro entorno que sí han invertido sistemáticamente en aumentar su conocimiento sobre China, lo cual les facilita un alto grado de concreción y penetración del que, en términos generales, carecemos. Y esto hoy día es indispensable para que nuestros decisores dispongan, como se señala en la "Visión 2018-2022", de un corpus de conocimientos, lecciones aprendidas y análisis adaptados a sus condiciones específicas que les permitan hacer elecciones correctas y obtener resultados muy positivos.

En España, los centros de estudios chinos y asiáticos, en general, son de reciente aparición (Ollé, 2013). Actualmente se imparten programas de estudios de Asia Oriental (grado, posgrado y especialización) en una decena de universidades que pueden facilitar a corto o medio plazo el conocimiento experto pero para ello deberán garantizar la continuidad.

Durante los últimos años, el sistema universitario español ha iniciado un camino de cierta normalización aunque con el lastre de una inexistente planificación seria y contradicciones en el proceso al albur de las tensiones generales que habitan en el mundo político-educativo hispano. Lo que desde los años 90 se centraba en lengua y cultura, ahora asomaba como un ejercicio de estudio más amplio y ambicioso. Las licenciaturas de segundo ciclo en Estudios de Asia Oriental con itinerarios centrados en China y con programas específicos dedicados a los estudios chinos abrían un horizonte positivo, aunque muy alejado aún de los pares de nuestro entorno.

En el ámbito de la sociedad civil y los *think tanks*, con una cultura que reconoce poco la importancia de la independencia del mundo académico e investigador, la debilidad es manifiesta, proliferando esfuerzos rayando con el voluntarismo, lo cual no es buena señal. Hay capital humano y proyectos pero seguimos careciendo de la sensibilidad institucional para imaginar objetivos de cierta ambición (Ríos, 2013).

Es importante igualmente reivindicar nuestro importante capital histórico. El jesuita español Diego de Pantoja, por ejemplo, de cuya muerte se cumplen ahora 400 años, fue una figura pionera del intercambio cultural entre España y China, quien efectuó una valiosa y exhaustiva reflexión sobre la sociedad china de su tiempo, logrando una cabal comprensión de la enorme distancia que separaba a Oriente y Occidente en importantes aspectos (Soto Artuñedo, 2018). Pero sigue siendo un perfecto desconocido tanto en un país como en otro.

## 5. La iniciativa de la franja y la ruta

El liderazgo chino promueve desde 2013 el ambicioso proyecto de revitalización actualizada de las viejas rutas de la seda, tanto en su versión terrestre como marítima (Lincot, 2016). En el marco de dicho proyecto, España, por su localización estratégica, la competitiva oferta de puertos y el desarrollo de infraestructuras terrestres como el corredor Mediterráneo, puede acercar China a los principales centros de distribución y consumo de Europa con un ahorro de tiempo

*Actualmente se imparten programas de estudios de Asia Oriental en una decena de universidades que pueden facilitar a corto o medio plazo el conocimiento experto*

y costes (Ríos, 2016). España puede afirmarse como un referente clave para conectar Asia y Europa con una oferta multimodal. El corredor Asia-Europa es el segundo del mundo y en los últimos años la creciente actividad de los puertos del Mediterráneo les ha permitido posicionarse por delante de sus principales competidores en la gestión de los millones de toneladas de mercancías que cada año se mueven en esta ruta.

El tren Yiwu-Madrid está en funcionamiento desde noviembre de 2014. Se trata del tren más largo del mundo (13.052 km). En su día, la iniciativa del tren se consideró como una vía idónea y alternativa para equilibrar la balanza comercial entre ambos países pero un primer balance apunta a que no ha servido para reducir el déficit comercial de España. Desde el punto de vista español, es el fiel reflejo de la realidad de las relaciones comerciales entre España y China dado que el volumen de lo que se importa desde España (esos 25.600 millones de euros en 2017) es mucho mayor que el de las exportaciones a China (los 6.250 millones de euros en 2017). A 31 de mayo de 2018, había operado entre ida y vuelta 291 veces, transportando 23.636 contenedores, de los cuales solo 3.096 lo fueron en dirección a Yiwu.

El convoy cruza ocho países en ambos sentidos (China, Kazajstán, Rusia, Bielorrusia, Polonia, Alemania, Francia y España). Cada semana parten en dirección a la estación de Abroñigal en Madrid dos trenes desde Yiwu. Este año 2018 debe sumar una parada en Zaragoza. También baraja añadir un vagón de pasajeros que imitaría el modelo europeo de Interrail. El tren debe adaptarse a los diferentes anchos de vía existentes a lo largo del trayecto: ancho estándar en China, ancho ruso en Rusia y países exsoviéticos, ancho estándar en Europa y ancho ibérico en España. Su trayecto, más ecológico y sostenible que la vía por mar, evita los puntos estratégicos como el Canal de Suez que conlleva tasas y demora, y ahora cuenta con tres puntos de descarga de contenedores a lo largo de la ruta (Dostyk/Alashankou, Brest/Malaszewicze y en Irún).

La principal ventaja que ofrece el tren es el ahorro de tiempo y su mayor inconveniente actual es la falta de regularidad. Para completar el trayecto se necesitaban al principio entre 19 y 21 días (ese plazo se ha rebajado a 16), un tiempo considerablemente inferior al barco —que precisa entre 30 y 40 jornadas—, aunque muy superior al transporte aéreo —entre dos y cinco días—. En suma, es más económico y más lento que el avión, pero más rápido y más caro que el barco.

La línea Yiwu-Madrid ofrece un tercer nuevo método logístico entre el transporte marítimo y aéreo que resulta en muchas oportunidades comerciales para las empresas españolas. El potencial es muy grande pero por el momento solo juega en el sentido China-España. Y España tiene que hacer un esfuerzo por entender el proyecto como un tren China-Europa del que pueden hacer uso, sobre todo, las pymes. La evolución ha sido lenta desde el lado español pero segura y las autoridades aseguran estar sensibilizadas sobre la necesidad de apostar por él.

La puesta en marcha de una parada en Zaragoza —tanto a la ida como a la vuelta— es de gran valor ya que esta ciudad cuenta con plataformas logísticas y de distribución de primer nivel, con conexión con los puertos de Barcelona y Valencia y aeropuerto en las inmediaciones. Según Timex, la entidad gestora de la infraestructura, tras las conversaciones mantenidas con el Gobierno de la comunidad de Aragón, podría asegurar carga para el trayecto de vuelta con mercancía hasta China. Algunas fuentes especulan con la posibilidad de que Zaragoza se convierta en la última parada (y no Madrid) ya que su estratégica posición le permitiría repartir las mercancías a cualquier punto de España y del sur de Europa.

*La principal ventaja que ofrece el tren como medio comercial es el ahorro de tiempo y su mayor inconveniente actual es la falta de regularidad*

El transporte por tren es aún marginal en nuestro comercio bilateral y no puede competir con el barco porque es más caro. Es, sí, una alternativa al avión y muy competitiva para llevar más artículos que requieren cierta urgencia en la entrega. Esta es una opinión muy extendida entre las empresas que tienen negocios con China a pesar de reconocer los inconvenientes: puede cargar menos contenedores (aunque se podrá ir añadiendo locomotoras para ampliar la capacidad), necesidad de contenedores especiales para transportar productos alimenticios, el problema del ancho de vía, el costo por contenedor es más caro que el del barco, y el problema de la seguridad (robos en el trayecto en algunas zonas). En general, existe poco conocimiento en España de esta ruta comercial. Falta información efectiva dirigida a las empresas españolas acerca del tipo de servicio y precios. Y se necesita una mayor transparencia y agilidad a la hora de gestionar la información solicitada por los potenciales usuarios. Solo así se puede aspirar a mejorar los ratios de eficiencia y beneficio y establecer la irreversibilidad del proyecto.

## 6. ¿Una nueva era?

Las relaciones sinohispanas atraviesan un momento de inflexión no solo en función de las controversias recientes, en gran medida superadas tras el viaje del expresidente Rajoy a China en septiembre de 2014, sino por la acusada evolución del contexto global en que se desarrollan. China es el primer país asiático para las exportaciones españolas, además del tercer proveedor de España, un mercado clave por lo tanto para el intercambio comercial y para la expansión de muchas empresas españolas.

Si España ansía formar parte del grupo de cabeza de países europeos con relaciones preferenciales con China debe tener estrategia, agudizar el ingenio, mejorar su acción diplomática, aportar energía positiva, analizar las implicaciones de los proyectos globales chinos y definir áreas específicas de diálogo con el gigante oriental para hacer avanzar unas relaciones que podrían discurrir por vías más ambiciosas.

En dicha perspectiva, resulta esencial que el conjunto de la sociedad y sus actores principales dejen de contemplar a China como un “país lejano” pues su presencia entre nosotros y nuestro entorno próximo irá en aumento. En vez de dejarse llevar por la sorpresa que nos depara la ambición inversora china en relación a ciertas empresas o sectores productivos, resulta esencial una adecuada y objetiva percepción de sus contornos y la adopción de decisiones que permitan reorientar el futuro si queremos que China siga ocupando una posición destacada en la agenda exterior española y que España cuente en la política exterior china.

No es suficiente la reafirmación de las excelencias de la sintonía política a nivel oficial y de las bondades de los instrumentos en vigor. Es hora de darle la debida importancia a esta relación, propiciando una “revolución interna” que dote de mayor contenido las relaciones bilaterales, apoyándose en una mejor identificación de nuestras ventajas comparativas y en la complementariedad con las grandes opciones estratégicas de Beijing.

Influye negativamente la diferencia de mentalidad. Es una variable archiconocida pero la queja sigue prevaleciendo sobre el esfuerzo de adaptación. La recriminación de que los chinos no respetan los usos y costumbres internacionales, aseveración más o menos cierta, puede ser de recibo, pero difícilmente nos llevará por sí sola a buen puerto.

Hacer depender casi todo de la apuesta por las grandes empresas en lugar de crear una potente red de pymes, organizadas y con capacidad para anticipar situaciones es crucial, pero exige

*No es suficiente la reafirmación de las excelencias de la sintonía política a nivel oficial y de las bondades de los instrumentos en vigor para seguir ocupando una posición destacada en la política exterior de China*

cambios en la cultura empresarial; requiere saber perder, ganar en perspectiva, mucha constancia y menos dispersión de la habitual.

Y llegamos a la cuestión central: el conocimiento. Para avanzar en la construcción de una relación rica en contenido con China necesitamos desarrollar no solo un pensamiento estratégico (hoy muy débil o prácticamente inexistente aunque algunos califiquen esta aseveración de autoflagelación) sino una programación táctica basada en un conocimiento detallado de las políticas, acciones, características, etc., del entorno y los actores con quienes interactuamos, a menudo con peculiaridades que escapan a nuestros reflejos simplemente por ignorancia.

La pérdida de peso internacional de la UE —y la de España en el entorno comunitario— está operando en China cambios de enfoque sustanciales en su aproximación hacia quien otrora (2003) fuera motivo de su primera estrategia diplomática internacional. China tiene perfectamente claro que hoy día la forma primordial de ganar influencia en la política europea consiste en reforzar la interdependencia con las principales capitales en una estrategia circular y envolvente que incluye a los PECO y subalterniza a Bruselas. Y lo viene haciendo a marchas forzadas.

España tiene el tiempo acotado. A medida que ganen proyección otros actores mejor posicionados de nuestro entorno, la buena sintonía política de la que presumimos, sin impregnación efectiva en los órdenes prácticos irá perdiendo valor para convertir nuestro entendimiento en una relación a cada paso más hueca. Es imperativo mejorar nuestra intelección pues solo así podremos estar en condiciones de enriquecer con contenido y matices una relación, por otra parte, tan prometedora como comprometida en otros aspectos.

La implicación activa de España en la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR) debe ser un exponente principal de ese ejercicio de inflexión que requiere el nuevo tiempo de las relaciones bilaterales. El Ministerio de Asuntos Exteriores español publicó el documento “Una visión estratégica para España en Asia 2018-2022”, en el cual resalta el interés por esta propuesta y anuncia una estrategia específica (recomendación 4).

España cuenta con una rica experiencia en infraestructuras y tecnologías avanzadas en finanzas, telecomunicaciones y turismo, mientras China dispone de una buena base en el sector manufacturero, así como experiencia en la construcción de infraestructuras en Asia, África y América Latina. Por ejemplo, la multinacional española Telefónica ofrece servicios de almacenamiento en la nube en Brasil, México y Chile, para lo cual aprovecha los equipos y servicios tecnológicos de la firma china Huawei. Este es uno de los ejemplos de la potencia de la cooperación entre los dos países.

El expresidente Mariano Rajoy participó en 2017 en el Foro de la Franja y la Ruta para la cooperación internacional y el Gobierno actual secunda esta propuesta. En ese marco, ha habido algunos proyectos concretos en terceros países como Egipto o Emiratos Árabes Unidos, de colaboración entre empresas chinas y españolas en distintos ámbitos como la energía o el agua, entre otros. También se celebró en 2017 un primer seminario sobre la cooperación España-China en Terceros Mercados, en Tianjin, para estudiar oportunidades conjuntas bajo dicho paraguas. España también se sumó al Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (creado en 2015) como miembro fundador, una herramienta que permitirá desarrollar proyectos asociados a la IFR.

Por su inmenso poder simbólico pero igualmente por su atractivo material, la ruta de la seda ofrece esa bandera de enganche para un nuevo tiempo a condición de que una adecuada pro-

*Ha habido algunos proyectos concretos en terceros países como Egipto o Emiratos Árabes Unidos, de colaboración entre empresas chinas y españolas en distintos ámbitos como la energía o el agua*

porción de realismo y ambición permita aprovechar las oportunidades logísticas que ofrece. Quedarse al margen, a expensas de lo que otros decidan o recrearse en la falta de iniciativa agravará peligrosamente la condición periférica que España va adquiriendo en las relaciones de China con Europa. Así pues, para España este proyecto debiera ser muy importante, no solo para sus empresas y consultoras de ingeniería sino también porque abre la perspectiva de recuperación de una conexión directa a China y a Asia, en suma, a la economía del siglo XXI, como la tuvo hace muchos siglos (Martínez, 2014).

En ese marco también debe haber espacio para el desarrollo de una diplomacia pública activa, sin el absurdo temor a las diluciones del mensaje, arbitrando y fomentando el diálogo local y a otros niveles. Huyendo de afanes monopolizadores y excluyentes, con un país de las dimensiones de China se necesita hablar con muchas voces, sin merma de garantizar una coordinación eficaz de los diferentes actores involucrados.

Potenciar los vínculos económico-comerciales y enfatizar el diálogo cultural —un valor añadido que nos permite brillar con luz propia y que no debiéramos considerar de inferior nivel— son los dos ejes esenciales para que España se sume de modo activo a esta ruta internacional de intercambio. Participar de esta arteria logística implica sumarse de inicio a una gran transformación cultural y geoestratégica que prefigura la integración de Eurasia.

En el plano bilateral, el sustancial aumento del poder de China, a cada paso más visible, discurre en paralelo a la disminución del poder y la influencia de España en dos ámbitos geopolíticos clave: la Unión Europea y América Latina, donde las preferencias de China discurren por otras alternativas, fijando su atención en una relación más directa con los actores de mayor peso. La nueva posición de China en el mundo le impone una reestratificación de sus relaciones con terceros, prestando creciente atención a los países más destacados, estableciendo una agenda de prioridades que atiende a diversos criterios pero en la que es indispensable movilizar recursos y acciones para incrustarse de forma dinámica.

## Bibliografía

- Beltrán, A. (2013). De la invisibilidad a la espectacularidad. Cuarenta años de inmigración china en España. En Xulio Ríos (coord.), *Las relaciones hispano-chinas. Historia y futuro*, (pp. 114-131). Madrid: Catarata.
- Borao Mateo, J. E. (2017). *Las miradas entre España y China. Un siglo de relaciones entre los dos países (1864-1973)*. Madrid: Miraguano Ediciones.
- Bregolat, E. (2013). Las relaciones bilaterales hispano-chinas: pasado, presente y futuro. En Xulio Ríos (coord.), *Las relaciones hispano-chinas. Historia y futuro* (pp. 217-221). Madrid: Catarata.
- Bustelo, P., y Fernández Lommen, Y. (1996). *La economía china ante el siglo XXI: veinte años de reforma*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Conde, G. (2018). La nueva ruta del español en China. *China Hoy*, (septiembre).
- Daniel Oviedo, E. (2006). *China: visión y práctica de sus llamadas relaciones estratégicas*. Estudios de Asia y África XLI, Colegio de México.
- Fanjul, E., y Fernández Lommen, Y. (1997). *España en la reforma económica china*. Madrid: Pirámide.

- Fanjul, E. (2013). *Las relaciones empresariales de España con la China de la reforma*. ARI, Real Instituto Elcano.
- Folch, D. (2013). Se hizo camino al andar: cómo se trenzaron las relaciones entre China y España. En Xulio Ríos (coord.), *Las relaciones hispano-chinas. Historia y futuro* (pp. 11-38). Madrid: Catarata.
- González de Mendoza, Fray Juan. (1990). *Historia del Gran Reino de la China*. Madrid: Biblioteca de Viajeros Hispánicos.
- González Puy, I. (2013). Activos para una relación cultural ascendente entre España y China: formación, información, transformación. En Xulio Ríos (coord.), *Las relaciones hispano-chinas. Historia y futuro* (pp. 154-175). Madrid: Catarata.
- Herrera-Feligueras, A. (2015). *España y China (1973-2005)*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Higueras, G. (2015). *España-China, diez años de asociación estratégica*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Hwei-Ru Tsou, y Len Tsou (2013). Los brigadistas chinos en la Guerra Civil. La llamada de España (1936-1939). Madrid: La Catarata.
- Lincot, E. (2016). Las nuevas rutas, ¿qué desafíos? *Vanguardia* (dossier 60, abril-junio), 18-25.
- Lyu, F. (2018). Hacia un desarrollo sólido de la relación China-España. *China Hoy*, (septiembre).
- Martínez, J. M. (2014). *El descubrimiento de China. La última gesta española del Siglo de Oro*. Madrid: Catarata.
- Morena Calvet, F. de la (2016). *Deng Xiaoping y el comienzo de la China actual (recuerdos de un testigo)*. Madrid: Editorial Cuadernos del Laberinto.
- Ollé, M. (2002). *La empresa de China: de la armada invencible al galeón de Manila*. Barcelona: Acantilado.
- Ollé, M. (2013). Bases para un impulso educativo común. En Xulio Ríos (coord.), *Las relaciones hispano-chinas. Historia y futuro* (pp. 176-193). Madrid: Catarata.
- Palacios Bañuelos, L. (2013). *Las relaciones entre España y China, una larga historia*. Madrid: Historia Actual Online, URJC.
- Pelegrín, Á., y Torroja, H. (eds.) (2014). *China hoy: claves para entender su posición en el tablero internacional*. Centro de Estudios Internacionales-Institut Confuci de Barcelona.
- Pérez Saiz, S. (2018). *La economía y finanzas chinas y nuestras relaciones económicas y comerciales*. Boletín Económico del ICE 3097, del 1 al 31 de marzo.
- Poza, C., y Mateo, P. (2009). *Una radiografía de la empresa española en China*. Universidad Antonio de Nebrija. Recuperado de <https://www.nebrija.com/catedras/nebrija-santander-direccion-empresas/pdf/aa-una-radiografia-de-la-empersa-espanola-en-china.pdf> (Fecha de consulta: 5 de octubre de 2018).
- Ríos, X. (2011). Relaciones políticas y comerciales España-China. *Economía Exterior* (56, primavera), 123-130.
- Ríos, X. (coord.) (2013). *Las relaciones hispano-chinas. Historia y futuro*. Madrid: Catarata.

- Ríos, X. (2012). América Latina, China, España: a vueltas con la triangulación. En B. Creutzfeldt (ed.), *China en América Latina: reflexiones sobre las relaciones transpacíficas* (pp. 233-246). Universidad Externado de Colombia.
- Ríos, X. (2016). España y la ruta de la seda. *Vanguardia* (dossier, 60, abril-junio), 90-96.
- Ríos, X. (2016). *China Moderna*. Barcelona: Tibidabo ediciones.
- Ríos, X. (2018). China: ¿otra globalización? *Comercio Exterior Bancomext*, (15, julio-septiembre).
- Sánchez Andrés, A. (2011). España-China: una década de comercio mutuo. *Boletín Económico del ICE N° 3010*, del 1 al 30 de Abril.
- Sánchez Andrés, A. (2015). Las relaciones comerciales hispano-chinas durante la crisis económica. *Boletín Económico del ICE N° 3067*, del 1 al 30 de Septiembre.
- Soto Artuñedo, W. (coord.) (2018). *Diego de Pantoja, un puente con la China de los Ming*. Aranjuez: Xerión.
- Soto, A. (2018). El significado de estos 45 años. *China Hoy*, (septiembre).
- Zhang Kai (2013). *Historia de las relaciones sino-españolas*. Beijing: China Intercontinental Press.
- Zhang Zhiyun (2018). La fuerza del turismo. *China Hoy*, (septiembre).



# ÁFRICA EN LA ACADEMIA Y EL ESTUDIO DE RELACIONES INTERNACIONALES EN ESPAÑA: UNA ASIGNATURA PENDIENTE

## Africa in the Academy and the Study of International Relations in Spain: A Pending Subject

**Mbuyi Kabunda**

Universidad Autónoma de Madrid

E-mail: mbuyikabunda@yahoo.com



Autor

El poco espacio que ocupa África en el estudio de relaciones internacionales se explica por la casi ausencia de estudios africanos en el currículo, tanto en la enseñanza básica como en la media y el grado, en España. Se sigue, por lo tanto, consciente o inconscientemente con las teorías y visiones eurocentristas u occidentalocentristas o de la tarea civilizadora de Europa, al margen de las dinámicas y concepciones africanas de desarrollo. Las realidades de la globalización, en la que no se puede excluir a África, abogan por la toma en consideración de los estudios africanos y de las relaciones internacionales africanas, sobre todo en los programas de postgrado o másteres en España.



Resumen

*Little space that it occupies Africa in the study of International Relations, is explained for almost absence of African Studies in the curriculum, both in the basic education and in the bachelor's degree and the master's degree in Spain. It is still, therefore, conscious or unconsciously with the theories and eurocentrist visions or westerncentrists or the civilizing mission of Europe, to the margin of the dynamics and African conceptions of development. The realities of the globalization, in which it is not possible to exclude Africa, plead for the take in consideration the African Studies and the International African Relations, especially in the programs of Postdegree or Masters in Spain*



Abstract

Relaciones internacionales africanas; dinámicas africanas; Estado; desarrollo; sociedad internacional; poscolonialismo; África Subsahariana.



Key words

*International African relations; dynamic Africans; state; development; international society; post-colonialism; Sub-Saharan Africa.*

Recibido: 07-12-2018. Aceptado: 08-05-2019



Fechas

## 1. Introducción

Reflexionar sobre el lugar que ocupa África, o la importancia que se le da en los estudios de relaciones internacionales o en la academia española, resulta harto difícil, por varias razones, entre ellas: la escasa literatura que existe sobre el tema, la propia dificultad de cernir o elucidar el concepto de África y, por último, el problema de definir lo que se entiende por relaciones internacionales.

En lo referente al primer aspecto de escasez de literatura, es preciso subrayar que los estudios africanos en España, a pesar de importantes avances realizados en los últimos años, siguen ocupando un lugar insignificante por las razones que explicaremos posteriormente. Esta situación influirá, entre otros factores, en los contados estudios sobre África en las facultades e instituciones académicas que se dedican a las relaciones internacionales. En lo relativo al término genérico de África, da lugar a una cierta ambigüedad desde el punto de vista de la geopolítica: no se sabe con exactitud si se trata de África como continente conforme al enfoque panafricanista (que considera a África como una única entidad o región que se extiende desde El Cairo hasta El Cabo), o del África al sur del Sáhara, un subcontinente llamado, según las circunstancias, “África negra” o “África Subsahariana”<sup>1</sup>. Por último, la ambigüedad o dicotomía de las relaciones internacionales que —según manifiesta Bernard Badie (2003)— tienen esta peculiaridad de expresar, por una parte, una disciplina con su propio objeto, metodología y comunidad científica y, por otra, una materia estrechamente relacionada con las ciencias sociales, que intentan colocarla cada una bajo su dominio o influencia. En definitiva, es una disciplina en la que confluyen distintas materias, paradigmas y programas de investigación.

Es preciso subrayar que cuando se trata de la disciplina o desde el punto de vista académico o científico, se utiliza “Relaciones Internacionales”, con mayúscula. Cuando se refiere a las realidades o acontecimientos internacionales, se usa la minúscula o “relaciones internacionales”.

En el mismo sentido, Marcel Merle (1985, p. 5) puntualiza que las Relaciones Internacionales designan, por una parte, un conjunto de fenómenos transfronterizos o las relaciones y comunicaciones entre los grupos más allá de las fronteras nacionales y, por otra, la disciplina que estudia aquellos fenómenos o relaciones.

En definitiva, se entiende por Relaciones Internacionales la disciplina que estudia el ejercicio de la autoridad o del poder para organizar y gestionar las relaciones trasfronterizas entre los distintos actores, y cómo estos actores contribuyen a la instauración, mantenimiento y transformación del orden en el sistema mundial.

Bertrand Badie considera que las Relaciones Internacionales son y deben formar parte integrante de la ciencia política (a imagen de la Escuela Estadounidense de Relaciones Internacionales), mientras que Dario Battistella reivindica su autonomía, justificada por su especificidad.

Opinamos que las Relaciones Internacionales deben liberarse ante todo de la dominación absoluta del paradigma realista, consagrado por el derecho internacional público<sup>2</sup> —y por extra-

*Bertrand Badie considera que las Relaciones Internacionales son y deben formar parte integrante de la ciencia política*

1 En la geopolítica heredada de la colonización, el África Subsahariana se extiende desde el Sáhara hasta El Cabo, mientras que el África del norte, llamada también “África blanca” o “árabebereber”, se identifica con el territorio que va del Sáhara a la orilla sur del Mediterráneo, y que las instituciones internacionales incluyen en el mismo bloque que el Oriente Medio.

2 Se trata del enfoque estatocentrado/estatocéntrico o del Estado como actor único de las relaciones internacionales, junto a las organizaciones intergubernamentales o el llamado estatocentrismo clásico de las Relaciones Internacionales.

polación de la tutela de los llamados “juristas internacionalistas”—, concebido sobre la base de las relaciones interestatales, para incluir en sus análisis a los actores no estatales, subestatales e incluso antiestatales o los organismos *offshore*, los organismos clandestinos, las redes terroristas o lo que Marcel Merle (1985, p. 29) tacha de “fuerzas de la sombra”, u otros protagonistas de la sociedad o a las fuerzas sociales, incluyendo a todos los actores incluso no legítimos, tales como las organizaciones internacionales, las ONG, las empresas, las multinacionales, las guerrillas, las religiones, los bancos en la línea del paradigma transnacionalista heterodoxo o la economía política internacional de Susan Strange<sup>3</sup>, sobre todo en un continente donde no existe una línea clara de demarcación entre lo público y lo privado, o lo económico y lo político en la línea de la cuestionada teoría del neopatrimonialismo, y en un contexto de la postguerra fría o de la globalización, con la fuerte interdependencia que genera y la reducción de las soberanías estatales.

Tras liberarse de la influencia abrumadora o “tutela” del derecho internacional público, que permitió a los “juristas internacionalistas” liderar durante varias décadas en España los estudios y departamentos de Relaciones Internacionales, esta disciplina no ha de colocarse bajo la hegemonía de una u otra disciplina o ciencia, incluso la ciencia política (“ciencia gemela”) —por la que se inclina Bernard Badie, como queda subrayado—. Tampoco se trata de caer en el “patriotismo disciplinar”, lo que le haría perder su riqueza y atractivo.

Lo ideal sería apostar por la multi o pluridisciplinariedad, ubicándose en la intersección entre la política internacional, el derecho internacional y la economía internacional, con las aportaciones de la historia (historia de relaciones internacionales) y la sociología (sociología de relaciones internacionales), o la llamada “economía política internacional” (cf. Laroche, 2013, p. 654). Ello le permitirá mantener su especificidad o esencia de *discipline carrefour* (disciplina en la intersección), que explica su fuerza y al mismo tiempo su debilidad<sup>4</sup>. No se trata de una mera querrela académica, sino de una cuestión de afirmación de su esencia.

Se puede, siguiendo este hilo, considerar a las Relaciones Internacionales como un campo multidisciplinar, e incluso transdisciplinar, en el que se pueden encontrar métodos y enfoques procedentes o prestados de la economía, la historia, la filosofía, el derecho, las estadísticas, la sociología, la antropología hasta la crítica literaria. Eso es una de las razones por las que estudiar esta disciplina es “una experiencia a la vez rica y gratificante” (McGowan y Nel, 1999, pp. 12-13). En pocas palabras, se trata de conciliar el enfoque *top down* y la lógica *bottom-up*, estableciendo al mismo tiempo una unión íntima o un nudo gordiano entre teoría y praxis.

Tras estas aclaraciones preliminares, basta subrayar que dedicaremos este análisis procediendo, aunque de una manera breve, al estadio de la cuestión de los estudios africanos en España, —enviando, para un análisis más exhaustivo sobre el tema, al trabajo de Jordi Tomàs y Albert Farrè (2006) y de Mbuyi Kabunda (2011b)—, antes de centrarnos, en el estudio de las Rela-

*Las Relaciones Internacionales tratan de conciliar el enfoque top down y la lógica bottom-up, estableciendo al mismo tiempo una unión íntima o un nudo gordiano entre teoría y praxis*

3 Esta autora aboga por una concepción y acepción de las relaciones internacionales dominadas tanto por los actores públicos como privados y las interacciones entre lo político y lo económico.

4 Su fuerza debida a su interdisciplinariedad que atrae a los docentes y estudiantes procedentes de otras disciplinas como la historia, el derecho, la economía, la comunicación, la psicología o la antropología, etc. Su punto flaco estriba en el hecho de que sus objetos de estudio (paz, guerra, globalización o relaciones entre los Estados...) pueden ser abordados o analizados por otras disciplinas (Balzacq y Ramel, 2013, p. 268), a menudo sin el rigor metodológico requerido. O, en la opinión de Gonidec y Charvin (1982), su objeto de estudio es la sociedad internacional, objeto que le distingue de las demás ciencias sociales. Sin embargo, según manifiestan estos autores, aquí surge la principal dificultad: la sociedad internacional puede ser analizada de distintas maneras por los especialistas pertenecientes a otras disciplinas, tales como la historia, el derecho, la geografía, la psicología, la economía, la filosofía, la ciencia política, etc., elaborando cada una de estas disciplinas su propia definición de relaciones internacionales, en función de su manera de enfocar o estudiar la sociedad internacional.

ciones Internacionales Africanas (RIA) en este país. Y, por último, emitiremos unas reflexiones finales y recomendaciones sobre el tema.

El presente análisis, pues, se dedica a las Relaciones Internacionales y se refiere al África Subsahariana (50 de los 55 Estados africanos), designada con el término genérico de África, por razones didácticas y de análisis, y caracterizada por una división territorial (fronteras de los Estados) inadaptada a las realidades étnicas y económicas.

## 2. Los estudios africanos en España

Partimos de la constatación según la cual existe poco interés a nivel global o internacional por los temas africanos, a los que se suele dedicar muy poco espacio, tanto en la docencia como en las publicaciones científicas o de divulgación. Esta situación, según manifiesta Grovogui (2012), se explica por las llamadas “disfunciones africanas”: las dictaduras, las guerras civiles atroces, la crónica inestabilidad política, el fracaso del Estado y de la ayuda al desarrollo. Es decir, una larga lista de problemas y “disfunciones” culturales, institucionales y de actuaciones, que generan el desinterés por el continente que se suele equipar con las amenazas demográfica, migratoria, de enfermedades y terrorista, y que se sigue considerado como el “corazón de las tinieblas”. A ello, es preciso añadir el *brain drain* o la fuga (o el robo) de cuerpos y cerebros africanos, que terminan dedicándose, en los países de acogida, a otras actividades al margen de África para su supervivencia, y la más que evidente exclusión de los académicos africanos de los campos de la producción científica.

De esta constatación general, se puede afirmar, sin temor a equivocarnos, que existe un desinterés por África en el estudio de Relaciones Internacionales en España, a favor, por ejemplo, de Latinoamérica con la que este país tiene importantes vínculos históricos y culturales. Esta situación se explica, en parte, por colocar las Relaciones Internacionales, durante mucho tiempo, bajo la influencia de los departamentos de derecho internacional público, encabezando las publicaciones y la docencia en este campo los especialistas procedentes de esta disciplina, junto a la ausencia, hasta 1976, de una política española de cooperación internacional con el África subsahariana. A ello es preciso añadir los recortes drásticos en la cooperación española con esta región tras la crisis económica y financiera internacional de 2007/2008, que golpeó de lleno a España, y que fue el culmen del retroceso en los pocos avances conseguidos años antes.

Sin embargo, al contrario de la situación anterior, África suscitó un cierto interés en las disciplinas de historia (Departamento de Historia Contemporánea) y de antropología (género) de las universidades Complutense de Madrid, de Barcelona y de Extremadura —que fueron las primeras instituciones en dotarse de asignaturas sobre África, aunque relegadas a un segundo plano—, y en las ONGD españolas (en sus compromisos con los países menos adelantados —PMA— y África en particular) en las décadas de los 80 y 90, coincidiendo con las campañas del 0,7%, y más tarde, en la década de 2000, con la adopción de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) en los que África estaba en el epicentro.

Sin embargo, a nivel oficial, se despertó el interés por África a partir de la crisis de las pateras y de los cayucos (2006), y en la actualidad por la llamada “crisis de las migraciones”, que condujo al Gobierno español a la adopción de sucesivos planes África (2006-2008; 2009-2012) y la creación de la Casa África, en 2007, junto a una política activa de gestión de los flujos migratorios en colaboración con los países de origen y de tránsito. La inestabilidad en el Sahel, convertido

*Se despertó el interés por África a partir de la crisis de las pateras y de los cayucos (2006), y en la actualidad por la llamada “crisis de las migraciones”*

en la retaguardia de la amenaza terrorista islamista, las presiones migratorias, junto a los intereses geopolíticos y geoeconómicos de toda índole, colocó a África en las prioridades de la agenda política y económica española.

A nivel de la academia, se crearon en muchas universidades españolas los másteres de cooperación internacional al desarrollo, con títulos oficiales o propios, y cuyos programas, además de aspectos generales, han incorporado también cursos o seminarios de estudios de cooperación de las áreas regionales (Latinoamérica, Asia, Mundo Árabe y África) o de los casos prácticos de desarrollo económico. A ello es preciso añadir las prácticas curriculares, la metodología de la investigación y orientación para la redacción y defensa de un trabajo de fin de máster (TFM) o la realización de las prácticas en una entidad determinada.

Los alumnos, en su mayoría españoles y nacionales de varios países latinoamericanos, suelen proceder de distintas disciplinas: trabajo social, economía, sociología, ciencias de la información, ciencias políticas y de la administración, ciencias ambientales, medicina, arquitectura, etc.

Es preciso hacer una mención especial para la Universidad de Jaén que tuvo, hasta hace poco, un Máster Oficial de Cooperación Internacional al Desarrollo, consagrado exclusivamente al África Subsahariana, con dos interesantes publicaciones dedicadas a las realidades africanas y a la cooperación con esta región: *La Cooperación Internacional al Desarrollo en África Subsahariana* (2012) y *Diccionario de la cooperación internacional al desarrollo con África Subsahariana* (2015).

África aparece, en aquellos másteres, en el estudio de áreas regionales, como se mencionó con anterioridad. En relación a las demás regiones o áreas, se le suele dedicar un espacio muy limitado: dos o tres sesiones de cuatro horas, para la acomodación de los programas de postgrado a la crisis que se vive desde 2007/2008. Es el caso, a título de ejemplo, del Máster Oficial Interuniversitario en Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Valencia, que celebra este año su 18.<sup>a</sup> edición, del Máster de Cooperación Internacional y Políticas de Desarrollo de la Universidad de Málaga, o del Máster en Migraciones de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid.

Es preciso subrayar el trabajo realizado sobre todo a partir de la década de los 90 por los movimientos sociales, las editoriales, las instituciones oficiales como la AECID (Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo) y Casa África o las ediciones especiales como las de National Geographic (2006), que publicaron, y siguen publicado, obras sobre África o tradujeron al español algunos clásicos, fundamentales para comprender o acercarse a las realidades africanas.

Aquí nos limitaremos a subrayar, sin pretender a la exhaustividad, las obras más destacadas, en su objetivo de informar objetivamente sobre África, enviando para más detalles a las reseñas de María Elena Vela (2003), Carlo Caranci (2011) y de Mbuyi Kabunda y Sara Lucía Ramos (2010).

Las editoriales Siglo XXI, Folio, Alianza Editorial, Pirámide, CIDAF-Fundación Sur, Mundo Negro, IEPALA, Casa de África-SIAL Editorial La Catarata, Edicions Bellaterra han sido las que más han publicado sobre los temas africanos.

Y por último, en la línea de la AECID —que ya en la década de los 80 publicó algunas obras de autores africanos—, Casa África, y desde las instituciones oficiales, tomó el relevo con la publicación de las novelas de autores africanos, de los libros de los premios que convoca cada año (el último sobre la agricultura africana) y sobre todo la traducción de los clásicos africanos como Joseph Ki-Zerbo (2011), Kwame Nkrumah (2010) y Cheikh Anta Diop (2012, 2015).

A nivel docente, se ha dado un importante salto cualitativo en lo que se refiere a los másteres, diplomados y cursos en estudios africanos, que retoman el ímpetu roto de la década de los 90.

*A partir de la década de los 90 los movimientos sociales, las editoriales, las instituciones oficiales empezaron a publicar obras sobre África o tradujeron al español algunos clásicos, fundamentales para comprender o acercarse a las realidades africanas*

Iván Navarro, en el blog de *Africaye* ([www.africaye.org](http://www.africaye.org)), resume en estos términos las prestaciones ofrecidas por estas instituciones o centros de enseñanza:

[...] el universo de la formación en estudios africanos en el Estado español ha ido creciendo y desarrollándose con el paso de los años, hasta tener hoy en día una buena oferta de másteres, diplomados, seminarios o cursos de corta duración a través de los que acercarse a la realidad del África Subsahariana. Con un enfoque basado en las Relaciones Internacionales, los estudios de Desarrollo, la Antropología, la Historia, la Cultura o las artes contemporáneas, el mundo de los estudios africanos se diversifica para ofrecer a todas las personas interesadas en su comprensión, una mirada amplia e interdisciplinar. Diferentes caminos, diferentes gafas para mirar y entender la riqueza y diversidad africana.

Se presenta en este panorama, los másteres, diplomados y cursos siguientes (cf. [www.africaye.org](http://www.africaye.org)):

A nivel de los másteres, cabe señalar: el Máster Universitario en Estudios Africanos de la Universidad de La Laguna (MUEFULL); el Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos (RIEA) de la Universidad Autónoma de Madrid; el Máster Interuniversitario en Ciencias Sociales del Desarrollo: Cultura y Desarrollo en África (CUDA)<sup>5</sup>; el Máster Universitario en Relaciones Hispano Africanas de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria; el Postgrado en Sociedades Africanas, Singularidades y Mundialización del Centro de Estudios Africanos y de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

Se puede también mencionar los cursos o diplomados siguientes con especialización en África: el Curso de Estudios Africanos (DEA) de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria; el Curso de Introducción a la Realidad Africana (CIRA), organizado por el GEA de la UAM en colaboración con la Casa Encendida; el Curso Cultura y Pensamiento de los Pueblos Negros, organizado por el Instituto Universitario de Estudios Mediterráneos adscrito a la Universidad Complutense de Madrid (EMUI) en colaboración con la Fundación Sur; el Curso Virtual de Introducción a las expresiones artísticas y culturales del África al sur del Sáhara, impartido por Wiriko; el curso África es Imprescindible, organizado por la Universidad Pública de Navarra en colaboración con un grupo de ONG locales.

En fin, es preciso destacar los siguientes seminarios: África Subsahariana en un món multipolar: novetats, continuïtats i desafiaments de futur; Feminismos en África: Movimientos de mujeres, Islam y negritud, organizado por la Librería Traficantes de Sueños/Nociones comunes de Madrid; Feminismos Africanos: corrientes, autoras y cuestiones polémicas del activismo negro por los derechos de la mujer, organizado por AEGIS, o los cursos celebrados por MAD África (o Kaay Universidad) en Sevilla con Jornadas como Africaneando o el recién celebrado, en noviembre de 2018, África en la Universidad.

<sup>5</sup> Este máster, que tuvo vigencia hasta hace poco, destacó por una cooperación *sui generis* entre las universidades catalanas y algunas universidades africanas. Fue organizado por las universidades Rovira i Virgili, Barcelona, Lleida, Pompeu Fabra y Ramon Llull y las universidades Cheikh Anta Diop de Dakar en Senegal, de Yaoundé I en Camerún y de Antananarivo en Madagascar, e impartido en Barcelona y Tarragona para formar a profesionales e investigadores en temas africanos, en particular los relacionados con la historia, las sociedades y las migraciones africanas. El CUDA, que puso de manifiesto el dinamismo del africanismo catalán de las últimas décadas, no pudo desarrollarse debidamente como consecuencia de los recortes en la cooperación al desarrollo con África. Lo mismo puede decirse del Institut Catalunya Àfrica, que destaca por sus proyectos de cooperación en varios países africanos, en particular en Guinea Ecuatorial. Asimismo, instaura una colaboración académica con algunas universidades africanas, en el marco del mencionado Máster CUDA, y la creación de la editorial Publicacions del Institut Catalunya Àfrica, con la edición de libros en papel y en formato digital sobre Guinea Ecuatorial.

*Se ha dado un importante salto cualitativo en lo que se refiere a los másteres, diplomados y cursos en estudios africanos*

Todos estos cursos y seminarios intentan acercar las realidades africanas al alumnado y al público español en general, insistiendo, según los casos, en la historia, la geografía, la cultura, las sociedades, la cooperación al desarrollo con África, los problemas de género, la literatura e incluso en las actividades lúdicas, como la música, los bailes o la cocina de algunas regiones del continente.

En todo este panorama, se puede hacer una mención especial al Curso de Introducción a las Realidades Africanas (CIRA) del GEA/UAM, que celebra este año 2018 sus 21 años de existencia, y que destaca tanto por el carácter riguroso de sus cursos como por la calidad de los profesores o ponentes que intervienen en los mismos. Como se puede leer en su página web

[...] el CIRA ofrece una formación multidisciplinar, articulada en seis módulos (historia, política, relaciones internacionales, economía, antropología, cultura y sociedad), para entender no sólo lo que ocurre en el continente sino también su realidad actual y cómo se inserta dentro del sistema internacional. El curso cuenta con reconocidos especialistas sobre África y está dirigido a todas aquellas personas interesadas en conocer más de cerca el continente africano y a aquellas personas que por su trayectoria profesional deseen comprender mejor las dinámicas históricas y el contexto internacional que caracterizan al continente africano [...]. No se trata de un curso de cooperación al desarrollo sino de aproximación a la realidad africana.

Es un curso de 90 horas con carácter multidisciplinar e interdisciplinar, organizado conjuntamente por el GEA de la UAM y La Casa Encendida. Se puede destacar sus módulos de relaciones internacionales y de economía internacional, entre otros. En el primer aspecto se aborda, por ejemplo, “la inserción de África en el sistema internacional”; “las relaciones internacionales de África en la Posguerra Fría”, “los conflictos armados y construcción de la paz”; “la cooperación Sur-Sur: las potencias emergentes en África en el siglo XXI” y “las políticas de China para el África Subsahariana”. En el segundo aspecto, se analiza la situación de África en la economía internacional: “Evolución histórica de la economía africana”; “África en la economía mundial actual” e “Integración Regional y relaciones euroafricanas: de Lomé a los EPA”. Casi todas estas asignaturas son enfocadas desde la óptica de deconstrucción y de democratización de las relaciones internacionales. El curso tiene una acogida muy favorable entre el alumnado, tal y como revelan las encuestas organizadas al respecto, rellenando con creces el casi vacío generalizado de información sobre África.

Por otro lado, es preciso subrayar el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM), —en el marco del Máster en Cooperación Internacional y Gestión de Políticas Públicas, Programas y Proyectos de Desarrollo del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de Madrid (en colaboración con la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP)—, que supervisa el módulo de Problemas de Desarrollo y Cooperación Internacional con África Subsahariana, en las áreas geográficas (con especialización en Latinoamérica). En lo que se refiere al África Subsahariana, a la que se dedican 30 horas, las sesiones impartidas por distintos profesores africanistas procedentes en su mayoría del GEA, abordan las materias siguientes: Introducción a la economía del África Subsahariana, Los procesos de integración regional en África, Seguridad alimentaria y políticas de cooperación, Desarrollo y democracia, Conflictos y resolución en África Subsahariana, Género y desarrollo en África, Relaciones África-Unión Europea, África y la cooperación Sur-Sur, Democracia en África, La agricultura urbana y periurbana en África.

*Todos estos cursos y seminarios intentan acercar las realidades africanas al alumnado y al público español en general, insistiendo en la historia, la geografía, la cultura, las sociedades...*

Asimismo, el IUDC ofrece en La Casa Encendida el Curso Desarrollo y Globalización en África y Latinoamérica: Estudios comparados, integrado por 6 sesiones de 15 horas dedicadas a la comparación (similitudes y discordancias), a partir de los aspectos históricos, la evolución política, los acontecimientos sociales de la R. D. Congo-Colombia; Sudáfrica-Brasil, Etiopía-Bolivia: Procesos de Integración en África y América Latina (dimensión continental); Angola-Venezuela; y Madagascar-Cuba, con una mayor implicación y participación de los alumnos en los debates.

En cuanto a la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, se dotó de una Cátedra UNESCO de Investigación en Comunicación y África (AFRICOM) cuyo objetivo era crear un “polo de excelencia e innovación en la investigación de los procesos de comunicación, centrándose especialmente en las sociedades africanas”. La dirección fue confiada a la prestigiosa periodista Carmen Caffarel Serra, conocida por su cobertura de los conflictos africanos en la década de los 90. Esta cátedra creada a iniciativa del fallecido profesor José Carlos Sendín, antiguo alumno de la primera edición del doctorado del GEA y uno de los destacados iniciadores de los estudios de deconstrucción de los estereotipos negativos de los medios de comunicación occidentales sobre África y los africanos (Sendín, 2009).

En fin, no se puede pasar por alto, además de los aspectos arriba mencionados en los Estudios Africanos, los trabajos de deconstrucción e información adecuada inaugurado por la obra de Kapuscinski (2004) y Anderson (2012), a contracorriente de la lectura primordialista y etnicista (culturalismo primario) de las realidades y conflictos africanos. Forman parte de la misma línea de pensamiento, las obras o artículos de Ruiz-Giménez (2006), Echart Muñoz y Santamaria (2006), Iniesta (2007) o Mbuyi Kabunda (1993, 2002, 2013, 2016, 2018b).

### 3. El estudio de las relaciones internacionales centrado en África en la academia española

En relación con otras disciplinas, tales como la historia, la antropología..., que han conocido importantes avances en los temas relacionados con los estudios africanos en la academia española (investigación y docencia), como se ha mencionado con anterioridad, las RIA han ocupado muy poco espacio e interés en dicha academia, por las razones que a continuación se expone:

- » La falta de una larga tradición africanista en España, desde el punto de vista académico, en relación con otras metrópolis que tuvieron importante presencia colonial en África, como Francia, Inglaterra o Portugal.
- » La casi ausencia, en el currículo y en los libros de texto de temas africanos (desarrollo, paz y seguridad, inmigración, cooperación, regionalismo).
- » Las pocas ofertas profesionales que tienen los estudios africanos, al margen de la carrera diplomática o del mundo de las ONG, que han perdido la atención de los poderes públicos tras la crisis de 2007/2008. Los alumnos que han optado por esta disciplina terminan abandonándola después a favor de otras carreras más cotizadas en el mercado del empleo.
- » La escasez del personal docente en los estudios africanos, consecuencia de los aspectos anteriores.

Las únicas instituciones académicas españolas que se dedican al estudio de África desde las Relaciones Internacionales son el GEA/UAM (con su revista electrónica del Grupo de Estudios

*Existen pocas ofertas profesionales que tienen los estudios africanos, al margen de la carrera diplomática o del mundo de las ONG*

de Relaciones Internacionales —GERI—) y en menor medida el Instituto HEGOA/UPV (con sus cuadernos de trabajo).

El GEA incluye, cada vez más en sus cursos, ayer de doctorado y hoy de máster, los temas, que tratan o se refieren a las RIA<sup>6</sup>.

Por falta de personal docente de relevo, las asignaturas del máster dedicadas a África han ido paulatinamente desapareciendo a favor de las de Relaciones Internacionales (con más demanda entre los alumnos), por la retirada o jubilación de los profesores encargados de dichas asignaturas. En un contexto económico difícil, en el que el paro de los jóvenes se dispara, los estudiantes optan por másteres o asignaturas con salidas profesionales más que por las asignaturas de su gusto. Resulta de esta situación las matrículas cada vez más reducidas a las asignaturas y TFM dedicadas a África, con la tendencia actual al alza.

En los últimos años desde el curso 2006-2007, figuran en el currículo del Máster de Relaciones Internacionales y Estudios Africanos unas asignaturas repartidas en tres semestres, y que se puede cursar en uno o dos años<sup>7</sup>.

Como se puede leer en su página web, la estructura del programa curricular del Máster del GEA gira en torno a los ejes siguientes: materias introductorias, módulo de relaciones internacionales, módulo de estudios africanos y módulo mixto. Sus integrantes destacan con las publicaciones o coordinación, en las últimas décadas, de las siguientes obras relacionadas con las RIA: Peñas Esteban (2000), Ruiz-Giménez (2003, 2012, 2013), Kabunda Badi (1997, 2000, 2006, 2009, 2018a, 2018c), Santamaría (2006, 2009), Campos Serrano (2005), Mateos (2014), Benavides de La Vega (2009), etc.

Se han realizado importantes avances en los estudios de conflictos y paz (desde un enfoque holístico, destacando las dimensiones globales, interestatales e intraestatales de los conflictos africanos), con un predominio de las publicaciones de los autores pertenecientes al GEA (Itziar Ruiz-Giménez, Óscar Mateos y Mbuyi Kabunda...); el regionalismo africano o las dinámicas

*Las únicas instituciones académicas españolas que se dedican al estudio de África desde las Relaciones Internacionales son el GEA/ UAM y el Instituto HEGOA/UPV*

6 Revisión crítica de las teorías sobre el análisis de las realidades y del Estado africano postcolonial (neopatrimonialismo, instrumentalización del desorden, criminalización del Estado, Estado bifurcado, Estado bisagra, Estado trasplantado...). La geopolítica, la geoeconomía y la geoestrategia africanas (desarrollo/subdesarrollo económico, economías rentistas, seguridad humana y medioambiental, recursos naturales, crecimiento sin desarrollo); Paz y seguridad en África (guerras, prevención, gestión y resolución de conflictos por la proliferación de los conflictos armados dentro de los Estados). Cooperación internacional, acción humanitaria y desarrollo sostenible. Migraciones internas y externas africanas (factores explicativos, características y consecuencias). África en las relaciones internacionales (relaciones políticas, económicas y jurídicas con el sistema internacional, y en particular con el de las Naciones Unidas). Los sistemas políticos y económicos africanos (estructuras y mecanismos de funcionamiento de los Estados y de las economías africanas). La política exterior de las potencias regionales africanas (Sudáfrica, Nigeria, R. D. Congo). Las relaciones entre África y las grandes potencias (cooperación Norte-Sur) y los países emergentes (cooperación Sur-Sur). Las políticas africanas de las grandes potencias (UE, Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Rusia...). El sistema de integración regional en África o el regionalismo africano en una perspectiva multidimensional, y no solo económica con la estrategia de la descentralización hacia dentro o a nivel nacional y la integración a nivel regional.

7 Perspectivas y debates en los Estudios de Área; Seminario de Política Comparada; Desarrollo y Subdesarrollo: África en la economía mundial; Estado, justicia y libertad. Ética de las Relaciones Internacionales; Pensar Internacionalmente. Discursos y teorías de las Relaciones Internacionales; Cuestiones actuales de las Relaciones Internacionales; Historia de las Relaciones Internacionales contemporáneas; Historia del poder en África negra; África en el Sistema Internacional; América Latina en las Relaciones Internacionales; Economía mundial; Teorías Avanzadas de las Relaciones Internacionales; Problemas Centrales de las Relaciones Internacionales; Regímenes Internacionales: normas, individuos y ONG; Política y Poder al Sur del Sahara; Globalización, Integración Regional y cooperación al desarrollo en África; Diásporas, multiculturalismo y feminismos negros; Temas Actuales del África Subsahariana; Prácticas o Investigación; Seminario de Incidencia Política y Cooperación; Seminario de Introducción a la Investigación; realización del Trabajo de Fin de Máster.

regionales de integración<sup>8</sup> con los trabajos de Eduardo Bidaurratzaga (2002). La cooperación de la UE en África, vinculada con el regionalismo africano, con los trabajos de Eduardo Bidaurratzaga y Ainocha Marín<sup>9</sup>.

Se han leído, en la última década en España, tesis doctorales sobre África, y algunas se refieren a las realidades o relaciones internacionales africanas: Roser Manzanera Ruiz (2009), Óscar Mateos (2011); Nerea Azkona Ramos (2013); Teresa Álvarez Martínez (2015); Mónica Montaña Garcés (2015); Edorta Camino Esturo (2015); Iker Zirion Landaluze (2016); Eva Herrero Galiano (2016); Marian del Moral Garrido (2016); Eduardo Andrés Carreño (2017); Elsa Aimé González (2017); Sebastián Ruiz-Cabrera (2017).

Es preciso subrayar que algunas de estas tesis, en particular las de Eduardo Andrés Carreño y de Elsa Aimé González, por su vinculación directa con las Relaciones Internacionales, destacan con sus propuestas teóricas y conceptuales y han sido de una gran aportación, respectivamente, a las teorías de política exterior —en particular el análisis de los comportamientos internacionales de los Estados/líderes africanos (psicología política)—, y una importante aportación, innovación y actualización de las teorías de la historia de relaciones internacionales, en particular de la teoría de la “misión civilizadora renovada” o el neoimperialismo, es decir, la perpetuación de las relaciones jerárquicas, desiguales y asimétricas del sistema internacional. Una tesis en la intersección entre la historia, las Relaciones Internacionales y los estudios africanos.

Asimismo, dos docenas de TFM han sido leídos o presentados en el Máster de Relaciones Internacionales y Estudios Africanos, algunos destacando por sus aportaciones, respectivamente, a las teorías del desarrollo, del Estado (ambas con incidencia en el campo de los estudios internacionales por su carácter multidisciplinar e interdisciplinar, y actuando como vasos comunicantes) y de las Relaciones Internacionales a partir de las realidades africanas o centradas en la cooperación Sur-Sur, o la cooperación entre África y los países emergentes. En el caso de las teorías del desarrollo, se insiste en los modelos alternativos al modelo occidental: etnodesarrollo, endesarrollo, enfoque participativo, desarrollo sostenible, desarrollo humano..., más allá de la teoría de la modernización o del crecimiento por etapas (Rostow).

Se han elaborado, pues, nuevas teorías del desarrollo, del Estado y de las relaciones internacionales, e incluso de los conflictos africanos, síntesis de las contribuciones de autores y estudiosos africanistas de dentro y de fuera, intentando reconciliar las especificidades africanas y los valores universales o globales. Se intenta, específicamente, conciliar las teorías clásicas del liberalismo, realismo (neorealismo), interdependencia o transnacionalismo, constructivismo y estructuralismo y sus “debates neo-neo” —para insistir en las teorías críticas del postestructuralismo, del holismo y de la economía política internacional— con las aportaciones y realidades africanas o los valores de sociedades no occidentales, buscando más el diálogo o la interdependencia que la confrontación. Es decir, el cuestionamiento del enfoque eurocentrista basado en el modelo de desarrollo de los países ricos y la colocación de los valores culturales de otras regiones del mundo en el centro de las Relaciones Internacionales. Es decir, el análisis de las interacciones transfronterizas, intentando recalcar las especificidades y aportaciones africanas.

*Se intenta conciliar las teorías clásicas del liberalismo, realismo, interdependencia o transnacionalismo, constructivismo y estructuralismo y sus “debates neo-neo” con las aportaciones y realidades africanas*

8 Los trabajos pioneros en este campo en España son los de Rubio García L. (1960), Tomás Mestre (1968). Ramón Tamames (1970, pp. 307-324), José Luis Cortés (1981), Eduardo Cuenca García (1993) y Mbuyi Kabunda (1993; 1997).

9 Se puede citar la obra de Carlos Robles Piquer (2006), que ofrece un panorama completo de las agrupaciones regionales africanas y de las relaciones Europa-África (CEE/UE-ACP).

Los alumnos de los másteres de Relaciones Internacionales, como en el caso del GEA, suelen proceder de distintas disciplinas (traducción, comunicación o periodismo, historia, derecho, economía, ciencia política, antropología, hasta biología y farmacia...). Es decir, un campo investido por los estudiantes adheridos a la multiculturalidad y a la interculturalidad. Es un motivo de satisfacción y a la vez de preocupación. De satisfacción por el atractivo de la disciplina, y de preocupación por la proliferación del título de “especialistas en RI”, sin verdaderamente dominar, en lo académico, la esencia y los entresijos de esta disciplina.

En su documento para justificar la creación de un máster de Relaciones Internacionales y estudios africanos, dirigido a las autoridades académicas de la UAM, a mediados de la década de los 90, el profesor Francisco Javier Peñas Esteban subrayaba, además de la necesidad de las relaciones internacionales en este mundo globalizado convertido en una “aldea global”, su carácter interdisciplinar, la aspiración de muchos estudiantes con licenciaturas en ciencia política y en derecho, a la carrera diplomática y al funcionariado internacional. Y en la justificación de estudios africanos, manifestaba lo siguiente:

En lo que se refiere al África Subsahariana apuntar, en primer lugar, que no sólo es la única área del mundo que no recibe ninguna atención en los currículos de nuestra Universidad, lo que ya de por sí llama la atención, sino que el continente africano está adquiriendo importancia aunque sólo sea en el terreno de la cooperación para el desarrollo y el tratamiento de los desastres humanitarios. Pero, cabría añadir, además, que el estudio del África Subsahariana se pueden sacar temas como el subdesarrollo, la crisis del estado nación, etc. Son estas las razones que nos llevan a un grupo de profesores de esta Universidad y de fuera de ella a proponer dicho programa de tercer ciclo.

Como se puede comprobar en su página web, el Máster Universitario en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos, que se inició a mediados de la década de los 90 en la UAM, como programa de doctorado antes de convertirse en máster a partir del curso 2006-2007, —y que hoy forma parte de los dos mejores másteres en Relaciones Internacionales en España según las encuestas de El Mundo de los últimos años—:

[...] tiene por objetivo ofrecer una formación que permita una amplia comprensión de los procesos internacionales y transnacionales, el papel de las organizaciones internacionales, los procesos de integración regional, seguridad y construcción de paz, la cooperación para el desarrollo, los Derechos Humanos, los movimientos migratorios, etc. Esta formación se combina con la profundización en el conocimiento de las realidades políticas, económicas y sociales africanas, y las dinámicas transnacionales que las atraviesan. Todo ello con el fin de formar futuros profesionales de la diplomacia, organismos internacionales, centros de investigación académica y el tercer sector (cooperación al desarrollo, asistencia humanitaria, derechos humanos y migración, etc.).

La UAM dispone de un departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho, que ofrece un doble grado en Derecho y Ciencia Política y Administración Pública. El Grado de Ciencia Política y Administración pública asegura unas asignaturas, unas obligatorias y otras optativas, repartidas en los cuatro cursos de la licenciatura. En este grado queda patente el poco espacio dedicado a las Relaciones Internacionales tanto a nivel general (Formación de la Sociedad Internacional; Instituciones de la Unión Europea; Análisis de Política Exterior; Seminario de Globalización y regímenes internacionales Teoría de Relaciones Internacionales; Seminario de Globalización y regímenes internacionales)

*El continente africano está adquiriendo importancia en el terreno de la cooperación para el desarrollo y el tratamiento de los desastres humanitarios*

como de áreas geográficas (América Latina, Mundo Árabe) y la ausencia de una asignatura dedicada a África si exceptuamos la de Política y gobierno en África. Ello aboga por la creación de un máster en Relaciones Internacionales y estudios africanos, para paliar a aquellas carencias u omisiones.

Sin embargo, muchos de los alumnos que se matriculan en dicho máster no proceden del grado de la UAM, sino de otras facultades y estudios, atraídos por el doble título de Relaciones Internacionales y estudios africanos.

En definitiva, tanto en el máster del GEA (sobre todo), como en el curso divulgativo del CIRA (en menor medida), es preciso un mínimo conocimiento del inglés y del francés para leer bibliografías de consulta, lenguas en las que se han publicado importantes obras sobre África. Esta exigencia tiene como objetivo permitir al alumnado tener acceso a la mayor información posible sobre las realidades, los desafíos y las principales prioridades a los que se enfrenta África y, sobre todo, desarrollar una capacidad crítica respecto a los clichés mediáticos y al eurocentrismo imperante o vigente.

Se trata de dar las razones y las manifestaciones que explican por qué África es más objeto que sujeto del sistema internacional, que ha pasado de la bipolaridad a la unipolaridad y a la multipolaridad actual, pues, no dispone ni del *hard power* (poder económico y militar) ni del *soft power* (poder de atracción).

Otros másteres se han dedicado también a la enseñanza de África, aunque con menos espacio en relación con Latinoamérica, Asia y el Mundo Árabe o los estudios de áreas. Es el caso del Máster de Relaciones Internacionales y Comunicación y del Máster del Título de Especialistas en Información Internacional y Países del Sur desde la década de los 90 en la Facultad de Ciencias de la Información (Sección Departamental de Derecho Internacional Público de la UCM), ambos con títulos propios.

En la actualidad, estos dos másteres ya no se prestan en la UCM o se han trasladado a otras universidades madrileñas, desde 2016 tras 21 años de funcionamiento (caso de Máster de Especialización en Información Internacional y Países del Sur que ya forma parte de la Universidad Camilo José Cela de Madrid), fundamentalmente por la crisis económica que ha reducido considerablemente el número de estudiantes matriculados y por la falta de apoyo institucional.

El Máster de Relaciones Internacionales y Comunicación tenía en su programación académica asignaturas con carácter general y teórico y otras de áreas geográficas específicas<sup>10</sup>.

Se puede también mencionar en la enseñanza de Relaciones Internacionales el Instituto Complutense de Estudios Internacionales en el campus de Somosaguas de la UCM, y el Departamento de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Historia del Derecho de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación de la Universidad del País Vasco,

*Se trata de dar las razones y las manifestaciones que explican por qué África es más objeto que sujeto del sistema internacional*

<sup>10</sup> En el primer caso cabe mencionar las asignaturas siguientes: Metodología de análisis Internacional, Historia de las Relaciones Internacionales; Política Internacional, Seguridad y Defensa; Derecho Internacional Público; Organizaciones Internacionales; Economía Internacional (comercio y sistema financiero). En el segundo: Estados Unidos y América latina, Magreb y Oriente Medio, África, Asia (Sudeste Asiático y Asia central, Unión Europea), junto a la redacción de un TFM. La distribución horaria de todas estas asignaturas, muy equilibrada, giran entre 20 y 25 horas cada una.

campus de Leioa, dedicando este último en sus programas de estudio de áreas el análisis de aspectos relacionados con África<sup>11</sup>.

Por último, cabe subrayar los estudios de grado y postgrado en Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid.

Estos estudios tienen la especificidad de ofrecer los títulos de doble grado o de combinación con otros grados (y que pueden consultarse en la página web de la universidad): Doble Grado en Relaciones Internacionales y Comunicación Internacional; Doble Grado en Derecho y Relaciones Internacionales y Doble Grado en Administración y Dirección de Empresas y Relaciones Internacionales. Asimismo se exige, además del dominio del español, el alto nivel o nivel aceptable del primer idioma extranjero, en este caso el inglés, por ser algunas asignaturas bilingües, el aprendizaje de idiomas, en particular del inglés y de una segunda lengua extranjera<sup>12</sup>.

Se trata globalmente de estudios de grados muy completos y rigurosos, cuya especificidad consiste en la multidisciplinariedad propia a las Relaciones Internacionales, el aprendizaje de lenguas extranjeras, el fomento de la interculturalidad y el espacio dedicado a África en los tres niveles de las áreas o estudios de las distintas regiones del mundo, en particular el análisis del postcolonialismo y la modernidad de África en el siglo XXI, junto al yihadismo.

En definitiva, la formación proporcionada en el grado de Relaciones Internacionales está destinado a formar, tal y como se puntualiza en la página web de la Universidad Pontificia Comillas, “a profesionales capaces de comprender la realidad de las relaciones internacionales de un mundo cada vez más interdependiente [...]” y prepara al alumnado a ejercer tanto en el sector público como en el sector privado o el sector mixto, junto a la posibilidad de acceder a otros másteres o postgrados ofrecidos por la universidad: Máster Universitario en Administración de Empresas, Máster Universitario en Cooperación Internacional al Desarrollo y Máster Universitario en Migraciones Internacionales o el Programa de Doctorado en Migraciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo que depende de la Escuela Internacional del Doctorado de Comillas.

*La formación incluye el análisis del postcolonialismo y la modernidad de África en el siglo XXI, junto al yihadismo*

11 El máster ofrece la siguiente programación académica: Metodología y Técnicas de Investigación en las Ciencias Sociales; Continuidad y Cambio en el Sistema Internacional, 1945-2005; Descentralización en el Sistema Internacional. Actores y Procesos No Estatales; Economía Política Internacional; El orden Internacional a Debate, El Sistema de las Naciones Unidas; Experiencias de Integración Regional en África (6 horas), América y Asia; Fundamentos del Orden Jurídico Internacional; Grandes Cuestiones Regionales en un Mundo Global (12 horas dedicadas a África), Instituciones y Políticas de la Unión Europea; La Globalización y su impacto en las Relaciones Internacionales.

12 Los cuatro años de cursos giran en torno a un tronco común de asignaturas y las materias optativas repartidas en los distintos cursos (primer curso, segundo curso y tercer curso). Es decir, el tronco común de los doble grados abarca las asignaturas que se refieren directa o indirectamente a las Relaciones Internacionales y ciencias sociales: política internacional, economía internacional, economía política internacional, derecho internacional público, relaciones internacionales, seguridad internacional, lenguas extranjeras y comunicación internacional, historia de las ideas políticas, historia de las relaciones internacionales, Introducción a las relaciones internacionales, metodología de estudio en Relaciones Internacionales, enfoques económicos para las Relaciones Internacionales, habilidades de comunicación, cuestiones de actualidad en relaciones internacionales, organizaciones internacionales, sistemas políticos comparados, seminario, Análisis en política internacional y estudios regionales, en distintos niveles, dedicados a África, Latinoamérica, Asia y Oriente Medio, Unión Europea. Existen tres especializaciones con las correspondientes asignaturas siguientes: 1. Derecho y Diplomacia con asignaturas específicas de carácter interdisciplinar destinadas a la formación del personal de carrera diplomática, organismos comunitarios y organizaciones; 2. Política Exterior y Seguridad internacionales en la que se insiste en la internacionalidad y la capacidad de análisis de los conflictos regionales, de los flujos migratorios y de los acontecimientos internacionales, etc.; 3. Economía y Negocio: el fortalecimiento de la capacidad del alumno para comprender y analizar los problemas macro en lo político, lo económico y lo sociocultural... en las distintas regiones del mundo. El todo lo culmina, en el cuarto curso, el trabajo de fin de grado y la práctica externa obligada o la posibilidad de estancia en alguna universidad extranjera de prestigio social (en Europa, América o Australia).

### 3. La apuesta por la incorporación de estudios africanos y las RIA en el currículo en España

Siguiendo el hilo conductor de los argumentos arriba expuestos, opinamos que ya es el momento de pensar en serio en la incorporación de los estudios africanos y de las RIA, donde procede, en los programas de postgrado de Relaciones Internacionales en España, según las recomendaciones expuestas a continuación.

Cualquier programa al respecto, debe ser precedido por un análisis, aunque breve, del carácter plural del continente (diversidades geográficas, demográficas, étnicas y lingüísticas), las herencias del pasado (precolonial, colonial), la guerra fría (rivalidades entre las grandes potencias, guerras *proxys*, ayuda al desarrollo, neocolonialismo), la postguerra fría (la crisis del Estado heredado de la colonización y sus problemas para convertirse en nación con una verdadera ciudadanía nacional, y los desafíos de la globalización en unos Estados económicamente débiles y políticamente inestables, o según Cooper (2008, p. 131) “unos Estados políticamente soberanos, pero económicamente dependientes y culturalmente dominados”. Se ha de explicar el porqué del no arranque de África pese al hecho de disponer del 30% de los recursos naturales del mundo o por qué los países africanos más ricos en recursos naturales ocupan los últimos lugares en el ranking mundial de IDH (cf. Vaïsse, 2008, p. 161; Robert & Servant, 2008, p. 38). Asimismo, se debe dar a conocer las razones por las cuales África experimenta en este momento un crecimiento sin desarrollo, insistiendo en todo momento en las causas, y no en los efectos, de las realidades analizadas, tanto en los factores exógenos como endógenos.

En un mundo globalizado donde sigue el desinterés internacional por el África Subsahariana —y ante las innovaciones metodológicas y epistemológicas introducidas por los africanistas y los propios africanos, que apuestan cada vez más por el afrocentrismo, o lo que Albert Roca tacha de enfoque afrocéntrico o de la afrocetricidad<sup>13</sup>, y la endohistoria, exigiendo una lectura objetiva de las realidades africanas—, se trata ahora no solo de dedicarse al análisis de los acontecimientos sucedidos en Occidente hace varios siglos y décadas, vinculados con el modelo westfaliano-weberiano basado en el análisis estatocéntrico o la matriz estadocrática, sino también extenderse a otras regiones del mundo y a todos los aspectos de las relaciones entre los Estados y las sociedades. O la conversión de África en el centro de estudio, “sin caer en el particularismo o el exotismo”. Es decir, el análisis del sistema global a partir del *mainstream* político-económico del Estado africano y su impacto en las relaciones internacionales. Es imprescindible, pues, el análisis sobre África y desde África o el estudio de las Relaciones Internacionales desde las propias academias africanas, siendo el objetivo ir más allá de la visión reducida que se suele tener del continente.

Fundamentalmente, el núcleo duro de estudios de las RIA, o su modelización, ha de girar en torno a los tres campos o aspectos siguientes, que constituyen sus principales características estructurales: el análisis de los conflictos y de la paz (interestatales e intraestatales), la economía política internacional (los problemas económicos globales) y las instituciones y el derecho internacionales (la proliferación de OIG, ONG y actores no estatales y la cooperación interna-

*Es imprescindible ir más allá de la visión reducida que se suele tener del continente africano*

13 El autor considera que el afrocentrismo “hace referencia a una presunta obediencia ideológica”, mientras que “el enfoque afrocéntrico ha supuesto un revulsivo en las ciencias sociales [...]. Ha impulsado una revisión necesaria de las concepciones y explicaciones sobre las sociedades africanas, no por razones políticas, sino científicas: los datos en África obligan a tener en cuenta las condiciones culturales a lo largo de la historia del subcontinente (Roca, 2017, p. 20).

cional). A estos aspectos fundamentales en la disciplina, se pueden añadir otras dimensiones relacionadas con el medio ambiente, el feminismo, la geopolítica y la política exterior comparada (Milner, 2013, pp. 1220-1221). En la opinión de esta autora, el estudioso y el estudiante de RI han de dominar aquel trinomio o los aspectos fundamentales de la disciplina.

Es preciso subrayar el pionero e interesante trabajo realizado por el recién fallecido profesor africanista Luis Beltrán<sup>14</sup>, con sus estudios sobre la diplomacia tradicional africana con los casos del *ndondo* luba o de la *mutanga* shi<sup>15</sup>, durante su cuarto de siglo de estancia y docencia en la R. D. Congo. Su tesis doctoral, realizada en 1968 en la UCM, llevó sobre: “Africanismo y Ciencias Políticas: una introducción al estudio político del África Subsahariana”. Contribuyó de una manera excepcional a la formación de universitarios congoleños especializados en las Relaciones Internacionales del tercer mundo y, en particular, en las RIA a partir de las prácticas y los saberes endógenos con el concepto de la “Antropología diplomática” (con una muy buena acogida en el mundo académico anglosajón), junto a la promoción de los afrodescendientes (afroibérica) y de sus raíces africanas.

#### 4. Conclusiones y recomendaciones

Los estudios africanos son relativamente nuevos en el marco de las Relaciones Internacionales en España, y prácticamente inexplorados. En muchos casos, aunque se reconoce la necesidad de abordar, incluir y ampliar los temas africanos, se carece de la voluntad para llevarlo a cabo, o no se dispone de la información y formación adecuadas para realizarlo. Por tales razones, el desafío consiste en crear un modelo de análisis de las realidades africanas más allá de los tópicos, de las generalizaciones abusivas y de las simplificaciones fáciles, pues, según manifiesta Ruiz-Cabrera, en la línea de las ideas que hemos venido desarrollando, “los estudios desde la academia española para entender desde una mirada crítica cuales son los procesos y dinámicas comunicativas que están teniendo lugar en África son escasísimas [...]”, y limitadas a los contados trabajos pioneros de Lucía Alonso (2000), Gerardo González Calvo (2003), Antoni Castel (2008), Antoni Castel y José Carlos Sendín (2009), o desde las Relaciones Internacionales por los análisis de Itziar Ruiz-Giménez y Mbuyi Kabunda, entre otros, a contracorriente de los tópicos, los prejuicios y las contraverdades sobre África.

Teniendo en cuenta que el desconocimiento generalizado de África ha generado importantes prejuicios, estereotipos y amalgamas sobre dicho continente, el programa básico curricular de las RIA ha de fundamentarse, para compensar el poco espacio que se suele dedicar a África en las relaciones internacionales, en los tres ejes siguientes (Sindjoun, 2002, pp. 19-21): las interacciones transfronterizas de toda índole entre los Estados africanos, las relaciones interafricanas postcoloniales y el análisis de África como un sistema con sus propias características, coherencias e idiosincrasias. Es decir, un esfuerzo de teorización de las prácticas de las relaciones entre

*El desafío  
consiste en  
crear un modelo  
de análisis de  
las realidades  
africanas más  
allá de los  
tópicos, de las  
generalizaciones  
abusivas  
y de las  
simplificaciones  
fáciles*

14 Doctor *honoris causa* de la Universidad de Kinshasa, exdirector del Colegio Mayor Nuestra Señora de África (Madrid), excatedrático de Relaciones Internacionales y exdecano de la Facultad de Ciencias Sociales, Administrativas y Políticas de la Universidad de Lubumbashi (R. D. Congo), exvicerrector de relaciones internacionales de la Universidad de Alcalá de Henares, y exdirector de la Cátedra de Estudios Afroiberoamericanos de la misma universidad y uno de los fundadores de la Asociación Española de Africanistas (AEA).

15 Prácticas y concepciones del poder y de la dignidad humana africana de estas etnias congoleñas, y cercanas a la filosofía sudafricana del Ubuntu, con vistas a favorecer la mixtura de tradición y modernidad.

los países africanos y entre los países africanos y los actores del sistema-mundo, en la línea de los planteamientos y enfoques del CIRA.

Los trabajos del CODESRIA (Consejo para el Desarrollo de la Investigación en Ciencias Sociales en África, según sus siglas en inglés), —creado en 1973 y con sede en Dakar, y que agrupa a los investigadores africanos procedentes de todas las disciplinas de ciencias sociales y de todas las áreas culturales—, van en este sentido con sus enfoques afrocentristas o de consenso intersubjetivo, convirtiéndose en un verdadero *think tank* africano, comprometido con el renacimiento Africano.

## Bibliografía

- Alonso, L. (2000). *Pensando en África. Una excursión a los tópicos del continente*. Barcelona: Icaria.
- Anderson, J. L. (2012). *La herencia colonial y otras maldiciones. Crónicas de África*. Barcelona: Editorial Sexto Piso.
- Anta Diop, C. (2012). *Naciones negras y cultura. De la antigüedad negroegipcia a los problemas culturales del África negra de hoy* (traducción de Albert Roca Álvarez). Barcelona: Casa África-Edicions Bellaterra.
- Anta Diop, C. (2015). *Civilización y barbarie. Una antropología sin condescendencia* (traducción de Albert Roca Álvarez). Barcelona: Casa África-Edicions Bellaterra.
- Balzacq, T., y Ramel, F. (dirs.) (2013). *Traité de Relations Internationales*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Battistella, D. (2006). *Théories des relations internationales* (5.ª ed. revisada y aumentada). Paris: Presses de Sciences Po.
- Benavides de la Vega, L. (ed.) (2009). *La integración regional y el desarrollo en África*. Madrid: Catarata-Casa África.
- Bidaurratzaga, E. (2002). *La integración económica regional como estrategia de desarrollo en el África Austral* (Serie Tesis Doctorales). Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Biyoya Makutu, P. (2014). *Quête africaine de l'ordre mondial. Portée et limites des voies d'insertion au système international du monde bipolaire*. Paris: L'Harmattan.
- Campos Serrano, A. (ed.) (2005). *Ayuda, Mercado y buen gobierno. Los lenguajes del desarrollo en África en el cambio del milenio*. Barcelona: Icaria.
- Castel, A. (2007). *Malas noticias de África*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Castel, A., y Sendín, J. C. (eds.) (2009). *Imaginar África. Los estereotipos occidentales sobre África y los africanos*. Madrid: Catarata-Casa África.
- Cooper, F. (2008). *L'Afrique depuis 1940* (traducción del inglés de Christian Jeanmougin). Paris: Payot.
- Cortés, J. L. (1981). *Organización para la Unidad Africana. Un sueño político para un continente dividido*. Madrid: C.I.D.A.F.
- Cuenca García, E. (marzo de 1993). La cooperación económica en el África Subsahariana. *Información Comercial Española*, (2361).

- Echart Muñoz, E., y Santamaría A. (coords.) (2006). *África en el horizonte. Introducción a la realidad socioeconómica del África subsahariana*. Madrid: Catarata-IUDC.
- González Calvo, G. (2003). *África, ¿por qué?* Madrid: Mundo Negro.
- Grovogui, S. (2012). The State of the African state and politics. Ghosts and phantoms in the heart of darkness. En A. B. Tickner, & D. L. Blaney (eds.), *Thinking International Relations Differently*. London Routledge and New York.
- Iniesta, F. (ed.) (2007). *La frontera ambigua. Tradición y democracia en África*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Kabunda Badi, M. (1993). *Integración africana. Problemas y perspectivas*. Madrid: AECl.
- Kabunda Badi, M. (2000). *Derechos humanos en África. Teorías y Prácticas*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Kabunda Badi, M. (1993). El racismo colonial y neocolonial europeo en África. En *Racismo y xenofobia. Búsqueda de las raíces* (pp. 175-187). Madrid: Fundación Rich.
- Kabunda Badi, M. (1997). Dificultades y logros de la integración regional en África: Retropectivas, prospectivas y perspectivas. En *Desarrollo, maldesarrollo y cooperación al desarrollo en África Sub-Sahariana* (pp. 385-422). Zaragoza: Centro Pignatelli-SIP.
- Kabunda, M. (2002). La crisis africana: diagnóstico y lecturas. En *África ante el nuevo milenio* (pp. 109-134). Madrid: Pirámide.
- Kabunda, M. (ed.) (2011a). *África y la cooperación con el Sur y desde el Sur*. Madrid: Catarata-Casa África.
- Kabunda, M. (2011b). España desde África. En *Palabras* n.º 3 (pp. 95-112). Fundación Española África.
- Kabunda, M. (ed.) (2012). *África en movimiento. Migraciones internas y externas*. Madrid: Catarata-Casa África.
- Kabunda, M. (2013). África y los africanos en el espejo de los demás. *América Latina en movimiento* (486), 6-8.
- Kabunda Badi, M. (2018a). Neopanafricanism as an Ideology of Political and Economic Unity in the African Post-Colony. En F. Frizzo Bragato, & R. Gordon Lewis (eds.), *Geopolitics and Decolonization. Perspectives from the Global South* (pp. 77-90). Londres-New York: Rowman & Littlefield.
- Kabunda Badi, M. (2018b). Africanos y descendientes africanos en las Américas: la apuesta por la humanidad común o la revolución humanista. En M. Kabunda Badi, y C. Ross (eds.), *Tránsitos materiales e inmateriales entre África, Latinoamérica y el Caribe* (pp. 31-56). Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile (Instituto de Estudios Avanzados —IDEA—).
- Kabunda, M. (2018c). (en colaboración con M. Wabgou y N. Tshibambe). *Estado moderno, integración regional y desarrollo en África. Propuestas para una nueva agenda política y económica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Kabunda, M., y Santamaría, A. (2009). *Mitos y realidades de África Subsahariana*. Madrid: Catarata.

- Kadony Nguway, K. (2007). *Une introduction aux relations internationales africaines*. París: L'Harmattan.
- Kapuscinski, R. (2004). *Ébano* (4.ª ed.). Barcelona: Ediciones Folio.
- Ki-Zerbo, J. (2012). *Historia del África Negra. De los orígenes a las independencias* (traducción de Carlo A. Caranci). Barcelona: Casa África-Edicions Bellaterra. (Nueva edición revisada).
- Laroche, J. (2013). L'économie politique internationale. En T. Balzacq, & F. Ramel (dirs.), *Traité de relations internationales*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Mamoudou Gazibo. (2006). *Introduction a la politique africaine*. Québec: Les Presses Universitaires de Montréal.
- Mateos, O., y Grasa, R. (eds.) (2014). *¿Una nueva era para África? Nuevos desafíos y perspectivas sobre paz y seguridad en África*. Madrid: Catarata-Casa África.
- Merle, M. (1985). *Bilan de Relations Internationales Contemporaines*. Paris: Economica.
- Mestre, T. (1968). *África como conflicto*. Madrid: Cuadernos para el Diálogo.
- Nel, P., y McGowan, P. J. (1999). *Power, Wealth and Global Order. An International Relations Textbooks for Africa*. Rondebosch: University of Cape Town Press.
- Ngoie Tshibambe, G. (2018). *Les Relations Internationales Africaines*. Riga: Editions universitaires européennes.
- Nkrumah, K. (2010). *África debe unirse* (traducción de Yolanda Fontal). Barcelona: Casa África-Edicions Bellaterra.
- Peñas, F. J. (ed.) (2000). *África en el sistema internacional. Cinco siglos de frontera*. Madrid: Catarata-UAM Ediciones.
- Pérez de Armiño, K. (noviembre de 2002). La vinculación ayuda humanitaria-cooperación al desarrollo. Objetivos. Puesta en práctica y críticas. *Cuadernos de Trabajo Hegoa* (33).
- Pérez de Armiño, K. (1996) Guerra y hambruna en África. Consideraciones sobre la Ayuda Humanitaria. *Cuadernos de Trabajo Hegoa*, (15).
- Pérez de Armiño, K. (2002). *Vulnerabilidad y desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África*. *Cuadernos de Trabajo Hegoa*, (24).
- Robert A.-C., & Servant, J.-C. (2008). *Afriques, années zéro. Du bruit à la parole*. Nantes: Librairie L'Atalante.
- Robles Piquer, C. (2006). *Europa y el drama de África*. Madrid: Taurus.
- Roca, A. (2017). Introducción. África, género y mercado global. En A. Roca (ed.), *Mujeres, mercados y desarrollo. Perspectivas africanas* (pp. 7-36). Icaria editorial: Barcelona.
- Rubio García, L. (julio de 1960). Tendencias en el movimiento africano de integración regional. *África*, (223).
- Ruiz-Giménez Arrieta, I. (2003). *Las "Buenas Intenciones". Intervención Humanitaria en África*. Barcelona: Icaria.
- Ruiz-Giménez Arrieta, I. (2005). *La historia de la intervención humanitaria. El imperialismo altruista*. Madrid: Los Libros de Catarata.

- Ruiz-Giménez Arrieta, I. (ed.) (2012). *Más allá de la barbarie y la codicia. Historia y política en las guerras africanas*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Ruiz-Giménez Arrieta, I. (ed.) (2013). *El sueño liberal en África Subsahariana. Debates y controversia sobre la construcción de la paz*. Madrid: Catarata-Casa África.
- Ruiz-Giménez, I. (2006). La labor de la universidad: desmontar tópicos sobre África, sus guerras y su subdesarrollo. En A. Silvia, y E. Molina (coords.), *Universidad y Cooperación al Desarrollo* (pp. 87-100). Madrid: Ediciones UAM.
- Santamaría, A., y García Burgos, J. (coords.) (2013). *Regreso al futuro. Cultura y desarrollo en África*. Madrid: Catarata-IUDC-UCM.
- Sindjoun, L. (2002). *Sociologie des relations internationales africaines*. Paris: Editions Karthala.
- Tamames, R. (1970). *Estructura económica internacional*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tomàs, J., y Farrè, A. (2006). *Los Estudios Africanos en España. Balance y Perspectivas* (Documento del CIDOB - Serie Desarrollo y Cooperación n.º 4). Barcelona: CIDOB Edicions.
- Vaïsse, M. (2008). *Les relations internationales depuis 1945* (11.ª ed.). París: Armand Colin.
- Vela, M. E. (2003). Bibliografía aleatoria. *Revista Istor*, (14), 90-113.

## Tesis doctorales

- Aimé González, E. (2017). *La transformación de la sociedad internacional. Cambio y continuidad en la razón civilizatoria occidental en su encuentro con Etiopía* (Tesis doctoral). Facultad de Derecho (Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales) Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
- Álvarez Martínez, T. (2015). *La reconstrucción de la identidad africana en la obra de Amadou Hampâté Bâ* (Tesis doctoral). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Cádiz.
- Azkona Ramos, N. (2013). *La coherencia de los Planes África a examen: La relación entre los flujos de migración y los fondos de cooperación al desarrollo entre África Occidental y la Unión Europea* (Tesis doctoral). Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación (Departamento de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Historia del Derecho), Universidad de País Vasco.
- Camino Esturo, E. (2015). *África en Lisboa: análisis de la movilidad internacional de estudiantes en un ecosistema de saberes* (Tesis doctoral). Facultad de Ciencias Humanas y Sociales (Programa Oficial de Doctorado en Intervención Social y Estado de bienestar), Universidad Pública de Navarra.
- Carreño, E. A. (2017). *Política Exterior de Nigeria: visión internacional de Olusegun Obasanjo y sus implicaciones en la seguridad de África Occidental (1999-2007)* (Tesis doctoral). Facultad de Derecho (Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales), Universidad Autónoma de Madrid.
- Herrero Galiano, E. (2016). *Movilidades; des-prendimientos y transformaciones. Itinerarios gambianos, bissauguineanos y senegaleses* (Tesis doctoral). Facultad de Filosofía y Letras (Departamento de Antropología Social y Pensamiento Filosófico Español), Universidad Autónoma de Madrid.

- Landaluze, I. Z. (2016). *Políticas internacionales de construcción de la paz y desarme, desmovilización y reintegración en Kivu Norte y Kivu Sur, República Democrática del Congo* (Tesis doctoral). Universidad del País Vasco.
- Manzanera Ruiz, R. (2009). *Mbinuwazitumiazokina mama kujipatiamali: Género, economía y desarrollo en Tanzania, 1947-2007* (Tesis doctoral). Universidad de Granada.
- Mateos, O. (2011). *La construcción de paz posbélica. Análisis de los debates críticos a través del caso de Sierra Leona* (Tesis doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona.
- Montaño Gracés, M. (2015). *Negro-africanos en la Provincia de Huelva: Entre la integración y el racismo* (Tesis doctoral). Facultad de Trabajo social (Departamento de Sociología y Trabajo Social), Universidad de Huelva.
- Moral Garrido, M. del (2016). *Representación cultural y mediática de los "africanos/as" en Andalucía: De la invisibilidad a la auto-representación (Videos domésticos participativos y 'videos films' de Nollywood)* (Tesis doctoral). Instituto Universitario de Estudios de las Mujeres y de Género (Departamento de Antropología Social), Universidad de Granada.
- Ruiz-Cabrera, S. (2017). *Estructura de la información en África al sur del Sahara. El caso de Kenia en el sistema internacional de la información* (Tesis doctoral Interuniversitario en Comunicación). Universidad de Sevilla.
- Urdampilleta Fernández, M. C. (2016). *La identidad cultural de la población senegalesa en Asturias: pervivencia y transformación* (Tesis doctoral para el Programa de Doctorado y Filosofía: Problemas Filosóficos). Universidad de Oviedo.



# LA AGENDA 2030 EN IBEROAMÉRICA: VISIÓN Y MISIÓN DESDE EL ÁMBITO LOCAL

## The 2030 Agenda in Iberoamerica: Vision and Mission from the Local Level

**Juana López Pagan**

Universidad Complutense de Madrid

E-mail: [juanalop@ucm.es](mailto:juanalop@ucm.es)



Autor

Los Gobiernos locales y las asociaciones que los representan han participado activamente en el diseño de la nueva Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y de la Nueva Agenda Urbana (NAU). Ambas agendas muestran la importancia que ostentan los Gobiernos locales y regionales para garantizar una implementación efectiva de los objetivos propuestos. El caso de Iberoamérica es especialmente relevante. La consecución de dichas agendas internacionales necesita de un nuevo enfoque de colaboración de gobernanza abierta multinivel, en el cual el diálogo y la complementariedad de los diferentes niveles de Gobierno (central, regional y local) sea constante y constructivo y donde las interacciones entre el sector público, el sector privado, la academia, la sociedad civil y la propia ciudadanía sean regulares y fluidas. En este sentido, tres de los ODS son considerados particularmente relevantes: el ODS 11, que hace referencia a las ciudades sostenibles, el ODS 16, que aboga por la creación de instituciones eficaces, responsables e inclusivas y el ODS 17, que llama a la creación y revitalización de alianzas entre los mencionados actores para alcanzar los objetivos de manera eficaz.



Resumen

Agenda 2030; gobernanza multinivel; transparencia; participación; gobierno abierto.

*2030 Agenda; multilevel governance; transparency; participation; open government.*



Key words

Recibido: 09-10-2018. Aceptado: 10-07-2019



Fechas

*Local governments and the associations representing them have actively participated in the design of the 2030 Development Agenda and the Sustainable Development Goals (SDG) and have actively contributed to the negotiations of the New Urban Agenda (NUA). Both agendas show the importance of the role that cities and territorial governments of all sizes have to ensure effective implementation of the proposed objectives. The case of Iberoamerica is especially relevant. The achievement of these international agendas requires a new approach of multilevel open governance, where the dialogue and complementary actions between different levels of government (central, regional and local) are constant and constructive and where the interactions between the public, private sector and civil society are easy and regular. In this regard, three of the SDGs are considered particularly relevant: SDG 11, which refers to sustainable cities, SDG 16, which calls for the creation of effective, responsible and inclusive institutions and SDG 17, which appeals to the creation and revitalization of alliances between the aforementioned actors in order to achieve the objectives effectively.*



## 1. La Agenda 2030: de la aprobación a la localización

La Agenda 2030 de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) constituye la primera agenda global y omnicompreensiva aprobada por el conjunto de la comunidad internacional, resultado de los esfuerzos realizados a partir de la Declaración del Milenio del año 2000, en el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas. La Agenda de Desarrollo Sostenible materializa, así, los debates y esfuerzos desarrollados por la comunidad internacional en pro del desarrollo humano sostenible desde sus múltiples dimensiones: el desarrollo de las personas, el crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental, las instituciones democráticas y justas, y la conformación de una alianza internacional para su consecución (FEMP, 2018a). A pesar de los logros obtenidos en el marco de la Agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), es imprescindible señalar que aún persisten enormes desafíos. De ahí que, los ODS hayan surgido con la intención de fomentar un modelo de desarrollo que aborde las reformas necesarias para hacer frente a estos retos y a otros muchos, poniendo en el centro de los programas de acción a las personas, bajo el principio de “no dejar a nadie atrás” (FEMP, 2018a).

Sin embargo, el potencial de los ODS solo podrá realizarse de manera plena, en tanto que se diseñen instituciones y estructuras estables capaces de garantizar su desarrollo. Ello, supone la apuesta por un modelo de gobernanza que incorpore y revalorice alianzas de diferentes actores en el territorio para promover un enriquecimiento mutuo y una adecuada generación de sinergias tal y como promueve el ODS 17 “Alianzas para lograr los objetivos”. La Agenda de Desarrollo Sostenible “es más compleja y exhaustiva que los anteriores programas de actuación aprobados por Naciones Unidas, incluye más dimensiones físicas y ambientales, y debe, además, buscar coordinación con otros compromisos internacionales como el Acuerdo de París sobre Cambio Climático o la Nueva Agenda Urbana, con los que se complementa. Por ello, hoy nos enfrentamos a una serie de importantes retos para la correcta implementación de la agenda, entre los que cabe destacar los siguientes” (FEMP, 2018a):

- » Los ODS deben ubicar a las personas en el centro del desarrollo económico contribuyendo a fomentar un modelo de crecimiento más equilibrado y sostenible, con mejor base social, evitando nuevas desigualdades y riesgos. Para ello, es imprescindible que la Agenda de Desarrollo Sostenible no se sitúe en la periferia de la formulación de las políticas económicas.

- » La Agenda 2030 es resultado de la nueva relación existente entre países industrializados, emergentes y en desarrollo. Un contexto que demanda fórmulas renovadas de gobernanza internacional más democráticas, abiertas e inclusivas que favorezcan la generación de consensos internacionales para la provisión de bienes públicos globales, pero, que a su vez combata las resistencias de ciertos actores internacionales.
- » El cumplimiento de esta nueva agenda internacional se desarrolla en un marco geopolítico internacional que, actualmente, se encuentra entre aquellos que abogan por la imprescindible coordinación multilateral y aquellos que defienden la unilateralidad y la recuperación de la soberanía nacional. De ahí que, el trabajo de las redes transnacionales pueda fortalecer los vínculos entre sociedades y favorecer la transición hacia un modelo de gobernanza internacional más equilibrado y horizontal.
- » Este nuevo modelo de desarrollo solo será posible con la participación activa de todos los actores relevantes: poderes públicos (ejecutivos, legislativos, organismos internacionales), academia, sector privado, organizaciones internacionales, sociedad civil y ciudadanía. Esto pasa por la generación de nuevos modelos de alianzas público-privadas capaces de gestar soluciones escalables y que maximicen la aportación de cada uno de los actores.
- » De entre las lecciones aprendidas de la Agenda 2030, cabe destacar que, muchos de los resultados esperados no se cumplieron porque el papel de los Gobiernos locales, actores imprescindibles para el desarrollo, fue instrumental. Reconoce que, sin el concurso activo de los poderes locales, desde la formulación de los objetivos hasta la evaluación de su impacto, no se logrará su consecución.

Así, partiendo del último reto señalado, la Agenda 2030 ha situado a los territorios como pieza clave de una óptima implementación de los objetivos o, dicho de otra forma, pone el énfasis en lo que actualmente se denomina: la localización de los ODS. Atendiendo a esta aproximación, se entiende por localización el proceso que tiene en cuenta los contextos subnacionales en el logro de la Agenda 2030, desde el establecimiento de los objetivos y metas, hasta la determinación de los medios de implementación, y el uso de indicadores para medir y monitorear el progreso hecho. La localización guarda relación sobre cómo los Gobiernos locales y regionales pueden dar apoyo para alcanzar los ODS a través de la acción desde abajo y cómo, a su vez, los ODS pueden ofrecer un marco para la política de desarrollo local (GTF, 2016). La localización se trata por tanto de un proceso de adaptación de la agenda global a las características y circunstancias de cada territorio, siendo consustancial con la necesidad de participación de los diferentes actores que componen una comunidad (CIDOB, 2015). Sin embargo, la localización de los ODS requiere de una serie de premisas básicas que deben ser incorporadas a la agenda política que consisten en (FEMP, 2018a):

- » Constituir un marco de referencia y de principios inspiradores que pueden ofrecer un enfoque global a iniciativas sectoriales y locales ya existentes.
- » Evitar aproximaciones burocráticas y ofrecer una perspectiva movilizadora y de liderazgo local. Se trata de una oportunidad de movilización pública, social y privada para acometer los retos fundamentales de las ciudades.
- » Desarrollar instrumentos para mejorar la transparencia, el buen gobierno y la participación ciudadana, como claves para fomentar una gobernanza abierta que permita un desarrollo sostenible compartido y cocreado con la ciudadanía.

*La Agenda 2030 pone el énfasis en lo que actualmente se denomina: la localización de los ODS*

- » Sensibilizar a la población e incorporar a los diferentes actores relevantes, públicos y privados, tanto en el diseño de la planificación como en la ejecución de las actuaciones para su efectiva implementación.
- » Fortalecer las capacidades de los Gobiernos locales, incluyendo el desarrollo de herramientas participativas, innovadoras y sostenibles, que garanticen la apropiación por parte de la ciudadanía.
- » Apostar por un liderazgo transversal y legitimado en el seno de las administraciones territoriales, capaz de movilizar a los departamentos sectoriales y de hacerlo desde una perspectiva integral.
- » Articular mecanismos de gobernanza multinivel en el territorio como requisito necesario para concitar el diálogo y la coordinación entre los diferentes actores, tanto en términos estratégicos como en términos de movilización de los recursos políticos, sociales y económicos.
- » Establecer sistemas de seguimiento de progresos y de rendición de cuentas, ofreciendo un marco armonizado de recogida de información que fortalezca las capacidades de las administraciones locales para un tratamiento ágil de la información. Los ODS son, también, una revolución en términos de gestión de datos.
- » Promover la acción del Gobierno local en el ámbito de acción exterior y de cooperación para conectar sus actuaciones en el ámbito internacional a través de las redes y organismos habilitados para ello.

*La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible se ha convertido en la agenda internacional más ambiciosa de la humanidad*

## **2. El papel de los Gobiernos locales en la Agenda 2030: ODS 11 y Nueva Agenda Urbana**

La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, como se ha señalado, se ha convertido en la agenda internacional más ambiciosa de la humanidad. Además de su carácter universal, que implica a todos los países, por primera vez la Agenda se asume desde una perspectiva holística: social, cultural, económica y medioambiental, donde la promoción de alianzas estratégicas con aquellos que abogan por los mismos objetivos se convierte en esencial y necesaria. Asimismo, “la aprobación de la Nueva Agenda Urbana (NAU) en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Sostenible - HABITAT III (2016) constituye una guía para orientar los esfuerzos en materia de desarrollo de las ciudades de cara a los próximos veinte años. La NAU llegó un año después de la Agenda 2030 creando un vínculo de refuerzo recíproco entre urbanización y desarrollo. La inclusión del ODS 11 para ‘Hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles’ es, en gran parte, el fruto de una intensa campaña de los gobiernos locales, sus asociaciones y la comunidad urbana” (FEMP, 2018b).

El ODS 11 representa un gran paso hacia adelante en el reconocimiento del poder transformador de la urbanización para el desarrollo, y en el papel de los líderes de las ciudades a la hora de impulsar el cambio global desde la base. Sin embargo, el papel de los Gobiernos locales en la consecución de la Agenda va más allá del objetivo 11, ya que todos los ODS tienen metas directa o indirectamente relacionadas con el trabajo diario de los Gobiernos locales y regionales. De ahí que, dichos niveles de gobierno sean responsables políticos, catalizadores del cambio y los mejor situados para vincular los objetivos globales con las comunidades locales. Prueba de

ello es el intenso periodo 2012-2016, donde los Gobiernos locales y regionales han sido muy activos alzando su voz y demostrando la importancia del trabajo en red en las negociaciones de todas las agendas globales. Esta importante labor de incidencia política ha tenido un impacto concreto en el reconocimiento de los Gobiernos locales en las mismas (FEMP, 2018c). Algunos ejemplos se pueden comprobar en la siguiente figura:

**Figura 1. Referencias al ámbito local en las agendas y declaraciones internacionales**

<b>Art. 42 de la declaración de Río+20 (2012)</b>
“Reafirmamos el papel fundamental que desempeñan los órganos legislativos y de gobierno a todos los niveles en la promoción del desarrollo sostenible. Reconocemos además la importancia de que todas las instancias pertinentes encargadas de adoptar decisiones participen en la planificación y aplicación de políticas de desarrollo sostenible”
<b>Art. 34 de la Agenda de Acción de Addis Abeba (2015)</b>
“Nos esforzaremos por prestar apoyo a las administraciones locales en sus esfuerzos por obtener ingresos, según proceda”
<b>Art. 11.2 del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático (2015)</b>
“El fomento de las capacidades debería estar bajo el control de los países, basarse en las necesidades nacionales y responder a ellas, y fomentar la implicación de las Partes, en particular de las que son países en desarrollo, incluyendo los niveles nacionales, subnacionales y locales”.
<b>Art. 45 de la Agenda 2030 (2015)</b>
“Reconocemos asimismo que los parlamentos nacionales desempeñarán un papel fundamental en el cumplimiento efectivo de nuestros compromisos promulgando legislación, aprobando presupuestos y garantizando la rendición de cuentas. Los Gobiernos y las instituciones públicas también colaborarán estrechamente en la implementación con las autoridades regionales y locales, las instituciones subregionales, las instituciones internacionales, la comunidad académica, las organizaciones filantrópicas, los grupos de voluntarios y otras instancias”.
<b>Art. 8 de la Nueva Agenda Urbana - Hábitat III (2016)</b>
“Reconocemos las contribuciones de los Gobiernos Nacionales, así como las contribuciones de los Gobiernos subnacionales y locales, a la definición de la Nueva Agenda Urbana y tomamos nota de la Segunda Asamblea Mundial de Autoridades Locales y Regionales”.
<b>Art. 86 del Nuevo Consenso Europeo de Desarrollo (2017)</b>
“El logro de la mayoría de los ODS depende en gran medida de la participación activa de las autoridades locales y regionales. La UE y sus Estados miembros apoyarán reformas de transparencia, rendición de cuentas y descentralización, cuando corresponda, para empoderar a las autoridades regionales y locales para una mejor gobernanza y un mejor impacto en el desarrollo, y para abordar mejor las desigualdades dentro de los países. Apoyarán los procesos para ayudar a las personas a interactuar efectivamente con el gobierno local en todas las etapas de la planificación e implementación de políticas, y fortalecerán su cooperación con las autoridades locales y otras subnacionales, incluso a través de la cooperación descentralizada”.

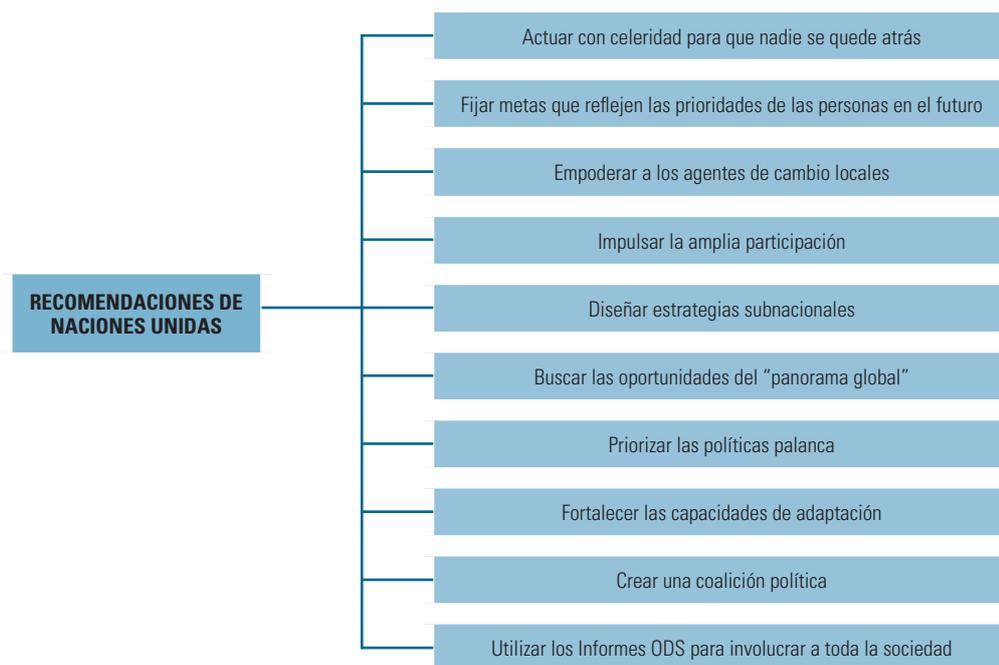
Fuente: Aportaciones de la FEMP al Plan de Acción Nacional de la Agenda 2030 (FEMP, 2018c)

Como puede comprobarse en la figura 1, los Gobiernos locales, regionales y las asociaciones que los representan llevan incidiendo desde hace más de una década en diferentes acuerdos internacionales, esto ha permitido participar activamente en el diseño de la nueva Agenda 2030 y de la NAU. Ambas agendas internacionales reconocen la importancia que ostentan los Gobiernos locales para garantizar una implementación efectiva de dichos objetivos. Dicho reconocimiento es una prueba más de los logros alcanzados por la organización mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) por medio del Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Más información en: <https://www.global-taskforce.org/>

Las recomendaciones de Naciones Unidas transitan del reconocimiento a la aplicación a través de diez acciones principales que se detallan a continuación (PNUD, 2016):

**Figura 2. Recomendaciones de Naciones Unidas para la implementación de la Agenda 2030**



Fuente: Informe Desde los ODM hasta el desarrollo sostenible para todos: Lecciones aprendidas tras 15 años de práctica (PNUD, 2016)

Los logros alcanzados por el Grupo de Trabajo Global en relación al reconocimiento de los Gobiernos locales tanto en la Agenda 2030 como en la Nueva Agenda Urbana, se han convertido en bases sólidas y estables para la construcción de las estrategias de acción tanto desde una perspectiva sectorial como territorial. La agenda global de los Gobiernos locales y regionales se sintetiza en el Compromiso de Bogotá y las recomendaciones que este contiene basadas en el *IV Informe Global sobre Democracia Local y Descentralización* que consiste en una acción con triple perspectiva: (1) la acción global, que aborda tres potentes factores para contribuir al desarrollo local y nacional: la gobernanza global, la financiación internacional y la cooperación descentralizada; (2) La acción nacional, centrada en la necesidad de impulsar las reformas legales, institucionales y políticas pertinentes a nivel nacional; y (3) la acción local, que aborda cómo los Gobiernos subnacionales pueden contribuir a la consecución de los ODS, del Acuerdo de París, del Acuerdo Marco de Sendai y de la Nueva Agenda Urbana (CGLU, 2016). Algunos ejemplos ayudan a visualizar la importancia de la acción de los Gobiernos locales en la efectiva implementación de la Agenda 2030 (Alonso, Huitrón, & Santander, 2017):

- » La lucha contra la pobreza y la mejora en los niveles de provisión y calidad de los servicios sociales básicos al conjunto de la población: gran parte de esos servicios son provistos desde las administraciones descentralizadas.

- » La construcción de sociedades incluyentes, a través del combate a la desigualdad: son los poderes regionales y locales los que tienen un papel clave en la identificación y corrección de los procesos de exclusión y marginación social en que se asientan esas desigualdades.
- » La generación de sociedades pacíficas y bien gobernadas, erradicando la inseguridad y la violencia: es importante que ese proceso se construya desde la base territorial más cercana a los ciudadanos, para facilitar de ese modo el enraizamiento de los mecanismos de participación y control democrático por parte de la ciudadanía.
- » Asegurar las condiciones de sostenibilidad ambiental de los procesos de desarrollo, mejorando la gestión de los recursos naturales y la protección de los ecosistemas más frágiles: los poderes locales y regionales son clave para acometer esas políticas, tratando de hacer compatible la sostenibilidad con el progreso económico y social de las comunidades afectadas.
- » Crear tejido productivo y alentar una senda de crecimiento económico, con capacidad de generar empleo de calidad: el papel que los poderes regionales y locales tienen en esos procesos es fundamental, pues pueden generar actividad económica sobre bases territoriales bien definidas, a través de alianzas entre actores, que incluyan a la pequeña y mediana empresa local.

En suma, el papel de los Gobiernos locales y regionales y sus asociaciones en el logro de los ODS es crucial, ya que es en dicho nivel donde se puede preservar el enfoque de igualdad para su implementación a nivel nacional, ya que todos incluyen metas relacionadas con competencias y responsabilidades de la esfera local, principalmente en la prestación de servicios básicos y en la promoción de un desarrollo territorial endógeno, inclusivo y sostenible (FEMP, 2018a).

### 3. Iberoamérica una apuesta por los ODS: de lo global a lo local

#### 3.1. La comunidad iberoamericana frente a los ODS

Los Estados miembros de la Conferencia Iberoamericana han otorgado especial prioridad en sus políticas públicas a la implementación de la Agenda 2030. En el camino hacia la XXVI Cumbre Iberoamericana de La Antigua (Guatemala) que se celebra bajo el lema “Una Iberoamérica próspera, inclusiva y sostenible”, han confluído dos prioridades: recoger insumos para formular las propuestas que se aprueben sobre la temática del desarrollo sostenible y dirigir su acción a la lógica de los ODS a la que se están orientando todos los actores de desarrollo (Alonso, Huitrón, & Santander, 2017). El estudio llevado a cabo por la Secretaria General Iberoamericana (SEGIB) “Iberoamérica y los Objetivos de Desarrollo Sostenible” constituye un punto de partida esencial, un primer diagnóstico en la región en relación a la nueva agenda de desarrollo de referencia imprescindible.

En este sentido, es relevante señalar el punto de partida de dicho estudio cuando indica que: “los cambios en el sistema internacional y las nuevas demandas de gobernanza imponen una adecuación del rol de la comunidad iberoamericana ante la nueva agenda de desarrollo. En este sentido, tres características de la cooperación iberoamericana parecen especialmente adecuadas para dicha adaptación” (Alonso, Huitrón, & Santander 2017): en primer lugar, se parte de un nuevo escenario donde el desarrollo y la cooperación que la Agenda 2030 formula se fundamenta en relaciones horizontales que superan las clásicas dicotomías: desarrollado-subdesarro-

*El papel de los Gobiernos locales y regionales y sus asociaciones en el logro de los ODS es crucial, ya que es en dicho nivel donde se puede preservar el enfoque de igualdad para su implementación a nivel nacional*

llado, rico-pobre o norte-sur. La cooperación iberoamericana se ha caracterizado en la última década por el tipo de cooperación que promueven los ODS. En segundo lugar, el espacio iberoamericano ha sido un marco de cooperación multinivel y multiactor desde su inicio. Son incontables las iniciativas en la región en la que participan diferentes niveles de gobierno —local, regional, nacional e internacional— y múltiples actores públicos y privados —universidades, sector privado, sociedad civil, partidos políticos, etc.—. El arraigo de este tipo de cooperación, la experiencia y la red de actores lo convierte en un escenario propicio para dar un paso más en relación a la gobernanza de la Agenda. En tercer lugar, la cooperación iberoamericana se ha destacado por el desarrollo de su acción tanto en el nivel político como en el técnico, originando espacios de incidencia, de fortalecimiento institucional y de definición de políticas públicas en ámbitos muy diversos, tales como la lucha contra la pobreza, la violencia de género, la corrupción, el cambio climático, entre otros, que hoy son ejes centrales de la Agenda 2030 (Alonso, Huitrón, & Santander, 2017).

Sin embargo, a esos rasgos cabe sumar algunos factores post 2015 que hoy posicionan a la región en una situación singular: en primer lugar, un año después de la aprobación de la Agenda 2030, tuvo lugar la Conferencia HABITAT III en Quito (Ecuador) que aprobó la Nueva Agenda Urbana. El eje de discusión y movilización entorno a la Agenda 2030 y la NAU por parte de Gobiernos locales de la región iberoamericana ha supuesto, sin duda, una apropiación de mayor calado que en otras regiones del mundo, incluida la Unión Europea. En segundo lugar, la movilización de recursos y la generación de alianzas se encuentran en la lógica de la región debido a la comprensión de esa doble naturaleza de donante-receptor, de la apuesta por la cooperación sur-sur y de la integración de organismos internacionales en la apuesta nación-región-mundo. América Latina y el Caribe está constituido por 42 países, de los cuales 25 son de renta media y tiene la mayor proporción de países de ingresos medios en todo el mundo (22,94% del total), seguido de Asia Oriental y el Pacífico (21,10%) y Europa y Asia Central (20,18%) (SEGIB, 2018). En tercer lugar, la Agenda 2030 dota de una narrativa común a nivel mundo, que tiene un relato propio en Iberoamérica que ha sido favorecido por la SEGIB. La cumbre de La Antigua debe ser el espacio que consolide ese marco de políticas, que permita pasar del compromiso a la acción. En cuarto lugar, la puesta en marcha de planes, estrategias, mecanismos de articulación e iniciativas a nivel nacional se han convertido en referentes de transmisión más allá de la propia región. En quinto lugar, el espacio iberoamericano es líder en materia de intercambio de experiencias, fortalecimiento de capacidades y construcción de metodologías de trabajo conjuntas en ámbitos de interés mutuo. Esta cooperación es especialmente relevante y reseñable entre los niveles locales (ciudades, provincias, regiones).

En contraposición a esos rasgos característicos y factores, se constatan algunas valoraciones y percepciones de carácter preventivo en torno a la incidencia de la Agenda 2030 en la región en sus primeras fases (Alonso, Huitrón, & Santander, 2017): en primer lugar, se pone el acento en las disparidades existentes entre los países iberoamericanos. Ello supone un reto de cara a establecer una hoja de ruta armonizada por lo que debe prestarse especial atención al ámbito institucional y de la gobernabilidad democrática en la región; en segundo lugar, los planes de acción a nivel nacional deben contemplar medidas adecuadas al contexto país, deben ser realistas y medibles. Existe, por tanto, una preocupación entorno al escaso grado de conocimiento y manejo de los indicadores en los que esta agenda se concreta; en tercer lugar, existen importantes retos para el adecuado despliegue práctico de la agenda, que conecta directamente con la generalizada percepción de que no existen medios y capacidades estadísticas suficientes en los

*El eje de discusión y movilización entorno a la Agenda 2030 y la NAU por parte de Gobiernos locales de la región iberoamericana ha supuesto una apropiación de mayor calado que en otras regiones del mundo, incluida la Unión Europea*

países iberoamericanos para dar adecuado seguimiento a los ODS; finalmente, destaca el difuso y desigual compromiso político con la agenda y su insuficiente incorporación a los marcos de trabajo de las diversas áreas de gobierno.

Con todo, desde la aprobación de la Agenda 2030 el dinamismo en su incorporación ha sido especialmente relevante con respecto a otras regiones del mundo. Tal y como concluye el estudio *Iberoamérica y los Objetivos de Desarrollo Sostenible* la comunidad iberoamericana se revela como un espacio de trabajo conjunto que puede ostentar “un papel fundamental para proyectar la voz, visión e intereses de un conjunto de países cuya identidad compartida se vería de otra forma mucho más difuminada —y resultaría más difícilmente reconocible— en el escenario internacional. En este marco, y dentro de las amplias demandas de gobernanza que, como se ha visto, se han abierto en el sistema internacional en los últimos años, la comunidad iberoamericana presenta unas especificidades cuya adecuada capitalización puede resultar de clara relevancia para los retos que comporta la nueva agenda de desarrollo y el logro de los ODS” (Alonso, Huitrón, & Santander, 2017).

La oportunidad de la Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno en La Antigua (Guatemala) se enmarca en un contexto internacional marcado por la nueva agenda internacional. Los veintidós países miembros están llamados a definir un plan de acción conjunto. La conferencia iberoamericana, con más de veinticinco años de historia de trabajo e impulso de alianzas entre diversos actores que fortalecen Iberoamérica, hoy cuenta con un espacio institucionalizado y consolidado que permite dar carta de naturaleza a una de las principales exigencias de la Agenda 2030, contar con el ámbito de Gobierno local y establecer mecanismos de gobernanza multinivel. Los Gobiernos locales iberoamericanos a través del foro que les reúne cada dos años se convierten en aliados y socios imprescindibles para desarrollar los mandatos de las cumbres y analizar el camino que se debe seguir en el futuro.

### **3.2. Enfoque local de la Agenda 2030 en Iberoamérica: gobernanza multinivel y gobierno abierto**

Actualmente más de la mitad de la población del mundo vive en ciudades. Esa relación es incluso mayor en América Latina, que ha sido tradicionalmente una región altamente urbanizada. Las ciudades proporcionan la prestación de los servicios básicos a la población, impulsan una fluida interacción entre las personas y generan dinamismo en el ámbito cultural, social y económico. Pero los territorios con un elevado grado de urbanización también dan lugar a diferentes tipos de desequilibrios: inadecuadas infraestructuras, creación de asentamientos irregulares, problemas medioambientales, instituciones ineficaces, entre otros. La Agenda 2030 quiso atender estos aspectos a través del objetivo 11 y las ciudades iberoamericanas fueron pieza clave en los insumos que finalmente se incorporaron en la NAU (Alonso, Huitrón, & Santander, 2017).

Los Gobiernos locales y las ciudades que forman parte de la región iberoamericana se enfrentan a desafíos comunes que, afectando directamente a sus ciudadanías, a menudo trascienden sus fronteras territoriales, sus competencias administrativas y sus capacidades económicas. Algunos de ellos son: el cambio climático y la creciente vulnerabilidad de las poblaciones a sus efectos, la pérdida de biodiversidad, la contaminación atmosférica, el agotamiento y la sobreexplotación de los recursos naturales que afectan de manera evidente y amenazan las posibilidades de las próximas generaciones; el crecimiento de la desigualdad y la profundización de las condiciones de pobreza que golpean las condiciones de vida y limitan el potencial de desarrollo

*La conferencia iberoamericana, con más de veinticinco años de historia de trabajo e impulso de alianzas entre diversos actores que fortalecen Iberoamérica, hoy cuenta con un espacio institucionalizado y consolidado*

de poblaciones y comunidades; la existencia de diferentes tipos de violencias que se expresan con dureza minando la libertad y la autonomía de las personas; y la recuperación de la confianza en la administración local, previniendo y combatiendo la corrupción, garantizando la provisión eficiente, abierta, competitiva y justa de los servicios públicos, generando mejores canales de comunicación que permitan acercar el Gobierno a la ciudadanía (FIGL, 2018).

Por todo ello, los Gobiernos locales iberoamericanos expresaron su firme compromiso con la Agenda 2030 en la Declaración de Quito en 2016 *Ciudades sostenibles y Asentamientos Urbanos para Todos* en el marco de la conferencia HABITAT III. El rol de los Gobiernos locales, durante los debates y la redacción de dichos acuerdos fue relevante e imprescindible, logrando incorporar en la agenda global la importancia de poner el foco en “el territorio”, en la necesidad de fortalecer mecanismos de gobernanza abierta, transparencia y participación ciudadana y en el abordaje de una nueva articulación multinivel con los Gobiernos nacionales, regionales y la comunidad internacional para fortalecer el diálogo con el resto de los actores clave en el desarrollo y la cohesión territorial (FIGL, 2018). Así, lo reconoce la SEGIB cuando afirma que “la eficaz adopción de la Agenda, necesita de una adecuada división del trabajo y una fluida comunicación entre los diversos niveles de gobierno, en el seno de un país. Esto es especialmente relevante en la relación entre el Gobierno de la nación y los poderes locales y regionales. Ello implica que buena parte de los ODS solo podrán ser plenamente realizados si se logra implicar a los poderes subnacionales en la tarea y se opta por una localización o territorialización de los mismos” (Alonso, Huitrón, & Santander, 2017).

En este sentido, resulta sumamente relevante la posición que ostenta Iberoamérica con respecto a otras regiones del mundo. La cooperación iberoamericana, a través de la SEGIB, ha consolidado un espacio para el diálogo y la articulación de políticas que cuenta con la perspectiva nacional, regional y local de la región. La garantía de participación de todos los actores institucionales, y muy particularmente del ámbito local, supone un reconocimiento del rol clave de las ciudades y de las redes que les asocian, para poder abordar de manera eficaz buena parte de los retos que la nueva agenda plantea. De ahí que, la cooperación iberoamericana articule y apoye los esfuerzos que están realizando las instituciones iberoamericanas de representación local para generar conocimiento y coordinación sobre el enfoque territorial de la Agenda 2030, y a su vez, invite a formular todas las propuestas que contribuyan a fortalecer este ejercicio de adaptación a la conferencia iberoamericana. Una visión multinivel de la región que permite integrar la perspectiva de lo local y regional en las cumbres de jefes y jefas de Estado a través del instrumento legitimado para ello: el Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales.

### **3.2.1. La gobernanza multinivel iberoamericana: el Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales**

El Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales (FIGL) surgió en el año 2006 con el objetivo de ser un espacio permanente de encuentro, debate y cooperación entre municipios y provincias, de los países que integran la Comunidad Iberoamericana de Naciones, y la voluntad de ser reconocido como marco legítimo por parte de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Desde ese momento hasta la actualidad, ha evolucionado hasta convertirse en un lugar de encuentro de los municipios, las regiones y las asociaciones iberoamericanas. De ahí que se celebre con anterioridad a la reunión de la cumbre para poder contribuir con ideas, iniciativa o proyectos y participar así activamente en la construcción de la agenda iberoamericana.

*Esta visión multinivel de la región permite integrar la perspectiva de lo local y regional en las cumbres de jefes y jefas de Estado a través del instrumento legitimado para ello: el Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales*

Se constituye como un espacio para la creación de vínculos en los distintos niveles del espacio iberoamericano y particularmente con la Secretaría General Iberoamericana. En síntesis, un marco común de trabajo, de apoyo y complemento, desde la óptica local y regional, mediante recomendaciones y compromisos concretos, a los resultados de las cumbres (FIGL, 2018).

En noviembre de 2007, durante la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Santiago de Chile), se institucionalizó formalmente el Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales como parte del sistema de la conferencia iberoamericana. La Secretaría Pro Tempore de Chile optó por incluir el foro entre los encuentros que formarían parte, ese año, de la Conferencia Iberoamericana y, en vista de ello, la SEGIB propuso formalmente la incorporación del Foro en el Sistema Iberoamericano. El foro se lleva a cabo antes de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, a fin de que sus conclusiones puedan ser dadas a conocer y tomadas en cuenta por los mandatarios iberoamericanos. El foro está vinculado con los temas que se traten en el marco de la conferencia, sin que ello signifique desconocer su dinámica propia y las preocupaciones e intereses de sus miembros.

En el siguiente cuadro puede comprobarse la celebración de los distintos foros, sus temáticas y principales resultados:

**Figura 3. Síntesis celebración Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales (2006-2016)**

AÑO	SEDE	FECHA	TEMÁTICA /TÍTULO	RESULTADOS
2006	MONTEVIDEO (URUGUAY)	Octubre	Migraciones: Desde lo global a lo local	Declaración de Montevideo
2007	VALPARAÍSO (CHILE)	Octubre	Gobiernos Locales como articuladores de la cohesión social	Declaración de Valparaíso
2008	SAN SALVADOR (EL SALVADOR)	4/5 septiembre	Juventud y Desarrollo: Políticas públicas locales	Borrador de la Carta Iberoamericana de la Autonomía Local Borrador reglamento de participación y funcionamiento del foro Declaración de San Salvador
2009	LISBOA (PORTUGAL)	19/20 noviembre	Innovación municipal, una salida para la crisis	Declaración de Lisboa Carta iberoamericana de autonomía local
2010	MAR DEL PLATA (ARGENTINA)	15/16 octubre	Educación para la inclusión social	Declaración de Mar del Plata
2011	ASUNCIÓN (PARAGUAY)	Septiembre	Gobernabilidad local, Descentralización y reforma del Estado	Reglamento de participación y funcionamiento del foro Declaración de Asunción
2012	MADRID	Octubre	Políticas locales de promoción empresarial y creación de empleo	Declaración de Madrid
2013	CIUDAD DE PANAMÁ (PANAMÁ)	Septiembre	Los Gobiernos locales iberoamericanos en el nuevo contexto mundial	Declaración de Panamá Cumbres y foros bienales
2014	CIUDAD DE MÉXICO (MÉXICO)	Noviembre	Educación y Cultura para la inclusión en el espacio local	Declaración de Ciudad de México Acuerdo de promover una instancia ejecutiva de actuación permanente
2016	QUITO (ECUADOR)	16 de octubre	El papel de los Gobiernos locales iberoamericanos en la construcción de la Nueva Agenda Urbana y la consecución de los ODS	Declaración de Quito Acuerdo sobre la creación de una Secretaría permanente

Fuente: elaboración propia

El reglamento del FIGL establece sus objetivos fundamentales: (1) establecer un ámbito de diálogo y de cooperación entre los Gobiernos locales para promover y fortalecer las relaciones entre los ciudadanos que viven en los territorios que representan y que constituyen, en el ámbito local, una red de profundas interrelaciones humanas de cohesión social que consolidan y dan vida a la Comunidad Iberoamericana de Naciones; (2) promover la solidaridad, la colaboración y la cooperación para el desarrollo entre las ciudades iberoamericanas, con el fin de enriquecer y profundizar las estrechas relaciones ya existentes; (3) fomentar acciones conjuntas en ámbitos culturales, sociales y políticos para fomentar un desarrollo sostenido y equilibrado de las ciudades iberoamericanas y una mejor convivencia entre los ciudadanos; (4) aportar a la conferencia iberoamericana la visión local en la discusión de los temas que concitan la atención de las autoridades estatales centrales que participan en los distintos ámbitos de la conferencia, con el objeto de que las propuestas emanadas del foro sean consideradas a la hora de definir políticas públicas y estrategias estatales.

Derivado de dichos objetivos, el FIGL se enfrenta a los mismos desafíos que el resto de la región con respecto a la implementación de la Agenda 2030, pero con una seña de identidad propia. Hoy los Gobiernos locales iberoamericanos están liderando procesos de localización e implementación de las nuevas agendas globales, pero resulta imprescindible fortalecer sus capacidades técnicas y políticas para que la acción local se constituya en un pilar fundamental en la consecución de las transformaciones propuestas. Avanzar en marcos de equidad, de cohesión, de participación ciudadana, de convivencia en paz y de sostenibilidad en todas las acepciones que promueven los diecisiete ODS es el trabajo que corresponderá definir a los máximos representantes de los municipios o provincias de cada país representados en el foro. El salto de la declaración a la acción, y por ende a la puesta en marcha de políticas correctoras de las vulnerabilidades, desigualdades y desequilibrios de la región, debe poner el foco en el qué y en el cómo. Por ello, se necesitan instituciones legítimas y capaces de desempeñarla en todas sus fases (formulación, implementación y evaluación). Una vez más los Gobiernos locales iberoamericanos están realizando un avance significativo en modelos de gobernanza abierta y colaborativa que está situando a la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la prevención y lucha contra la corrupción en el centro de sus agendas locales, proporcionando espacio para el empoderamiento de las personas y colectivos, generando espacios de diálogo político con los actores sociales, auspiciando controles y mecanismos que garanticen la apropiación y fortaleciendo la confianza ciudadana en la gestión de los asuntos públicos (FIGL, 2018).

*Se necesitan instituciones legítimas y capaces de desempeñar los objetivos de desarrollo sostenible en todas sus fases: formulación, implementación y evaluación*

### **3.2.2. Gobiernos locales abiertos: una palanca para la Agenda 2030 en Iberoamérica**

La profundidad, integralidad y multidimensionalidad que caracteriza a los ODS frente a agendas anteriores es uno de sus aspectos más positivos. Sin embargo, sobresalen específicamente algunos objetivos a los que se les atribuye una mayor relevancia o grado de prioridad en la región, entre ellos, el logro de la paz, la justicia y las instituciones sólidas, el ODS 16, que es considerado esencial para avanzar en materia de desarrollo en los países iberoamericanos (Alonso, Huitrón, & Santander, 2017). Una de las insuficiencias que se imputa a los ODM es haber relegado las dimensiones no materiales del desarrollo, esto es, aquellas que tienen que ver con la defensa de los derechos humanos, el fomento de las condiciones adecuadas de gobernanza, la calidad de las instituciones y el impulso de la paz. Son todas, sin embargo, dimensiones decisivas del desarrollo, al menos desde una doble mirada: porque son dimensiones determinantes

e intrínsecas del desarrollo, pero también porque son medios para alcanzar mejores resultados en la dirección del progreso. La Agenda 2030 se hizo eco de esa carencia e incorporó el ODS 16 para recoger estos aspectos, relacionados con los derechos, la paz y la gobernanza (Alonso, Huitrón, & Santander, 2017). La transparencia, la participación y la rendición de cuentas, lo que hoy conocemos como gobierno abierto, se reconocen como eje básico de toda acción política y por tanto de la acción relativa a los ODS.

De ahí que la Agenda 2030 y los principios del gobierno abierto encuentren un espacio de complementariedad que otorga mayor visibilidad al papel de la transparencia, la participación ciudadana, las instituciones públicas responsables y la innovación tecnológica, como facilitadores del desarrollo sostenible para que prosperen sociedades inclusivas, justas y pacíficas. Fortalecer la complementariedad entre los elementos de gobernanza y gobierno abierto que engloban estas dos agendas será central para su exitosa implementación. Así, el ODS 16 se convierte en un vehículo para que los países avancen en la implementación de los ODS de dos formas: directamente, mediante el establecimiento de metas y objetivos centrados específicamente en la apertura, haciendo eco a sus propias metas, que buscan promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas para todos a través de instituciones que rinden cuentas; e, indirectamente, al reconocer que los principios de gobierno abierto son fundamentales para el logro de una gama mucho más amplia de objetivos de desarrollo sostenible, al proporcionar herramientas para un mejor diseño de mecanismos responsables y transparentes que den seguimiento a la implementación de los ODS. Desde esta segunda perspectiva, el gobierno abierto puede convertirse en una política palanca, definida esta como aquellas políticas con capacidad de acelerar la implementación de los ODS, idóneas para romper silos o compartimentos sectoriales rígidos y atender a un desarrollo sostenible que conecte diferentes actores, sectores y políticas en una visión común integrada (Lopez Pagan, 2018; FEMP, 2018c; Gobierno de España, 2018).

Asimismo, tanto la Agenda 2030 como la NAU reconocen el papel que durante décadas han desarrollado los Gobiernos locales liderando experimentos de nuevas formas de toma de decisiones participativas de cara a lograr sociedades más sostenibles, efectivas y responsables para con los ciudadanos. Veinticuatro referencias a la participación ciudadana, veintidós referencias a la transparencia y a la rendición de cuentas, doce a procesos de colaboración y cocreación, y nueve a la utilización de las nuevas tecnologías, es el balance del reflejo de la inserción de las políticas de gobierno abierto en el marco de la NAU. Las políticas de gobierno abierto ofrecen un marco favorable para que los Gobiernos locales y regionales avancen en el logro de estos objetivos, ya que implican una nueva forma de gobernanza que favorece la transparencia y el acceso a la información pública, promueve la trazabilidad de las decisiones políticas, involucra a los ciudadanos en el ciclo de políticas públicas y fomenta el trabajo conjunto entre ciudadanos, administraciones y el sector privado (Lopez Pagan, 2018).

En el caso de Iberoamérica, la cooperación entre Gobiernos locales cuenta con décadas de experiencia, que ha dado sus frutos en un modelo único de cooperación caracterizado por conseguir resultados concretos que inciden en el fortalecimiento de las políticas públicas sectoriales, basado tanto en la cooperación técnica (intercambio de buenas prácticas, generación de redes, generación de diálogo político) así como en la creación de capacidades a través de la formación. En materia de políticas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y gobierno abierto, Iberoamérica es una de las regiones donde más avances se están desarrollando. Ejemplo de ello, es la adopción de Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CIGA), elaborada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y aprobada

*La Agenda 2030 y la NAU reconocen el papel que han desarrollado los Gobiernos locales liderando experimentos de nuevas formas de toma de decisiones participativas*

en 2016 en XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. La CIGA identifica y desarrolla una serie de criterios y principios orientadores para generar políticas públicas de gobierno abierto, que abarcan los tres pilares iniciales, a saber: transparencia, participación y colaboración; pero recogiendo otros aspectos necesarios como la rendición de cuentas, la innovación ciudadana, la calidad de los servicios públicos y la asociación Estado-sociedad como actores corresponsables en el desarrollo sostenible de los países. La CIGA expresamente reconoce el papel de los Gobiernos subnacionales y de los municipios abiertos “dada su proximidad, el rol que cumplen en el espacio territorial y la cercanía a las necesidades de la población, los Gobiernos subnacionales (regionales, departamentales) y locales (municipios, ayuntamientos) son una pieza fundamental en un modelo integral de gobierno abierto. En Iberoamérica son ya muchas las experiencias locales exitosas de apertura, que desde entornos metropolitanos como de ayuntamientos rurales y menos poblados, dan cuenta de que este nivel de proximidad con el ciudadano es clave en el desarrollo de iniciativas de gobierno abierto en la región” (CLAD, 2106).

La carta continúa expresando que por ello, se deberá buscar que los principios y mecanismos expresados “tengan una aplicación preferente y prioritaria en este nivel de Gobierno, no solo siendo considerados en los planes y estrategias nacionales, sino promoviendo acciones propias y marcos legales que permitan el desarrollo y consolidación de este modelo de gobernanza a nivel local, y que busque a su vez reducir la marginación, las desigualdades y permita la adecuada articulación del territorio, en donde cuestiones tales como la defensa y gestión de los recursos naturales, el desarrollo sustentable y la preservación del medio ambiente, jugarán un papel clave en la Agenda 2030” (CLAD, 2016).

Para avanzar en el cumplimiento de ambas agendas será imprescindible hacer un plan de acción en la región que promueva el gobierno abierto como política palanca en las estrategias país. Para ello resulta esencial: (1) revisar las dimensiones con las que el Banco Mundial mide la calidad institucional —voz y rendición de cuentas; estabilidad política; eficacia del gobierno; calidad de la regulación; Estado de derecho; y control de la corrupción—; (2) desarrollar las metas e indicadores establecidos para el ODS 16 que consisten en: reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas; crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas; y garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades; e (3) incorporar un análisis cualitativo sobre los procesos llevados a cabo en los diferentes niveles de gobierno de la región en relación a las políticas de gobierno abierto.

## 4. Conclusiones

Iberoamérica constituye un espacio de integración política que ha renovado su discurso y su marco de acción en torno a la Agenda de Desarrollo Sostenible. En dicho escenario de actuación conjunta, es imprescindible priorizar y declinar metas sobre las que los países de la región puedan progresar de una forma armonizada. La propia riqueza y heterogeneidad de la comunidad iberoamericana puede dar lugar a procesos de implementación de la agenda que se enmarquen en diferentes velocidades. Pero ello, debe capitalizarse en positivo. En un marco de cooperación y solidaridad entre los Estados iberoamericanos, deben encontrarse y fijarse las fórmulas pertinentes para el apoyo mutuo y el intercambio de experiencias, donde aquellos que por su contexto puedan progresar más ayuden a aquellos que encuentran más dificultades.

*Iberoamérica  
constituye un  
espacio de  
integración política  
que ha renovado  
su discurso y  
su marco de  
acción en torno  
a la Agenda  
de Desarrollo  
Sostenible*

Buscar un lenguaje compartido, construir un hilo conductor que derive en una narrativa singular de Iberoamérica para el cumplimiento de los ODS cuenta con un presupuesto de partida común: los responsables públicos enfrentan el reto de reconectarse con su ciudadanía de una manera renovada y de fortalecer su confianza en la gestión pública. Asimismo, la región está posicionada como líder en la formulación de nuevas formas de gobernanza abierta que pueden dar respuesta a dicho reto. La ciudadanía, cada vez más activa y concienciada, exige más información sobre la acción de su Gobierno, así como una mayor transparencia y responsabilidad, un mejor acceso a la información y nuevos mecanismos de diálogo con las administraciones públicas a todos los niveles. Esta conexión es esencial para la construcción de territorios más incluyentes, responsables, participativos y eficientes en la prestación de servicios públicos. Para responder a estas demandas, muchos poderes públicos de ámbito local, regional y central del espacio iberoamericano han adoptado el gobierno abierto en su agenda administrativa y política, como un nuevo modelo de gobernanza que brinda una oportunidad para las administraciones públicas de todos los niveles. Iberoamérica, desde el compromiso con la Agenda 2030 cuenta con una herramienta esencial, su conocimiento y apuesta por el gobierno abierto. Iberoamérica debe aprovechar esa experiencia y ponerla al servicio del desarrollo sostenible de su comunidad.

## Bibliografía

- Alonso, J. A., Huitrón, A., & Santander, G. (2017). *Iberoamérica y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM). Madrid: Secretaria General Iberoamericana (SEGIB). Disponible en <https://www.segib.org/wp-content/uploads/LosODSeIberoam--ricaweb.pdf>
- CGLU. (2016). *IV informe del Observatorio Mundial sobre Democracia Local y Descentralización: Cocreando el futuro urbano (GOLD IV)*. Disponible en [https://www.uclg.org/sites/default/files/gold\\_esp-web.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/gold_esp-web.pdf)
- CIDOB. (2015). *La localización de los ODS*. Disponible en [https://www.cidob.org/es/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier\\_ods\\_2015\\_2030/objetivos\\_de\\_desarrollo\\_sostenible\\_la\\_agenda\\_2030\\_del\\_compromiso\\_a\\_la\\_practica/la\\_localizacion\\_de\\_los\\_ods](https://www.cidob.org/es/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_ods_2015_2030/objetivos_de_desarrollo_sostenible_la_agenda_2030_del_compromiso_a_la_practica/la_localizacion_de_los_ods)
- CLAD. (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, adoptada por la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Cartagena de Indias, Colombia, 28 y 29 de octubre de 2016. Disponible en <https://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA-Octubre-2016.pdf>
- FEMP. (2018a). Think Europe: Compromiso 2030. Notas conceptuales del encuentro celebrado en el marco del Consejo de Municipios y Regiones de Europa los días 16 a 18 de enero de 2018. Soria. Disponible en [www.localizandoods.es](http://www.localizandoods.es)
- FEMP. (2018b). Estrategia de la FEMP para la implementación de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 26 de junio 2018. Madrid. Disponible en [www.localizandoods.es](http://www.localizandoods.es)
- FEMP. (2018c). Aportaciones al Borrador 0 del Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030, mayo 2018. Madrid. Disponible en: [www.localizandoods.com](http://www.localizandoods.com)
- FIGL. (2018). Declaración del XI Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales, adoptada el 7 de noviembre de 2018 en Madrid.

- GTF, UNDP, & UN Habitat. (2016). Roadmap for localizing the SDGs: implementation and monitoring at subnational level. Disponible en [https://www.uclg.org/sites/default/files/roadmap\\_for\\_localizing\\_the\\_sdgs\\_0.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/roadmap_for_localizing_the_sdgs_0.pdf)
- Gobierno de España. (2018). Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, 29 de Junio. Madrid. Disponible en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>
- López Pagán, J. (2018). *La ventana de oportunidad del gobierno abierto en España: un análisis desde el ámbito local*. Granada: CEMCI.
- ONU. (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Disponible en [https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf)
- ONU. (2016). *Nueva Agenda Urbana*. Disponible en <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- PNUD. (2016). Desde los ODM hasta el desarrollo sostenible para todos: Lecciones aprendidas tras 15 años de práctica. Disponible en [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/SDGs/Spanish/ES\\_f\\_UNDP\\_MDGs-to-SDGs\\_web.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/SDGs/Spanish/ES_f_UNDP_MDGs-to-SDGs_web.pdf)
- SEGIB. (2018). Nota conceptual. Una Iberoamérica próspera, inclusiva y sostenible. *XXVI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica La Antigua Guatemala 2018*. Disponible en [http://cumbreiberoamericana2018.gt/Uploads/Documents/201810051136040\\_Nota\\_conceptual\\_Guatemala.pdf](http://cumbreiberoamericana2018.gt/Uploads/Documents/201810051136040_Nota_conceptual_Guatemala.pdf)



# DE HISPANIA A LA CRISIS ECONÓMICA: PASADO Y PRESENTE DE LA IMAGEN DE ESPAÑA EN EL EXTERIOR

## From Hispania to the Economic Crisis: Past and Present of the Spanish Image Abroad

**José Pablo Martínez Romera**

Observatorio Imagen de España del Real Instituto Elcano

E-mail: [jmartinez@rielcano.org](mailto:jmartinez@rielcano.org)



Autor

Aunque la Hispania romana ya proyectaba retazos conductuales propios, la imagen de España se consolidó a mediados del pasado milenio en torno a una serie de rasgos propios de la potencia hegemónica que llegó a ser en aquella época. Desde entonces, su imagen siempre ha girado en torno a dos arquetipos básicos y antagónicos, el ilustrado y el romántico, lo que ha generado percepciones intensas y contradictorias. No obstante, a finales del siglo XX, la imagen ya era homologable a la del resto de países occidentales. En los primeros años del siglo XXI, la imagen de España ha estado notablemente influenciada por la crisis económica, aunque siempre ha permanecido entre los veinte países con una mejor reputación. La valoración de España es especialmente elevada en ámbitos relacionados con el entretenimiento y la cultura, y más baja en aquellos vinculados a la economía y la tecnología.



Resumen

*Although the Roman Hispania already projected some typical behavior, the image of Spain abroad was consolidated in the middle of the last millennium around several features related to the hegemonic power that it reached at that time. Since then, its image has always turned around two basic and antagonistic archetypes, the Enlightenment one and the romantic one, what has generated intense and contradictory perceptions. However, at the end of the 20<sup>th</sup> century the image was already comparable to that of Western countries. In the first years of the 21<sup>st</sup> century, the image of Spain has been significantly influenced by the economic crisis, although it has remained always among the twenty countries with a better reputation. The valuation of Spain is especially high in areas related to entertainment and culture, and lower in those related to economics and technology.*



Abstract

Imagen de España; marca país; diplomacia pública.

*Image of Spain; nation branding; public diplomacy.*



Key words

Recibido: 01-10-2018. Aceptado: 25-05-2019



Fechas

## 1. Introducción

En los últimos años estamos siendo testigos de la creciente importancia que los países dan a la imagen proyectada al exterior, conscientes del impacto que puede llegar a tener en la defensa de sus intereses políticos y económicos. A este respecto, el *Country RepTrak 2018* (Reputation Institute, 2018) estima en más de un 70% la correlación existente entre la imagen global de un país y la predisposición por parte de la población extranjera a comprar sus productos, invertir en sus empresas o visitarlo. En esta línea se enmarcarían las iniciativas en diplomacia pública y marca-país llevadas a cabo por cada vez más países, no siempre de manera satisfactoria (Noya y Prado, 2012), destinadas a la diferenciación del resto de Estados en una competición global por unos mismos objetivos. Así, “la política moderna del Estado-nación estaría dando paso a la política posmoderna del Estado-marca” (Noya, 2007). España no ha sido ajena a esta dinámica, y ya en la década de los 80 empezó a dotarse de instituciones públicas destinadas a la gestión de la imagen exterior en los ámbitos turístico, comercial y cultural tales como, respectivamente, Turespaña, ICEX o el Instituto Cervantes; a las que más tarde se añadió, entre otras, la iniciativa *Marca España*.

No obstante, este reciente interés por la imagen generada no debe hacernos creer que la construcción de un imaginario colectivo vinculado a países es un fenómeno reciente, sino todo lo contrario; pues desde el momento en el que una sociedad es reconocida como tal más allá de sus fronteras, empieza a forjar una imagen basada en un entramado de estereotipos y prejuicios que se traducen en una mayor o menor reputación y prestigio. Con el paso del tiempo esa percepción por parte del observador foráneo va evolucionando mediante un proceso que, “mezcla de historia narrativa, recuerdos de acontecimientos pasados, cuentos y conversaciones”, Boulding calificaba de literario, y por el cual la imagen de cada momento es fruto de la sedimentación de todas las anteriores (Noya, 2012). De tal manera, que a España se la considere en la actualidad un país religioso y tradicional a la par que tolerante y democrático (Real Instituto Elcano, 2017) no es una percepción fija del presente, sino que deviene de la acumulación de percepciones durante décadas e incluso siglos.

Este artículo comienza con una mirada a la evolución histórica de la imagen de España desde la Edad Media hasta los albores del siglo XXI, pasando por las diversas etapas intermedias tales como la época imperial o la Guerra Civil. Posteriormente, a través de análisis demoscópicos se indaga en la imagen percibida en el extranjero durante una última década en la que la profunda crisis económica acaecida en el país ha tenido especial incidencia. Por último, se establecen unas conclusiones.

## 2. 1000 años de imagen de España<sup>1</sup>

Mucho antes de la conformación de España como nación, los pobladores de la Hispania romana ya mostraban ciertas características propias tales como la crueldad a ojos de algunos escritores de la época. No obstante, más allá de algunos retazos conductuales de sus habitantes, Hispania apenas suponía algo más que un mero concepto geográfico (Faci, 1992). Así, habría que esperar a la Edad Media para que se empezara a gestar una imagen propia de lo español, y en ello tuvo un papel significativo el Camino de Santiago como enlace de la península con el

*Que a España se la considere un país religioso y tradicional a la par que tolerante y democrático no es una percepción fija del presente*

<sup>1</sup> Este epígrafe toma como principal referencia las etapas descritas en Espinosa y Noya (1996) y Noya (2012).

resto del continente. No obstante, en contra de la idealización que en ocasiones se ha hecho del mismo ensalzándolo como punto de encuentro de diferentes culturas, los escritos relativos a tales encuentros hablan del desprecio de los francos hacia los hispanos, considerándolos bárbaros, xenófobos, pobres o perversos. En esta línea, la Reconquista siguió conformando una imagen predominantemente negativa de lo español en territorio vecino, en este caso de poca valentía debido al poco ensañamiento de los nobles contra todo lo musulmán, lo que acabaría derivando en que, en algunos casos, a los hispanos se les insultase con el calificativo de “marranos” (Noya, 2012). Para la muerte de Alfonso X en 1282, la idea de una España unitaria y cristiana empezaba a consolidarse, lo que facilitaba la uniformidad de la imagen proyectada al exterior entre la que sobresale el cliché, fomentado por los eclesiásticos en contra de la realidad, de “enemistad a muerte con los musulmanes” (Faci, 1992).

En los siglos XIV y XV, el considerable aumento de los intercambios comerciales y diplomáticos, y de viajeros en general, fue acorde a la proliferación de estereotipos relativos a los españoles. Entre los conductuales destacaban la fiera, el orgullo, la envidia y una reducida laboriosidad; mientras que físicamente se incidía en la baja estatura, el pelo y la piel oscura, y la barba (López-Cordón, 1992). Pero sería a lo largo de los siglos XVI y XVII cuando la imagen de España adquiriese una enorme fuerza en forma de “leyenda negra”<sup>2</sup>, fruto de su auge como fuerza hegemónica europea, así como por las expulsiones de musulmanes y judíos, y su condición de ariete del catolicismo contra el protestantismo; hasta el punto de que ciertos elementos de aquella época hayan perdurado en el extranjero a través de diversas expresiones culturales, especialmente el teatro<sup>3</sup>. El gran poder logrado en tan poco tiempo despertó la envidia de los rivales de la época, entre los que se consolidó una imagen de España basada en la intolerancia religiosa, la ambición política y la ineficacia económica (Noya, 2012).

En el siglo XVIII, la decadencia del Imperio repercutió en la actitud del resto de europeos hacia España, que pasaron de temerla a, conscientes de su inferioridad, señalar sus problemas de acuerdo con el espíritu Ilustrado de la época. No obstante, mientras que desde la óptica de filósofos franceses tales como Voltaire o Montesquieu<sup>4</sup> el causante de la situación era el propio pueblo español, al que consideraban vicioso, perezoso y reaccionario; para los primeros viajeros ingleses, cuya visión tuvo una gran repercusión en Reino Unido gracias a la difusión que empezaban a tener los libros de viajes, el origen de los males eran las corruptas e ineficaces clases dirigentes que habían obstaculizado las reformas necesarias en los ámbitos agrarios, industrial y comercial. Así, para el militar y viajero Alexander Jardine “se trata del mejor pueblo posible bajo el peor tipo de gobierno existente en Europa” (Lucena, 2006).

Entre el siglo XVIII y el siglo XIX, especialmente a partir de la guerra de Independencia, se produjo la principal mutación histórica de la imagen de España<sup>5</sup>. Así, de la negativa y oscura visión ilustrada cuyos principales estereotipos eran el inquisidor y el soldado, se pasó a la positiva y exótica perspectiva romántica que giraba en torno al torero y el bandolero. Igualmente,

*Entre el siglo XVIII y el siglo XIX se produjo la principal mutación histórica de la imagen de España*

2 Cabe incidir en que esta denominación no sería acuñada hasta 1914 por Julián Juderías en su clásico *La Leyenda Negra. Estudios acerca del concepto de España en el extranjero*.

3 A este respecto cabe reseñar la presencia en el folclore de Reino Unido y Países Bajos de la Armada Invencible (de hecho, el término “armada” ha sido adoptado por la lengua inglesa) y el Duque de Alba respectivamente.

4 Voltaire plasmó estas opiniones en *Ensayo sobre las costumbres y el espíritu de las naciones de 1756*, mientras que Montesquieu lo hizo en *Espíritu de las Leyes*.

5 La imagen romántica del XIX se circunscribió a Europa, pues en toda América perduró la leyenda negra.

la cultura musulmana centra el interés de autores románticos tales como Victor Hugo y Washington Irving<sup>6</sup>, lo que, junto al mito de la *Carmen* pasional e independiente de Merimée (cuya repercusión aumentó con la ópera de Bizet), induce a que Andalucía fagocite la imagen española proyectada al exterior. Cabe destacar que en ocasiones la mirada romántica no cambiaba el estereotipo, sino que simplemente lo reinterpretaba dándole la vuelta. Así, lo que antes era criticado como ausencia de industria e infraestructuras, ahora era alabado como signo de autenticidad frente a una Europa cada vez más aburguesada, fenómeno al que Álvarez Junco vino en calificar “reevaluación romántica”. En cualquier caso, tal y como advirtió Varela Ortega, España había pasado de ser un país antipático pero europeo, tratado de igual a igual; a ser un país simpático pero oriental, tratado de manera condescendiente (Lamo de Espinosa y Noya, 1996).

Lo poco que quedaba del Imperio español desapareció en el desastre del 98, tras lo cual el país se convirtió en el paradigma internacional de la decadencia (Ucelay, 1992). No obstante, tanto el rigor transmitido por el régimen de Primo de Rivera, como los aires regeneracionistas inherentes a la posterior proclamación de la II República, posibilitaron una cierta recuperación de la imagen de España durante el primer tercio del siglo XX. Mejora que, sin embargo, se vio frenada por el progresivo deterioro de la situación política, hasta truncarse definitivamente con el estallido de la Guerra Civil y el regreso de los tópicos que asociaban a los españoles como un pueblo violento y cruel. La repercusión internacional del conflicto y la propaganda de ambos contendientes no hizo sino retroalimentar los dos principales arquetipos sobre los que ya se sostenía la imagen española. Por un lado, el bando nacional hizo uso de la mitología de la España imperial y católica frente al “infel antioccidental”, mientras que desde el bando republicano se trasladó la imagen de un pueblo levantado en armas contra la España feudal e inquisitorial. La difusión de esta segunda visión romántica se vio favorecida por la presencia de brigadistas internacionales y corresponsales afines de la repercusión de Ernest Hemingway, George Orwell o John Dos Passos<sup>7</sup>. No obstante, tal y como indica Tusell (1992), la visión del conflicto en el exterior no siempre estaba polarizada, pues a veces incluía diversos matices que impedían simpatizar totalmente con uno u otro bando (conservadores antifascistas, obreros católicos, etc.), o directamente la posición del observador foráneo se mantenía neutral.

El triunfo de Franco y la primera década de la dictadura alimentó todos los estereotipos de la leyenda negra en el extranjero. Sin embargo, a partir de los años 50 y muy especialmente en los 60 y 70, en paralelo al abandono de la autarquía y la apertura económica del país, el régimen franquista llevó a cabo una intensa labor publicitaria destinada a atraer turistas a través de iconos románticos como el sol, los toros o el flamenco, en lo que suponía una vuelta al “andalucismo” de España pero esta vez impulsado desde dentro. Prueba del éxito de tal estrategia es que, al reclamo del famoso eslogan “Spain is different” ideado por el entonces Ministerio de Información y Turismo, se pasaron de dos millones de turistas en 1957 a 31 millones en 1973 (Vallejo, 2013).

El recuerdo de una Guerra Civil que había reforzado la imagen violenta de los españoles, junto a la longevidad de la dictadura y el desconocimiento del proceso de modernización socioeco-

*El triunfo de Franco y la primera década de la dictadura alimentó todos los estereotipos de la leyenda negra en el extranjero*

6 El primero escribió *Les Orientales* en 1828 y el segundo *Crónica de la Conquista de Granada* en 1829 y *Cuentos de La Alhambra* en 1832.

7 Entre las obras a destacar de este grupo de autores acerca de la Guerra Civil están *Elogio de Cataluña* (Orwell, 1938), *La quinta columna* (Hemingway, 1969), *The Spanish cockpit* (Borkenau, 1937), o *Els de Barcelona* (Kaminsky, 1937). A pesar de que no participó en el conflicto, también cabe mencionar la obra de G. Brenan *El Laberinto Español. Antecedentes sociales y políticos de una gran tragedia: la Guerra Civil* (1943).

nómico acaecido en las dos décadas anteriores, hizo que durante la Transición buena parte de la opinión pública internacional se sorprendiera de que esta se desarrollara de manera relativamente pacífica y culminase con éxito (Powell, 1992). De hecho, el único episodio que encajó en dicho imaginario exterior (y probablemente por ello el más difundido y conocido) fue el fallido golpe de Estado del 23-F. Desafortunadamente, la imagen de un grupo de guardias civiles con sus correspondientes tricornos entrando pistola en mano en el Parlamento era demasiado potente para pasar inadvertida. A pesar de ello, en la línea de lo ya apuntado, la imagen general que fructificó tras este proceso fue la de España como un país moderno y democrático; hasta el punto de que la Transición española se convirtió a partir de ese momento en modelo para otros países, especialmente en Latinoamérica, que también tuvieron que emprender procesos de democratización similares.

A lo largo de la década de los 80, esta imagen de modernidad y dinamismo se vio acrecentada con la incorporación en la UE y, en el plano cultural, el fenómeno de la movida. El culmen de este proceso se produciría en 1992, año en el que coincidieron las celebraciones de la Exposición Universal de Sevilla, los Juegos Olímpicos de Barcelona y la capitalidad cultural de Madrid. No obstante, ni siquiera en este momento en el que el objetivo era exponer una imagen renovada se quiso renunciar a ciertos estereotipos a los que el país históricamente tanto debía. Así, algunos de los principales lemas publicitarios de aquel año fueron “España, todo bajo el sol” y “En España hace tanto calor que hasta en los museos huele a crema para el sol”, este último acompañado del cuadro de *La maja desnuda* de Goya (Poutet, 1992). El éxito de estos megaeventos en términos de proyección internacional fue de tal magnitud, que según Javier Noya a partir de entonces se descuidaron aspectos de diplomacia pública (2012). En cualquier caso, para finales de siglo, España por fin había conseguido una imagen propia pero totalmente homologable a la de los países de su entorno.

*Los medios de comunicación extranjeros contribuyeron sobremanera a consolidar la negativa imagen española*

### 3. 2008-2017: una década de crisis y recuperación

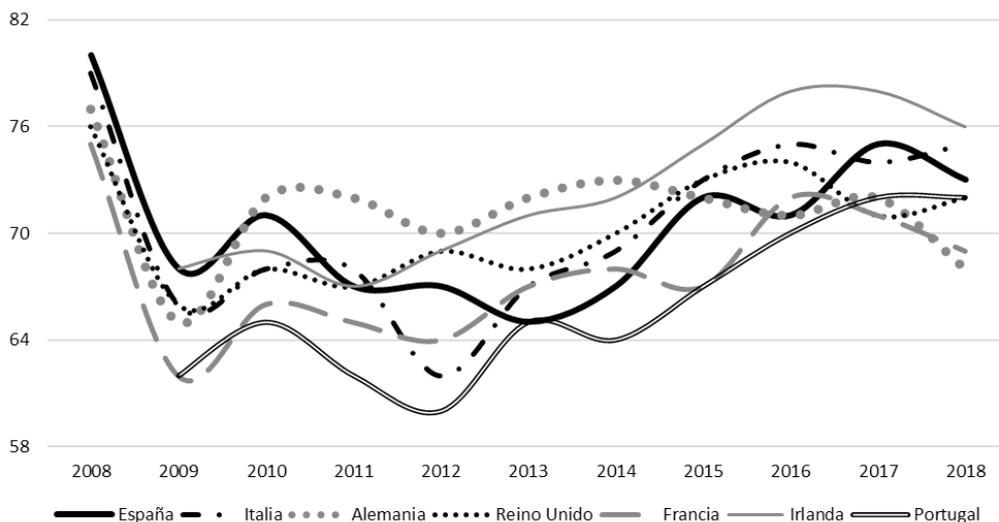
La boyante situación económica de España durante los primeros años del siglo XXI vino acompañada de una imagen significativamente positiva. Según datos del *Country Reptrak 2018* (Reputation Institute, 2018) a comienzos de 2008<sup>8</sup> se situaba en los 80 puntos (sobre 100), si bien una vez iniciada la crisis económica mundial se observa cómo su especial repercusión en España deterioró rápidamente la imagen hasta tocar fondo a comienzos de 2013 con una puntuación de 65. De tal manera, quedaba por detrás de las potencias europeas a las que hasta hacía poco tiempo superaba, pero también de algún país al que la crisis igualmente había afectado con gran virulencia como es el caso de Irlanda.

Resulta evidente que una de las principales vías de proyección de un país son los medios de comunicación extranjeros y en el caso español, estos contribuyeron sobremanera a consolidar la negativa imagen española. En base al análisis de Ramírez (2014), los principales temas de España tratados por la prensa internacional en 2013 fueron la crisis económica con un 12,2% de presencia (destacando los términos “déficit”, “recesión” y “desempleo”), los mercados y la financiación con un 8,3%, y la corrupción con un 7,6%. A este respecto cabe destacar que la imagen trasladada por la prensa no se vehícula únicamente a través de noticias, sino también mediante viñetas de humor, las cuales pueden tener un especial impacto en el lector gracias a

<sup>8</sup> El trabajo de campo de los informes *Country RepTrak* se lleva a cabo durante el primer trimestre del año.

su visualidad. Entre las publicadas en diversos medios de referencia entre 2012 y 2014 (Francescutti, 2014) destacan igualmente la crisis económica y la corrupción, que son abordadas a través de los principales estereotipos ya mencionados en el anterior epígrafe.

**Gráfico 1. Evolución de la valoración de España y de los países de su entorno, 2008-2018**



Fuente: elaboración propia con datos de "La reputación de España en el mundo. Country Reptrak 2018", *Reputation Institute* (2018)

**Imagen 1. Viñetas de Chad Crowe en *The Wall Street Journal* (izquierda), y de Rodrigo en el portugués *Expresso* (derecha).**



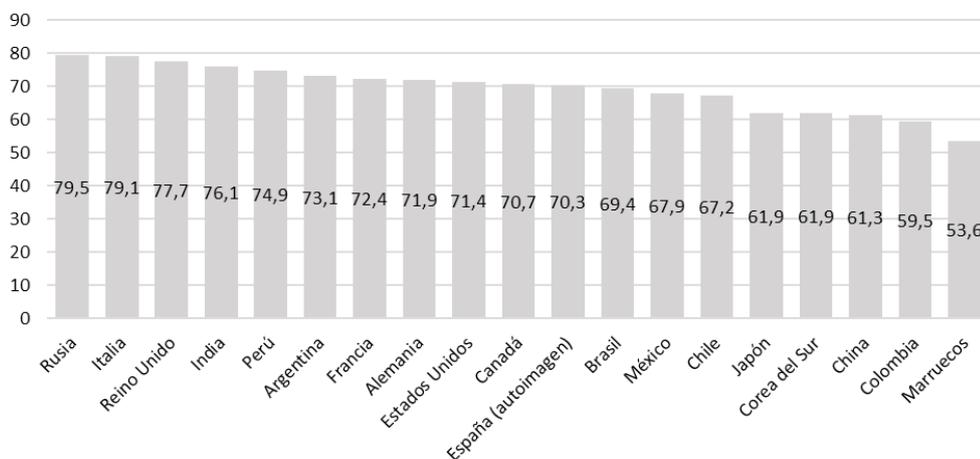
Fuente: *Tómeros famélicos, majas desahuciadas y Leyenda Negra: España vista a través de las viñetas de la prensa internacional*, Francescutti (2014)

No obstante, el propio Ramírez destaca que, a lo largo de 2013, en la medida en que el país mostraba ciertos síntomas de recuperación, dicho tratamiento informativo fue tornándose positivo. Tal circunstancia es consistente con la posterior evolución del prestigio internacional de España, pues con algunos altibajos ha ido mejorando hasta la actualidad si bien todavía queda lejos de los datos mostrados una década atrás. Tal circunstancia probablemente tenga relación con el hecho de que a pesar de que la dimensión económica española ha perdido protagonismo en la prensa extranjera en favor de la dimensión sociopolítica, en esta han predominado las noticias relativas a la inestabilidad parlamentaria y a la crisis institucional en Cataluña (Sánchez,

Sotos, y Vázquez, 2017). De tal manera, mientras en 2008 la puntuación otorgada por los países del antiguo G-8 alcanzaba los 80 puntos, en 2018 ha sido de 73,1; en cualquier caso, más de cuatro puntos por encima de la concedida por los encuestados en Latinoamérica (68,7), quizás debido a que en algunos de estos últimos todavía perviven ciertos sentimientos negativos hacia España en su condición de antigua potencia colonial<sup>9</sup>.

Y es que existen notables diferencias en la valoración de España en función de dónde se pregunte. Así, mientras en Rusia e Italia la reputación española roza los 80 puntos, en Colombia y Marruecos no alcanza los 60. Por parte del resto de países cabría destacar el contraste entre los asiáticos, pues mientras los indios otorgan una puntuación de 76,1; chinos, surcoreanos y japoneses apenas superan los 60<sup>10</sup>. Curiosamente, la imagen que tenemos los españoles de nosotros mismos, la denominada autoimagen, se sitúa aproximadamente en el punto intermedio de dichas visiones antagónicas, lo que denota cierta ecuanimidad a diferencia de otros países con una autopercepción especialmente positiva (Rusia, Turquía) o negativa (Brasil, Sudáfrica). No obstante, cabe remarcar que la valoración interna de España ha experimentado una fuerte recuperación desde que en 2014 alcanzase su mínimo situándose 14,1 puntos por debajo de la valoración externa, lo cual refleja que durante la crisis los españoles fueron notablemente más críticos con ellos mismos de lo que lo fueron desde fuera.

**Gráfico 2. Comparativa internacional de la valoración de España**



Fuente: elaboración propia con datos de La reputación de España en el mundo. *Country RepTrak*, (Reputation Institute, 2018)

En base a la encuesta realizada en los países del antiguo G-8, la imagen de España es la 14.<sup>a</sup> mejor valorada de los 55 países evaluados. Desde las primeras ediciones del informe *Country RepTrak*, nueve de las diez primeras plazas están copadas por una serie de países que proyec-

<sup>9</sup> Tal y como indican Sánchez, Macarro y Álvarez (1994), los movimientos emancipadores latinoamericanos provocaron que la visión de España como “madrasta” fuera habitual en el siglo XIX, si bien a lo largo del siglo XX dicho sentimiento se fue atenuando de manera progresiva gracias a la abundante inmigración española y a una cultura común que utilizaron de barrera ante la amenaza del nuevo imperialismo estadounidense.

<sup>10</sup> Esto no es impedimento para que exista un interés creciente por España en estos países, tal y como muestra el incremento durante 2017 del 43% y 37% de turistas procedentes de Corea del Sur y China respectivamente (Estadísticas de movimientos turísticos en frontera, Frontur, INE).

tan una imagen muy positiva ligada a su elevado nivel de bienestar, poder blando y abundante naturaleza: Suecia, Finlandia, Suiza, Noruega, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Dinamarca y Países Bajos. Parece evidente que de momento España no está en condiciones de competir en términos de imagen con países de estas características, si bien debe ponderarse la fortaleza de dicha imagen dado que ni siquiera en plena crisis económica cayó por debajo de la 17.<sup>a</sup> posición, quedando habitualmente por encima de los países de nuestro entorno. En 2018 la valoración de España fue superior a la de Reino Unido, Portugal, Francia y Alemania, situándose justo por debajo de la de Italia.

No obstante, si se desciende al detalle de los atributos evaluados se hallan amplias diferencias entre los mismos, lo cual indica que la imagen que proyecta España dista de ser homogénea en todas sus áreas. Por un lado, en aspectos más vinculados a la forma de ser y disfrutar tales como “ocio y entretenimiento”, “cultura” y “amabilidad y simpatía” sí encabezaría la clasificación mundial (7.<sup>a</sup>, 9.<sup>a</sup> y 10.<sup>a</sup> respectivamente). Por el otro, en ámbitos más ligados a la competitividad y el desarrollo como “sistema educativo”, “entorno económico” y “tecnología e innovación” la posición española sería bastante más modesta (20.<sup>a</sup>, 21.<sup>a</sup> y 24.<sup>a</sup>); y solo ligeramente mejor en aquellos relacionados con la corrupción tales como “ética y transparencia” y “entorno institucional” (19.<sup>a</sup> en ambos casos), si bien con una valoración muy superior a la otorgada por los propios españoles (26,4 y 24,2 puntos de diferencia respectivamente). Tales valoraciones son coherentes con los comportamientos de apoyo también reflejados en el *Country RepTrak*, ya que mientras los encuestados del G-8 piensan que España es el 11.<sup>o</sup> y 12.<sup>o</sup> país más propicio para visitar y vivir, lo consideran el 18.<sup>o</sup> y el 19.<sup>o</sup> más recomendable para invertir y estudiar.

Una segunda fuente que aporta información demoscópica de la imagen reciente del país es el *Barómetro de la imagen de España*. En su séptima edición (Real Instituto Elcano, 2017)<sup>11</sup> se exponen algunos datos acerca de la imagen española coincidentes con los ya mostrados, como que la evolución pasó a ser positiva a partir de 2013 o que los aspectos más valorados por parte de los extranjeros son la comida y el atractivo turístico (7,3 y 8,2 respectivamente) mientras en el extremo opuesto se sitúan la economía, el atractivo inversor y las empresas (5,7; 5,9 y 6). Pero, además, y a diferencia del *Country RepTrak*, dicho barómetro también refleja resultados relevantes con respecto a los estereotipos con los que se asocia España.

Así, cuando se pregunta por el primer concepto que viene a la mente cuando se piensa en el país, las principales respuestas son “sol”, “toros” y “fútbol”; si bien existen claras diferencias en función del origen del encuestado. Por un lado, los europeos asocian mucho más España a los elementos propios del turismo de masas del que forman parte: “sol” es nombrado por más del 30% de británicos y franceses, “playa” por el 9% de los alemanes, y “paella” por el 10% de los italianos. Sin embargo, los asiáticos vinculan España especialmente a aquellos elementos más folclóricos propios del arquetipo romántico: “toros” es citado por más del 35% de chinos y turcos, y “flamenco” por el 12% de los japoneses. En cuanto al “fútbol”, los que más lo nombran son los chinos (17%), si bien cabe subrayar que sea el elemento más citado por los marroquíes (13%), por encima de “islam” (10%)<sup>12</sup> o “migración” (4%). Con respecto a oleadas anteriores del

*Los aspectos más valorados por parte de los extranjeros sobre España son la comida y el atractivo turístico*

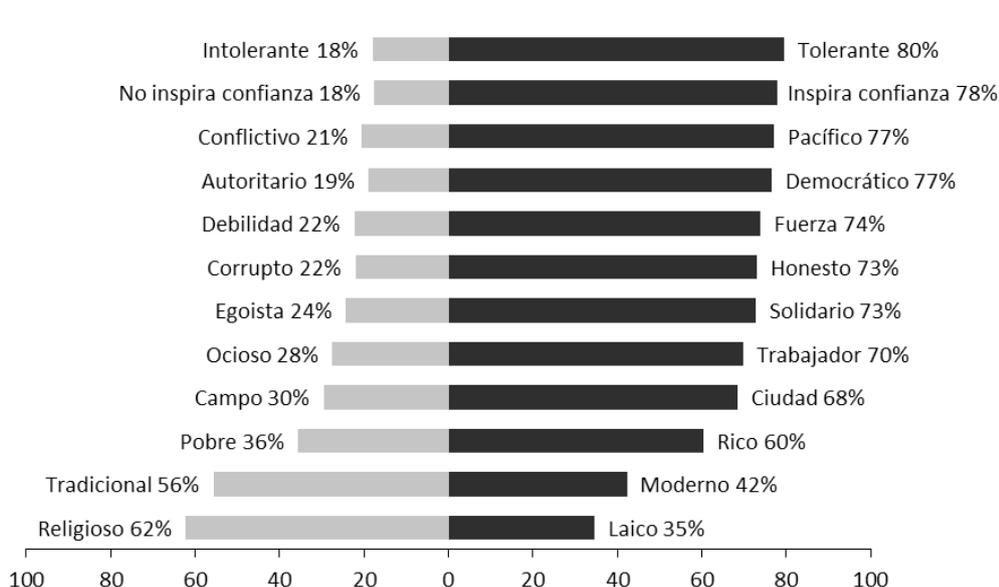
11 En esta edición los países en los que se preguntó por la imagen de España fueron Alemania, Francia, Reino Unido, Estados Unidos, Italia, China, Marruecos, Chile, Ecuador, Japón y Turquía.

12 Según lo indicado por Morales (1992), en los países árabes España todavía sigue siendo percibida en cierta medida a través de la experiencia andalusí.

barómetro destaca que la palabra “crisis” prácticamente haya desaparecido de la asociación de ideas con España, cuando a comienzos de 2015 (Real Instituto Elcano, 2015) era de las más citadas, llegando a figurar en primera posición en Marruecos y México y en segunda en Francia y Alemania (18%, 10,2%, 10% y 8,5% respectivamente).

Otra aportación relevante del *Barómetro de la imagen de España* en relación con los estereotipos españoles son las elecciones de los encuestados ante los diferenciales semánticos presentados, es decir, parejas de adjetivos o sustantivos de significado contrario. De manera global, más del 65% consideran a España un país tolerante, confiable, democrático, pacífico, fuerte, honesto, solidario, trabajador y urbano (en lugar de intolerante, no confiable, autoritario, conflictivo, débil, corrupto, egoísta, ocioso y rural); lo cual no impide que el 62% lo consideren religioso en vez de laico, o que el 56% piensen que es un país tradicional en lugar de moderno. Este hecho refleja fehacientemente el proceso por el cual se han ido superponiendo las distintas imágenes que a lo largo de la historia se han proyectado al exterior. De tal manera, los componentes religioso y tradicional propios de la España imperial se complementan con la tolerancia y solidaridad de la España romántica, y a su vez con el carácter democrático y urbano de la España constitucional. No obstante, al igual que en el caso anterior también existen diferencias significativas en función de la procedencia del encuestado. Así, cabría destacar que los japoneses son los únicos que consideran a los españoles más ociosos que trabajadores (51% frente a 48%), que solamente turcos y marroquíes creen que son más laicos que religiosos (78% y 73% frente a 16% y 22%), y que únicamente británicos y japoneses piensan mayoritariamente en España como un país rural en lugar de urbano (60% y 57% frente a 38% y 43%). Por su parte, la dicotomía rico-pobre es en la que existe una mayor discrepancia: en siete países, entre los que destaca China con el 87%, la mayor parte de los encuestados lo consideran rico; mientras que, en otros cuatro, entre los que sobresalen Alemania y Francia con el 63%, predominan los que piensan que España es un país pobre.

**Gráfico 3. Imagen de España por diferenciales semánticos**



Finalmente, tras los diversos análisis acerca de la actual visión que de España se tiene en el resto del mundo, cabe preguntarse en qué medida esta se corresponde con la realidad. Según Martínez (2016), a diferencia de ciertos países cuyo prestigio está considerablemente sobrevalorado (tales como Tailandia, India o Canadá) o infravalorado (a destacar Estados Unidos, Arabia Saudí e Israel), en términos generales la imagen española se ajusta a lo mostrado por los indicadores objetivos, pues solo existe un puesto de diferencia entre la clasificación de imagen y la referente a la realidad (17.º frente a 18.º). No obstante, en base a los datos de la quinta edición del *Sistema de Indicadores de la Distancia entre Imagen y Realidad* (González y Martínez, 2018), con respecto a algunos de los ámbitos analizados, sí existen amplias distancias tanto a favor de la imagen como de la realidad. Entre los primeros cabrían destacar “estilo de vida”, “país recomendable para estudiar” y “entorno político e institucional”; mientras que algunos de los ámbitos donde la realidad española destaca más en comparación con la imagen percibida en el exterior son “país recomendable para asistir a eventos”, “país recomendable para visitar” y “seguridad”<sup>13</sup>.

## 4. Conclusiones

El hecho de que España fuera uno de los primeros Estados-nación de Europa, así como su papel protagonista durante un largo periodo de la historia, ayudó a que desde una época temprana dispusiera de una imagen fuerte, presente en la mayor parte del mundo. De tal manera, tras unos siglos en los que los distintos retazos de imagen generados se agregaban en paralelo a la consolidación del país, desde mediados del milenio pasado la imagen proyectada al exterior ha girado principalmente en torno a dos arquetipos básicos y contrapuestos. Por un lado, según el arquetipo ilustrado fruto de la leyenda negra y la decadencia del Imperio, España aglutinaba una serie de características negativas como la intolerancia, la avaricia y la frialdad, pero sin dejar de ser europeos; mientras que, en base al arquetipo romántico generado en el siglo XIX, España era un país tolerante, generoso y apasionado, pero no europeo (y por tanto no desarrollado). Una vez solapadas, se produjo una continua confrontación entre ambas visiones en la percepción que los extranjeros tenían de España, si bien para finales del siglo XX había logrado una imagen homologable a la del resto de países occidentales.

Ya en el siglo XXI, la intensa crisis económica iniciada en 2008 tuvo un fuerte impacto en la imagen española, circunstancia a la que contribuyó el tratamiento otorgado al país por parte de la prensa extranjera. En 2014, la evolución de la percepción extranjera se tornó positiva y aunque en 2018 todavía no había recuperado el nivel de una década atrás, sí que fue superior a la de países de nuestro entorno tales como Reino Unido, Portugal, Francia y Alemania. Cabe destacar que en aspectos “blandos” tales como “ocio y entretenimiento” y “cultura” la valoración de España es considerablemente superior a la obtenida en atributos “duros” como “entorno económico” y “tecnología e innovación”, lo que sin duda está relacionado con el hecho de que los principales conceptos vinculados al país sean “sol”, “toros” y “fútbol”. Por otra parte, la sedimentación de las sucesivas imágenes históricas de España se refleja en que actualmente se le considere un país tolerante, solidario, pacífico y urbano a la vez que tradicional y religioso. Por último, puede decirse que la visión extranjera se ajusta en gran medida a la realidad española, si

*Según la leyenda negra y la decadencia del Imperio, España aglutinaba características como la intolerancia, la avaricia y la frialdad*

<sup>13</sup> Tanto en Martínez (2016) como en González y Martínez (2018), la metodología se basa en comparar la clasificación en imagen proporcionado por el *Country RepTrak* con la clasificación de realidad elaborada a partir de indicadores objetivos procedentes de fuentes internacionales de reconocido prestigio.

bien en ciertos ámbitos tales como el atractivo turístico o la seguridad existe un amplio margen de mejora dada la infravaloración de la imagen percibida afuera.

A pesar de que, tras numerosos avatares históricos, la imagen de España ya está consolidada entre las veinte mejores del mundo, se debe seguir aspirando a la mejora de la misma debido a la cada vez más dura competencia existente a nivel global. Y dado que las pequeñas diferencias con otros países son las que pueden acabar determinando que un turista, inversor o estudiante se decante finalmente por España, en la línea de lo señalado por Noya (2012), se hace imprescindible profundizar en una estrategia dual de diplomacia pública y marca país.

## Bibliografía

- Faci, J. (1992). La imagen exterior de Hispania en la Edad Media. En *Simposio La mirada del Otro. La imagen de España en el extranjero*, Sevilla.
- Francescutti, P. (2014). Toreros famélicos, majas desahuciadas y Leyenda Negra: España vista a través de las viñetas de la prensa internacional. *Análisis del Real Instituto Elcano*, n. 54/2014. Recuperado de [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/observatoriomarcaespana/ari54-2014-francescutti-toreros-famelicos-majas-deshauciadas-leyenda-negra-espana-vinetas-prensa-internacional](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/observatoriomarcaespana/ari54-2014-francescutti-toreros-famelicos-majas-deshauciadas-leyenda-negra-espana-vinetas-prensa-internacional)
- González, C., y Martínez, J. P. (2018). Sistema de Indicadores de la Distancia entre Imagen y Realidad. Análisis del caso español (5.ª ed.). *Observatorio Imagen de España del Real Instituto Elcano*. Recuperado de <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/711d910f-b3fa-4211-819b-1093435b36c2/GonzalezEnriquez-MartinezRomeira-Sistema-Indicadores-Distancia-Imagen-Realidad-SIDIR-Caso-Espanol-5ed-2018.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=711d910f-b3fa-4211-819b-1093435b36c2>
- Lamo de Espinosa, E., y Noya, J. (1996). *La imagen exterior de España*. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- López-Cordón, M. V. (1992). Imaginación y poder: Estereotipos españoles en la Europa moderna. En *Simposio La mirada del Otro. La imagen de España en el extranjero*, Sevilla.
- Lucena, M. (2006). Los estereotipos sobre la imagen de España. *Norba. Revista de Historia*, (19), 219-229. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10261/16438>
- Martínez, J. P. (2016). Éxitos y fracasos de las marcas país: cuando la imagen se compara con la realidad. *Análisis del Real Instituto Elcano*, n. 90/2016. Recuperado de [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/observatoriomarcaespana/ari90-2016-martinezromera-exitos-fracazos-marcas-pais-cuando-imagen-compara-realidad](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/observatoriomarcaespana/ari90-2016-martinezromera-exitos-fracazos-marcas-pais-cuando-imagen-compara-realidad)
- Morales, V. (1992). La imagen de España en el mundo árabe-islámico. En *Simposio La mirada del Otro. La imagen de España en el extranjero*, Sevilla.
- Noya, J. (2007). *Diplomacia pública para el siglo XXI*. Barcelona: Ariel.
- Noya, J. (2012). *La imagen de España en el mundo*. Madrid: Tecnos.
- Noya, J., y Prado, F. (2012). Marca-país: éxitos y fracasos en la gestión de la imagen exterior. *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, n. 13/2012. Recuperado de <http://>

[www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/723519804d04736c8ed6cff2157e2fd8/DT13-2012\\_Noya-Prado\\_Marca-pais\\_exitos\\_fracasos\\_gestion.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=723519804d04736c8ed6cff2157e2fd8](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/723519804d04736c8ed6cff2157e2fd8/DT13-2012_Noya-Prado_Marca-pais_exitos_fracasos_gestion.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=723519804d04736c8ed6cff2157e2fd8)

- Poutet, H. (1992). La imagen turística de España. En *Simposio La mirada del Otro. La imagen de España en el extranjero*, Sevilla.
- Powell, C. (1992). El impacto de la transición política sobre la imagen de España. En *Simposio La mirada del Otro. La imagen de España en el extranjero*, Sevilla.
- Ramírez, D. (2014). La recuperación de la imagen de España en la prensa internacional durante 2013. *Observatorio Imagen de España del Real Instituto Elcano*. Recuperado de [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/observatoriomarcaespana/oie2-2014-ramirez-recuperacion-imagen-de-espana-prensa-internacional-2013](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/observatoriomarcaespana/oie2-2014-ramirez-recuperacion-imagen-de-espana-prensa-internacional-2013)
- Real Instituto Elcano. (2015). Barómetro de la imagen de España, 5.<sup>a</sup> oleada. *Observatorio Imagen de España del Real Instituto Elcano*. Recuperado de [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/fb309280475a88df9b6fbb12dd3b68de/Barometro\\_Imagen\\_Espana\\_5.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fb309280475a88df9b6fbb12dd3b68de](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/fb309280475a88df9b6fbb12dd3b68de/Barometro_Imagen_Espana_5.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fb309280475a88df9b6fbb12dd3b68de)
- Real Instituto Elcano. (2017). Barómetro de la imagen de España, 7.<sup>a</sup> oleada. *Observatorio Imagen de España del Real Instituto Elcano*. Recuperado de [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/7cb3a69f-1f93-4dd3-b0dd-0b7c0d7d6672/7BIE\\_Informe\\_mayo2017.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=7cb3a69f-1f93-4dd3-b0dd-0b7c0d7d6672](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/7cb3a69f-1f93-4dd3-b0dd-0b7c0d7d6672/7BIE_Informe_mayo2017.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=7cb3a69f-1f93-4dd3-b0dd-0b7c0d7d6672)
- Reputation Institute. (2018). La reputación de España en el mundo. *Country Reprtrak 2018*. Recuperado de [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/6d694ad5-9b94-4171-816c-40175fec9ab7/ReputationInstitute\\_Elcano\\_Reputacion\\_de\\_Espana\\_en\\_el\\_mundo\\_CountryRepTrack\\_2018.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=6d694ad5-9b94-4171-816c-40175fec9ab7](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/6d694ad5-9b94-4171-816c-40175fec9ab7/ReputationInstitute_Elcano_Reputacion_de_Espana_en_el_mundo_CountryRepTrack_2018.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=6d694ad5-9b94-4171-816c-40175fec9ab7)
- Sánchez, J. A., Sotos, E., y Vázquez, T. (2017). Análisis de la presencia España en la prensa mundial durante 2016. *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, n. 9/2017. Recuperado de <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/34e28461-0408-49fd-b4f6-96aa605ef1d0/DT9-2017-SanchezGimenez-SotosOlmo-VazquezBarrio-Analisis-presencia-Espana-prensa-mundial-2016.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=34e28461-0408-49fd-b4f6-96aa605ef1d0>
- Sánchez, R., Macarro, J. M., y Álvarez, L. (1994). *La imagen de España en América*. Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos/Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Tusell, J. (1992). La imagen de España durante la Guerra Civil. En *Simposio La mirada del Otro. La imagen de España en el extranjero*, Sevilla.
- Ucelay, E. (1992). La imagen internacional de España en el periodo de entreguerras. En *Simposio La mirada del Otro. La imagen de España en el extranjero*, Sevilla.
- Vallejo, R. (2013). Turismo y desarrollo económico en España durante el franquismo, 1939-1975. *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, (7), 423-452.



# ENTRE EL *HUDSON* Y EL *POTOMAC*: EL EXILIO ANTIFRANQUISTA Y LA POLÍTICA PROESTADOUNIDENSE DEL GOBIERNO VASCO EN EL EXILIO (1936-1979)

*Between the Hudson and the Potomac:  
The Anti-Franco Exile and the Pro-American Policy  
of the Basque Government in Exile (1936-1979)*

**David Mota Zurdo**

Universidad Isabel I

E-mail: davidmotazurdo@gmail.com



Autor

En este artículo se analiza la política (para)diplomática del Gobierno vasco en el exilio en Estados Unidos entre 1936 y 1979 y sus relaciones con el exilio antifranquista en la búsqueda de un objetivo común: la recuperación de la democracia en España. En sus relaciones con Estados Unidos, el Gobierno vasco buscó el apoyo del exilio antifranquista. Para ello, el *think tank* vasco impulsó la estrategia atlantista, que se centró en utilizar como arma negociadora el mantenimiento de la unidad de la oposición democrática al régimen ante los diplomáticos estadounidenses. Así, se analiza la elaboración y despliegue de esta estrategia a lo largo de diferentes fases, prestando especial atención a las sinergias y reparos existentes hacia esta política. Por último, se estudia su evolución atendiendo tanto a los diferentes agentes e instrumentos del Gobierno vasco como a las relaciones y conversaciones políticas que estos mantuvieron con el resto de las organizaciones de la oposición democrática al régimen.



Resumen

Antifranquismo; Estados Unidos; Gobierno vasco; exilio; paradiplomacia.

*Anti-Franco; United States; basque Government; exile; paradiplomacy.*



Key words

Recibido: 02-07-2018. Aceptado: 13-09-2019



Fechas



*This article analyzes the (para) diplomatic policy of the Basque Government in exile in the United States between 1936 and 1979 and its relations with the anti-Franco exile in the search of a common goal: the recovery of democracy in Spain. In its relations with the United States, the Basque Government tried to get the support of the anti-Franco exile.*

*For this purpose, the Basque think tank promoted the Atlanticist strategy, which focused on using as a negotiating weapon the maintenance of the unity of the democratic opposition to the regime before US diplomats. Thus, the elaboration and deployment of this strategy is analyzed along different phases, paying special attention to the existing synergies and objections to this policy. Finally, its evolution is studied taking into account both the different agents and instruments of the Basque Government as well as the political relations and conversations that these maintained with the rest of the organizations of the democratic opposition to the regime.*

## 1. Introducción

Este artículo analiza la acción exterior del Gobierno vasco en Estados Unidos entre 1937 y 1979. Esa acción vino definida por una estrategia atlantista orientada a la búsqueda de una relación privilegiada con el Gobierno de Estados Unidos como vía idónea para la recuperación del autogobierno vasco, previa restauración de la legalidad democrática en España. Este trabajo reconstruye y analiza el proceso de diseño de esta estrategia, sus diferentes fases cronológicas, y su evolución, atendiendo a los diversos agentes e instrumentos de la acción exterior del Gobierno vasco. Todo ello en el marco de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y la España franquista y en el variable contexto internacional determinado por la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría. Asimismo, se analiza la mencionada estrategia atlantista tomando en consideración no solo las instituciones que representaron esta relación tan singular —y asimétrica— sino también las personas que la hicieron posible.

Para ello, se han establecido dos planos de análisis: el plano oficial, de las relaciones políticas institucionales con el Departamento de Estado y otras agencias estadounidenses; y el plano de las relaciones personales extraoficiales, mantenidas con figuras influyentes de la vida política y social estadounidense en una actividad de *lobbying*.

## 2. De la Guerra Civil a la Guerra Fría

Durante una fase inicial, correspondiente a los años de la Guerra Civil española (1936-1939), las actividades del Gobierno vasco en Estados Unidos se limitaron al establecimiento de la delegación en Nueva York, la propaganda antifranquista, la búsqueda de financiación y las iniciativas para promover el levantamiento del embargo de armas a la España republicana (Bosch, 2012, pp. 109-148; Bosch, 2013, pp. 167-187; Jackson, 1999, p. 233). Desde el primer momento, los delegados vascos buscaron acercarse a la opinión pública católica estadounidense para ganarse su simpatía, creyendo que con su apoyo tendrían un acceso más directo a la Casa Blanca y que, gracias a su colaboración y presión, podrían convencer al Gobierno de Franklin D. Roosevelt de que revocara su apoyo a la política de no intervención en la Guerra Civil española (Toticagüena, 2003; Douglass y Bilbao, 1986, p. 341).

A tal efecto, los delegados vascos mostraron al medio católico estadounidense su interpretación sobre la Guerra Civil y sobre la cuestión vasca, que se basaba en el discurso político del Partido Nacionalista Vasco (PNV), es decir, aquel que interpretaba la Guerra Civil como una lucha contra el invasor español, un acto de defensa de la patria vasca y no de la República española (Núñez Seixas, 2006, pp. 329-428). Con todo, pese a esta imagen de cierta desunión e incoherencia, el Gobierno republicano no puso demasiados obstáculos en que el Gobierno vasco la promoviera, porque estaba interesado en los servicios de propaganda que pudiera prestar a la causa contra los franquistas en el extranjero. Así, buscando influir sobre las decisiones de los norteamericanos, el Ejecutivo vasco explotó esa imagen de Gobierno moderado y democratacristiano, en sintonía con la doctrina del PNV, y el Gobierno republicano la usó en beneficio propio, aprovechando la confusión que generaba ante la concepción planteada por los franquistas de católicos *vs* comunistas (Ugalde, 1996, p. 193).

De igual modo, los vascos emprendieron gestiones similares ante miembros del Departamento de Estado, congresistas y sindicalistas. Para transmitirles su interpretación, sin sesgos, ni equivocaciones, el Ejecutivo vasco contó con la ayuda de Claude G. Bowers, embajador de Estados Unidos en España (1933-1939). De hecho, los vascos se movilizaron rápidamente para solicitarle su mediación ante el Departamento de Estado y evitar que la propaganda católica estadounidense favorable a Franco causara estragos si calaba su discurso en la Administración Roosevelt. Así, transmitió a sus superiores que: “The Basque Country is predominantly clerical and its nationalism is to a great extent to be interpreted as an effort of the clerical forces to keep control over the life of this stronghold of clericalism”<sup>1</sup>.

No quedó ahí la cosa, junto a mensajes como este, Bowers envió regularmente informes en los que destacaba que la razón principal por la que los vascos se habían posicionado del lado de la República era su hostilidad hacia las dictaduras, su honradez e incorruptibilidad, propias de un pueblo católico (Bowers, 1977, pp. 348-357). Sus argumentos se basaban en definir al pueblo vasco como uno de los más notorios de Europa por su excepcional antigüedad, haber persistido racialmente incólume durante siglos y, en definitiva, ser un pueblo de gentes trabajadoras, religiosas, independientes y con recursos, pero, sobre todo, honradas e incorruptibles<sup>2</sup>. Bowers, bebía, así, de una serie de estereotipos que se venían empleando desde el siglo XIX por el fuerismo vasco y que habían sido continuados por las tesis *aranistas* para definir el carácter de los vascos, a saber, las de un pueblo vasco resistente al invasor que había mantenido incólume su raza y su idioma, preservando su sistema de representación y libertades gracias al mantenimiento de un pacto con la Corona de Castilla.

Sin embargo, aun contando con buenos apoyos en el Departamento de Estado y, en menor medida, en el medio católico estadounidense, al mantenimiento de la política de no intervención por parte del Gobierno de Estados Unidos —política que fue motivada por las presiones de influyentes funcionarios del Departamento de Estado, cuyo objetivo era la salvaguarda de los intereses estadounidenses en España— siguió el relativamente rápido reconocimiento del Gobierno franquista el 1 de abril de 1939, coincidiendo con el final de la Guerra Civil (Moradiellos, 2001, p. 89, pp. 95-103; Moradiellos, 2003, pp. 199-234; Moradiellos, 2006, pp. 71-88; Moradiellos, 2004;

*El discurso político del Partido Nacionalista Vasco (PNV) interpretaba la Guerra Civil como una lucha contra el invasor español*

1 Claude G. Bowers a Cordell Hull, 3 de julio de 1936, Madrid, National Archives and Records Administration (NARA), RG 59, US State Department of State, 1930-1939, Caja 6390, Documento 852.00/2199.

2 Informe confidencial de Bowers para el secretario y subsecretario de Estado, San Juan de Luz, 1 de diciembre de 1936, NARA RG 59, Department of the State, 1930-1939, Box. 6393, Leg.852.00/4063.

Miralles, 2007, pp. 491-506; Avilés, 2006, pp. 11-27; Egido, 2006, pp. 27-42). Una cuestión que molestó a algunos medios de comunicación y periodistas norteamericanos cercanos a la República y, especialmente, a los vascos, como queda reflejado en las palabras de Jay Allen:

As I understand it, Sumner Welles has been asked by the President whether something might not be done. Sumner Welles is a very able man. I do not believe that he suffers from any cardiac development. And he is a diplomat. When Bilbao was about to fall a very devout Basque Catholic, Sr. Picavea, who was the agent of the Basque Government in Paris, went to call on Monseigneur Delbos to explain to him that many thousands of Basque nationalists, Catholics all and the best in Spain incidentally, would be murdered by Franco's forces. (He was right; 14,000 including twenty-six priests were murdered). But Mr. Delbos thought Sr. Picavea was rather over stating the case. He agreed to do something. As Picavea came away he said: This is an occasion for simple humanitarian intervention. I pray to God that the diplomats will not interfere. We fear the diplomats more than we fear the German bombers. And frankly I fell much the same way. This thing will not be done unless orders come from above to Mr. Sumner Welles not to find out what might be done [...] our diplomats remain hog tied by expediency, a self-imposed strangulation by the Old-School ties (as has been said of Mr. Eden). If we wanted to get these people out we should tell the British and French to do it or to take the consequences with American public opinion. God knows we have the right to quid pro quo now and then. They should we warned in their own interests and in ours<sup>3</sup>.

La nueva coyuntura trajo consigo un cambio de planes para la política vasca en Estados Unidos, puesto que ya no se trataba solo de impedir la victoria de Franco en la guerra, sino también de subrayar a sus interlocutores la naturaleza antidemocrática del Gobierno de la España franquista. Centrarón así sus esfuerzos en demostrar el carácter profundamente antidemocrático del régimen, que entendían debía impedir a Estados Unidos reconocerlo otorgándole legitimidad. No obstante, la respuesta que dieron los norteamericanos a los vascos estuvo siempre dentro de la tónica que se observa en la carta que se extracta a continuación que fue enviada por George S. Messersmith, asistente del secretario de Estado Cordell Hull a Guy E. Shipler, editor del diario anglicano *The Churchman*, cercano a los postulados ideológicos de la dirección política vasca y crítico con la política prorreconocimiento que promovía su Gobierno:

With reference to the recognition of the existing National Government of Spain, I should like to point out that when that Government was recognized by the Government of the United States on April 1<sup>st</sup>, 1939, it was in complete control of the entire country. The previously existing Government disappeared, and the Spanish Ambassador in Washington had informed this Department that in view of this fact he was vacating the Spanish Embassy and departing from his post. Under the circumstances the establishment of normal diplomatic relations between this Government and the existing Government in Spain was the natural and logical procedure. The maintenance of normal diplomatic relations by this Government with other governments throughout the world does not, of course, imply either approval or disapproval of their policies or actions<sup>4</sup>.

*La política vasca en Estados Unidos trató de subrayar a sus interlocutores la naturaleza antidemocrática del Gobierno de la España franquista*

3 Jay Allen to Harold Ickes, 28 de marzo de 1939, Washington DC, NARA RG 59, US State Department of State, Caja 6415, Documento 852.00/9111.

4 George Messersmith a Guy E. Shipler, 27 de abril de 1939, Washington DC, NARA, RG 59, US State Department of State, Caja 6339, Documento 852.00/9171.

Así, hasta la entrada de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial en 1941, la acción exterior vasca se concentró en obtener simpatizantes para la causa vasca, tanto en el Departamento de Estado como en la sociedad liberal neoyorquina, y obtener canales de financiación para los refugiados. De hecho, Ramón de la Sota, miembro de la delegación del Gobierno vasco en Nueva York, se volcó en sus relaciones con Michael J. Ready, secretario general de la *National Catholic Welfare Conference* (NCWC), al que presentaron un plan de evacuación y asistencia e informaron de la inversión realizada por el Gobierno vasco para ayudar a los refugiados republicanos. No recibieron la ayuda esperada. Es más, sufrieron más de un varapalo, pues, en una de las reuniones que mantuvieron con el mencionado Ready, este mostró irónicamente su compromiso a ayudar al exilio republicano extendiendo un cheque al portador por valor de 10 dólares: un gesto con el que, obviamente, la NCWC, decidía no comprometerse y esquivar la petición de la delegación, manteniendo invariable su postura de simpatía hacia el bando *nacional*. En síntesis, que Ready y la NCWC se desvincularon por completo de cualquier posible relación que se le pudiera achacar en un futuro a través de este donativo con la organización vasca<sup>5</sup>.

El estallido de la Segunda Guerra Mundial y la derrota francesa en junio de 1940 colocó a los miembros del Gobierno vasco en una situación muy compleja. El Gobierno de Francia tomó la decisión de mantener las distancias con el exilio republicano español, para no enemistarse con Franco y evitar el surgimiento de un nuevo frente militar en los Pirineos, que se habría producido si España hubiera entrado en guerra a favor de Alemania. Aunque Aguirre dio orden de apoyar a los Aliados sin condiciones, la actitud del Gobierno francés llevó al Gobierno vasco a la búsqueda de otros interlocutores que aceptaran su colaboración para acabar con el totalitarismo nazi y fascista, y también con el franquismo (Moradiellos, 2007; Wigg, 2005; Payne, 2008; Gluckstein, 2013; Ros, 2009; Ros, 2008).

Así, mientras el lendakari Aguirre sobrevivía a su odisea en la Europa ocupada bajo la identidad del diplomático panameño José Álvarez Lastra, Manuel Irujo trató de suplir la falta de liderazgo como la dispersión de los consejeros del Gobierno vasco buscando una solución provisional. A su juicio, la situación de vacío de poder en el seno del Gobierno vasco obligaba a tomar medidas que permitieran continuar con sus actividades, evitando la desmoralización y la incertidumbre en el exilio (Mees, 2006, p. 41). Así, el 11 de julio de 1940, Irujo creó el Consejo Nacional de Euzkadi-*Euzkadi'ko Batzar Nagusia* (CNE), una institución que, además de cubrir eventualmente el vacío producido por la desaparición de Aguirre, trató de crear una auténtica representación “nacional” desligada de la República española. Este organismo mantuvo contactos con el Foreign Office británico, al que ofreció su colaboración, a través del Servicio Vasco de Información<sup>6</sup>, a cambio del reconocimiento de un Gobierno provisional vasco encabezado por el CNE y el establecimiento de un contacto directo con Winston Churchill (Jiménez de Aberásturi, 1997, p. 61). Irujo, empeñado en implementar una política maximalista cuyo objetivo era la independencia, hizo caso omiso a las órdenes de los representantes del Gobierno vasco en Francia, Heliodoro de la Torre y Jesús María Leizaola, de ofrecer sin condiciones su colaboración y la de los agentes del Servicio Vasco de Información a los británicos, como había ordenado

*Hasta la entrada de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial, la acción exterior vasca se concentró en obtener simpatizantes para la causa*

5 Carta de Ramón de la Sota a Pedro Basaldúa, 6-1-1939, Nueva York, Centro de Patrimonio Documental de Euzkadi-Irargi (CPDE-Irargi), GE-0041-05. Información relativa a este caso también en carta de Pedro Basaldúa a Antón Irala, 27-1-1939, París, CPDE-Irargi, GE-0041-05.

6 El Servicio Vasco de Información fue una organización de espionaje y propaganda que nació como organización auxiliar dentro del PNV pero que se integró —sin perder su orientación política— dentro del aparato del Gobierno vasco (Jiménez de Aberásturi y Moreno, 2009).

el lendakari antes de desaparecer. Tampoco tuvo en cuenta que la principal preocupación de Gran Bretaña en aquellos momentos era evitar la entrada de España en la guerra y además no le interesaba que sus lazos con los exiliados vascos fueran demasiado visibles (Goigana, Irujo, & Legarreta, 2007, p. 44; Tusell, 2004, pp. 585-586); por tanto, esta decisión no solo provocó un conflicto interno en el seno del PNV, sino que, a la postre, impidió que prosperaran las negociaciones por las elevadas exigencias de una organización recién creada que representaba a un pequeño grupo de un minúsculo Gobierno autonómico con escaso poder (Mota, 2016, pp. 112-113).

Ahora bien, pese a la negativa, el CNE no cejó en su empeño de buscar interlocutores y posibles acuerdos. De hecho, la representación vasca también mantuvo conversaciones con la Francia libre del General De Gaulle —exiliada en Gran Bretaña— que estaba interesada en contar con los vascos para integrarlos dentro de sus servicios de inteligencia, organizar acciones propagandísticas a su favor en América Latina y cubrir, bajo fachada española, las acciones que se llevaran a cabo sobre las colonias africanas. Este interés se tradujo en el establecimiento de un acuerdo entre franceses y vascos, que el *Foreign Office* acabó anulando, presionando a los franceses para que las decisiones más comprometedoras fueran eliminadas (Jiménez de Aberásturi, 2002, pp. 116-117).

Después de más de un año de vicisitudes y una larga aventura, la reaparición de Aguirre en Nueva York en noviembre de 1941 propició el establecimiento del centro neurálgico de la política vasca en Estados Unidos. De hecho, una vez asentado en la Gran Manzana, contratado como profesor en la Universidad de Columbia, el lendakari tomó las riendas de la relación entre el Gobierno vasco y Estados Unidos, disolvió el CNE en Londres y dirigió el Ejecutivo vasco de modo exclusivamente presidencialista. El contexto ayudó. Aunque en un principio la política del Departamento de Estado buscó desmarcarse de cualquier tipo de relación oficial con una institución menor, la entrada de Estados Unidos en la guerra en diciembre de 1941 provocó que la delegación vasca en Nueva York se convirtiera en el eje de la acción política vasca, haciendo aún más decisivas las relaciones entre el Gobierno vasco y la gran potencia americana. Así, las ofertas de colaboración en materia de información y propaganda que, como se ve en el siguiente extracto, brindaron al gabinete Roosevelt desde finales de 1939 comenzaron a ser tenidas en cuenta. A continuación, se recoge parte de la carta de adhesión del Gobierno vasco a la carta del Atlántico, el documento firmado por Churchill y Roosevelt que recogía un conjunto de principios básicos para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional:

In the midst of our adversity, today more than ever the Basques hope that the hour of justice will arrive for us too and that we will not be excluded from the benefits of a just peace when it comes, for it cannot be forgotten that the two great democracies of the world have stated through their leaders, that they wish to see sovereign rights and self-government restored to those who have been forcibly deprived of them. Meanwhile, Mr. President, the Basques wish to point out that we maintain intact the democratic ideal inherited from our forefathers and though force will close the lips of those brothers who are in Euzkadi their spirit does not claudicate, and that the greatest honor done to those of us who are at liberty is that we might be allowed to collaborate in the measure of our strength in the great work of liberating humanity of the totalitarian tyranny<sup>7</sup>.

*La entrada de Estados Unidos en la guerra en diciembre provocó que la delegación vasca en Nueva York se convirtiera en el eje de la acción política vasca*

7 Carta de Manuel de la Sota al Presidente de Estados Unidos, 20-8-1941, Nueva York, NARA RG 59 State Department Box 5229.

Las pretensiones de Aguirre de sumarse a la Declaración de las Naciones Unidas, como si representara a una nación-Estado soberana, fueron criticadas duramente por el Departamento de Estado (Mees, Granja, Pablo, y Rodríguez, 2014, p. 448). Y así se demuestra en un informe realizado por William P. George, jefe de la Western of European Affairs —una sección de la Office of European Affairs encargada de los países occidentales de Europa—, que recogía documentación proporcionada por el grupo republicano de José Giral en Nueva York, contrario en aquellos momentos a la política independentista del Gobierno vasco<sup>8</sup>. Calificaba de “impropio” el que Aguirre se dirigiera al presidente de Estados Unidos “como el jefe ejecutivo de un Estado soberano”<sup>9</sup>.

Pero, aunque así fuera, estas propuestas comenzaron a tomar forma tras Pearl Harbor. Aguirre, que utilizó su puesto de profesor en la Universidad de Columbia para acercarse al medio político norteamericano y granjearse buenos contactos que tuvieran capacidad de interlocución, encontró respuestas afirmativas a sus ofrecimientos dentro del Departamento de Estado y de la Casa Blanca, dispuestos a escuchar su interpretación sobre la naturaleza ideológica de la Segunda Guerra Mundial.

Su principal valedor fue el vicepresidente de Estados Unidos Henry A. Wallace, un político del Partido Demócrata, intensamente católico y propenso a promover la causa vasca dentro del Gobierno de Estados Unidos por razones religiosas y morales. Wallace era un hombre muy popular, pero pertenecía al ala más izquierdista del Partido Demócrata, siendo criticado tanto dentro como fuera de su partido por ser presuntamente cercano al comunismo (Graham, 2009). Pese a ello, a la altura de 1942, contaba con gran apoyo popular y estaba en la cima de su carrera política.

El vicepresidente era un político muy interesado por los asuntos hispanoamericanos. Por eso, no resulta extraño que conociera al lendakari durante un congreso organizado por el exilio republicano español en Estados Unidos. Durante este primer encuentro se mostró muy interesado por las ideas que expuso Aguirre, solicitándole una cita para que se las explicara con más detenimiento. Se inició así una relación bastante estrecha, que no solo provocó celos y críticas en el Gobierno estadounidense, sino también en el Partido Demócrata (Jiménez de Aberásturi, 2009, p. 476).

Después de esta primera entrevista, que fue convocada por mediación de uno de los representantes de Wallace, de nombre Losada, llegaron nuevos encuentros<sup>10</sup>. En marzo, se volvieron a reunir para que el lendakari explicara al vicepresidente cómo concebía él la Segunda Guerra Mundial. Su concepción le convenció de que el conflicto tenía tintes de guerra ideológica, en la que el catolicismo —en esencia democrático, como afirmaba el lendakari— debía enfrentarse al totalitarismo, tanto nazi, fascista como comunista. A partir de ese momento, Wallace presionó al Departamento de Estado para que contara con la colaboración de la comunidad vasca, a la que creía profundamente católica, demócrata y organizada. Paralelamente a estas reuniones,

*El lendakari afirmaba que el conflicto tenía tintes de guerra ideológica, en la que el catolicismo debía enfrentarse al totalitarismo, tanto nazi, fascista como comunista*

8 Carta de José Asensio a W. P. George, 14-1-1942, Nueva York, NARA RG 59 State Department, caja 5229, leg. 852.00/9905 PS/JMK.

9 Memorándum de William P. George a PR, 19-1-1942, Washington, NARA RG 59 State Department, caja 5229, leg. 852.00/9905 PS/JMK.

10 Es posible que el mencionado Losada fuera Enrique de Lozada, agente de la CIAA de Nelson Rockefeller. Rockefeller Foundation Archive (RFA), 4 NAR Personal, NAR Countries Series E, Box 9, Folder Enrique Lozada 1941-1969.

la *Division of Latin American Affairs* presentó un memorándum al secretario de Estado Hull, en el que se propuso la utilización de las colectividades vascas y del Servicio Vasco de Información en América Latina como instrumento para la distribución de propaganda católica, creación de opinión pública antitotalitaria y fuente de información para el Servicio de Inteligencia estadounidense (Jiménez de Aberásturi y Moreno, 2009, pp. 416-417).

Pese a que parecía que a la representación vasca le estaban saliendo bien las cosas, pronto se complicaron. El buen entendimiento del tándem Wallace-Aguirre levantó ampollas dentro de algunos círculos de poder estadounidenses que, diligentemente, se preocuparon por erosionar los vínculos de esta asociación. Como pretexto, estos últimos utilizaron una mala traducción de una carta de Aguirre, interceptada por la Office of Censorship<sup>11</sup>, cuyo contenido —sacado de contexto— denotaba una supuesta actitud autoritaria del presidente vasco, al haberse referido a los países aliados en un tono despectivo y radicalmente opuesto a los principios democráticos<sup>12</sup>. La artimaña logró su objetivo y el 9 de abril de 1942, el subsecretario de Estado Sumner Welles notificó al vicepresidente Henry Wallace que, vista la postura mostrada por el presidente vasco, el Departamento de Estado desaconsejaba cualquier tipo de colaboración con él o su organización<sup>13</sup>. Sin embargo, el vicepresidente se preocupó por investigar concienzudamente las razones por las que el Departamento de Estado se había posicionado en tal sentido y, una vez que determinó el papel jugado por la retorcida lectura de esa carta, escribió al subsecretario Welles indicándole que no había adquirido ningún tipo de compromiso con Aguirre, pero que estaba claro que la traducción era incorrecta y se atribuían al lendakari ideas a las que se oponía radicalmente<sup>14</sup>. El Departamento de Estado reconoció su error, pero mantuvo firme su decisión de no apoyar al exilio vasco para evitar molestar a Franco.

Aunque Wallace se mostró proclive a colaborar, el lendakari e Ynchausti exploraron otras opciones. De este modo, la acción exterior vasca se centró en ofrecer a diferentes agencias estadounidenses del Departamento de Estado (COI, OSS, CIAA), del de Justicia (FBI) y del de Defensa (el Servicio de Inteligencia Militar), servicios de carácter propagandístico, informativo y de espionaje —a través del Servicio Vasco de Información— para hacer frente a las fuerzas del Eje en Europa y Latinoamérica, brindando a todos ellos la plena colaboración del Gobierno vasco. Precisamente, en el subcontinente americano los ofrecimientos vascos cobraron especial relevancia, gracias a un acuerdo entre el Gobierno vasco y los servicios de inteligencia estadounidenses, firmado en mayo de 1942 y cuyo contenido exacto aún no es conocido. Desde luego, los norteamericanos mostraron interés en los servicios que los vascos podrían ofrecerles para derrotar al Eje, tal y como Gregory Thomas, director de la Office of Strategic Services (OSS) en Nueva York, a William Donovan, impulsor y director de la mencionada organización de inteligencia:

*El Departamento de Estado reconoció su error, pero mantuvo firme su decisión de no apoyar al exilio vasco para evitar molestar a Franco*

11 Una oficina creada durante la guerra, en diciembre de 1941, dedicada a censurar las comunicaciones entre Estados Unidos y cualquier país extranjero o entre terceros países que por razones de transporte tocaran suelo estadounidense (Sweeney, 2001, p. 28).

12 Carta de William P. George a Selden Chapin, 1-4-1942, sin lugar, NARA RG 59 State Department, caja 5230, leg. FW 852.00/9953 PS/EPM.

13 Carta de Sumner Welles a Henry A. Wallace, 9-4-1942, Washington, NARA, RG 59, State Department, caja 5230, leg. 852.00/9953 PS/EPM.

14 Carta de Henry A. Wallace a Sumner Welles, 20-6-1942, Washington, NARA, RG 59, State Department, caja 5230, leg. 852.00/10010 PS/MLN.

Although profoundly Catholic, the Basques in the Spanish Civil War opposed General Franco and the members of the Basque Government led by President Aguirre are now living in exile. Aguirre is in the United States and has maintained the closest cooperation with OSS for the purpose of affording the intelligence facilities of his people to the United States Government in the present war. [...] the majority of the Basque people and their political leaders have maintained an intelligence network in Spain which stretches into France, penetrating some of the highest German military circles as far north as Paris. Inside Spain the Basque intelligence operatives who have remained following the Spanish Civil War maintain communications through members of this organization who work as personnel of ships between Spain, South and Central America and the United States. Much information of a military as well as a political nature is made available to the Basques in exile through Basque priests who travel from Spain to South America, there are no Spanish ships which do not have Basque personnel<sup>15</sup>.

Gracias a la confesionalidad católica y al programa político democristiano del PNV, el Gobierno vasco se perfiló como un interesante aliado para asegurar mediante labores de propaganda e información *el patio trasero* de Estados Unidos ante la evidente influencia de las corrientes ideológicas de carácter fascista que promovieron el *antiamericanismo* sobre este territorio. Por tanto, en este contexto, en el que los dirigentes vascos contaron con mayores posibilidades de éxito para conseguir sus objetivos, el Servicio Vasco de Información se convirtió en un instrumento para la materialización de un proyecto político del Gobierno vasco y también del PNV.

Sin embargo, esta colaboración quedó en un segundo plano cuando entraron en escena aspectos de mayor relevancia para el Gobierno estadounidense, como la reconstrucción europea y el auge del comunismo en Europa. Aunque, algunos oficiales de la OSS, como Spencer Phenix, argumentaron que “the consequences of a hands-off policy could be so disastrous not only for Spain but also for the cause of democracy and liberty in other parts of the world, that the seizing of even a forlorn chance would seem worth while”<sup>16</sup>.

Pero la enorme carga de responsabilidades que adquirió el Gobierno de Washington durante la posguerra europea llevó a que este delegara en Gran Bretaña parte de su gestión política en Europa, justo en un momento en el que los británicos buscaban el acercamiento a la dictadura española. El ascenso de la Unión Soviética, que salió ampliamente reforzada de la II Guerra Mundial, y el miedo a que el comunismo pudiera expandirse por Europa, puso en alerta a los planificadores políticos estadounidenses, que vieron peligrar la hegemonía de Estados Unidos en la escena internacional. Estas cuestiones, demostradas ya por otros autores, han sido utilizadas de base contextual en este trabajo para mostrar que no solo el Gobierno de Washington no recompensó, como aspiraban, las labores prestadas por el exilio vasco durante la Segunda Guerra Mundial con una acción decidida contra Franco —mayormente porque los estadounidenses no se comprometieron políticamente a nada— sino que este optó por una solución estratégica: el progresivo acercamiento a la España franquista como forma de poner freno a la expansión del comunismo por el Mediterráneo (Pardo, 2003, p. 30; Espadas, 1988, pp. 90-136; López Zapico, 2008, p. 236; Díez Espinosa, 2005, pp. 123-155; Portero, 2003, pp. 203-217; Portero y Pardo, 1999, pp. 187-218; Viñas, 1980, pp. 61-92).

*El ascenso de la Unión Soviética y el miedo a que el comunismo pudiera expandirse por Europa, puso en alerta a los planificadores políticos estadounidenses*

15 Carta de Gregory Thomas a William J. Donovan, 9-04-1943, sin lugar, NARA, RG. 226, OSS Files, Entrada 106, Caja 32, Documento 151.

16 Carta de Spencer Phenix to William Donovan, 16-12-1944, Washington, NARA, RG 59, US State Department of State, Caja 5234, Documento 852.00/12-1944.

### 3. Tiempos de cambio

A partir de aquel momento, los dirigentes vascos reconfiguraron su estrategia, fijando nuevos elementos. Adecuaron, la acción exterior del Gobierno vasco a los intereses políticos y económicos de Estados Unidos para evitar puntos de desencuentro y con la finalidad de mostrarles que su Ejecutivo sería un útil aliado para el momento en el que decidieran apostar por la democracia en España. De este modo, las relaciones entre el Gobierno vasco y Estados Unidos entraron en una nueva fase marcada por el contexto de la Guerra Fría (1947-1991) (Jiménez de Aberásturi, 2007, p. 59)<sup>17</sup>.

En este nuevo marco, el Gobierno vasco dio un salto cualitativo en su estrategia, pasando de desplegar una política netamente soberanista y diferenciadora, actuando al margen del Gobierno republicano español, como había ocurrido desde abril de 1939, a trabajar como sus interlocutores políticos ante las autoridades estadounidenses. Su objetivo: convencer a las autoridades estadounidenses de que sí existía una alternativa al franquismo y que esta, en caso de hacerse con el poder en España, no significaba en absoluto el progreso en ella del comunismo. En este sentido, los planificadores políticos de la acción exterior del Gobierno vasco conjugaron la estrategia atlantista con la doctrina política demócratacristiana, utilizando esta última como una de sus principales bases discursivas para llevar a cabo campañas propagandistas antifranquistas en Estados Unidos en las que se pusiera en valor la alternativa democrática para España. Se seguía de este modo las premisas que el presidente vasco había utilizado para penetrar y convencer a los estadounidenses de que la mejor opción era apoyar al Gobierno republicano en el exilio, con el que el Ejecutivo vasco colaboraba, y evitar que “the dissatisfaction of the great mass of the people inside Spain would be so strong that they would return to Russia for support as the only solution to their miseries”<sup>18</sup>.

De nuevo, la confusión entre el PNV y el Gobierno presidido por Aguirre se puso de manifiesto en esta estrategia, quedando marcada por la ideología del principal partido del Ejecutivo (situación que se produjo a lo largo de casi todo el exilio). Ciertamente, la mayor parte de los partidos que compusieron el Gobierno vasco no fueron en absoluto demócratacristianos, hasta el punto de que entre 1946 y 1948 contaron con un consejero comunista, pero la imagen que presentaron los delegados vascos en Estados Unidos fue básicamente la del PNV (Arrieta, 2009, pp. 199-220; Arrieta, 2007, pp. 207-233; Mees, 2006, pp. 273-275).

En buena manera, el objetivo principal fue participar de cualquier iniciativa que permitiera la recuperación de la democracia en España, porque solo así podrían restaurar el autogobierno vasco. De este modo, cuando la *cuestión española* comenzó a ser debatida en el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de la ONU en 1945 los dirigentes vascos se implicaron con decisión, al interpretar que la clave de la batalla antifranquista se encontraba en las arenas políticas de la ONU. Esta institución internacional y la conexión con Estados Unidos, el principal inspirador de este organismo, se presentaron como la mejor opción para combatir al franquismo, aislándolo diplomática y económicamente. Aunque, desde el principio, los diplomáticos estadounidenses como Paul T. Culbertson señalaron, con respecto a la restauración

*La mayor parte de los partidos que compusieron el Gobierno vasco no fueron en absoluto demócratacristianos*

17 Sobre la Guerra Fría véase Judt, 2010, p. 164; Powaski, 2000; Zorngibe, 1997, pp. 75-85; Gaddis, 2008.

18 Memorandum de conversación con Aguirre, Irujo y Horsey, 17-10-1945, sin lugar, NARA, RG 59, US State Department of State, Caja 6336, sin número de documento específico.

democrática en España que “the manner in which this was to be accomplished was a matter for the determination of the Spanish people themselves”<sup>19</sup>.

Los dirigentes vascos apostaron, entonces, por obtener el apoyo de Estados Unidos en este organismo, convencidos de que así conseguirían acabar con el régimen franquista. En consecuencia, entre 1945 y 1953 avalaron la utilidad práctica del Gobierno de la República y del plan monárquico-socialista de Indalecio Prieto como alternativas democráticas viables para la contención del comunismo. Un giro estratégico del Gobierno vasco que, impulsado y protagonizado por José Antonio Aguirre, Antón Irala y Jesús Galíndez, se llevó a cabo con una visión demasiado optimista tanto del contexto internacional como de la posibilidad real de que Estados Unidos tomara medidas efectivas contra Franco.

Y es que, a la altura de 1946, el exilio antifranquista, sobre todo el vasco, confiaba en que Gran Bretaña y Estados Unidos llevaran a cabo alguna acción efectiva contra el régimen de Franco en la ONU, provocando su aislamiento internacional y reforzando la posición del Gobierno republicano para avanzar hacia la restauración democrática en España. A tal fin, los vascos diseñaron una estrategia de acercamiento a la política republicana española, con el objetivo de mostrarse unidos ante las naciones democráticas y favorecer su particular batalla diplomática contra la dictadura española en los foros internacionales. Aguirre ya lo había manifestado en su mensaje de Nochebuena a los vascos de diciembre de 1945: solo la revitalización de las instituciones republicanas y la unidad ayudarían al derrocamiento de Franco (Aguirre, 1981, p. 569). Estas palabras no sentaron muy bien en los sectores más ortodoxos de su frente ideológico, el PNV, al que le costaba asimilar que el presidente de Euskadi, a su juicio un Estado diferente al español, pudiera representar a la República española en EE. UU., máxime cuando había estado actuando al margen desde 1939.

Las críticas no hicieron mella en el presidente vasco, que se volcó en la política española. Su optimismo y esperanzador contexto favoreció su implicación: el 8 de febrero, la Asamblea General de la ONU había aceptado la propuesta panameña de recomendar que los países miembros fueran coherentes con el contenido de la carta fundacional de la ONU y los acuerdos de la conferencia de Potsdam, rechazando la solicitud de ingreso presentada por España (Sánchez Cervelló, 2011, p. 86). Apenas diez días después, el subsecretario de Estado Dean Acheson había declarado en la NBC su firme convicción de romper relaciones con Franco<sup>20</sup>. El 1 de marzo, Francia había cerrado su frontera con España (Jiménez de Aberásturi, 1999, p. 718) y tres días después había publicado con EE. UU. y Gran Bretaña la Nota Tripartita: un manifiesto que reafirmaba la condena al régimen franquista por su carácter totalitario, pero que desechaba la posibilidad de una intervención armada y diplomática para derrocar la dictadura. La nota señaló que la caída del régimen debía producirse mediante la destitución pacífica de Franco y ello debía suceder sin la injerencia externa de ninguna potencia. Pero, además, en esta también se sugirió la formación de un Gobierno de notables que pudiera ser apoyado por las democracias occidentales. Sin duda, una alusión velada a que el Gobierno republicano era de centroizquierda (Güell, 2009, p. 49). La verdad es que la composición del Gobierno Giral incomodaba a las cancillerías occidentales, partidarias de evitar confrontaciones que desajustaran la

*La Nota Tripartita: un manifiesto que reafirmaba la condena al régimen franquista por su carácter totalitario, pero que desechaba la posibilidad de una intervención armada y diplomática*

19 Memorandum de conversación Aguirre-Culbertson, 20-8-1945, Washington DC, NARA, RG 59, US State Department of State, Caja 6335, Documento 852.00/8-2045.

20 Carta de Irala a Aguirre, 19-2-1946, Nueva York, Centro de Patrimonio Documental de Euskadi-Irargi (CPDE-Irargi), GE-77-02.

política de equilibrio entre soviéticos y norteamericanos. Por tanto, este documento se convirtió en un arma de doble filo, porque condenaba el régimen franquista, pero evidenciaba que las democracias no derrocarían a Franco mediante las armas (Termis, 2005, pp. 18-19). Si bien, la lectura que realizó el exilio de la mencionada nota fue más optimista:

Después de la publicación de la nota conjunta de Francia, Inglaterra y Estados Unidos, [...] a base de interpretarla por unos como una intervención, y por otros como débil y falta de eficacia para echar a Franco. [...] la opinión general la ha considerado como un avance diplomático en el camino a recorrer contra Franco<sup>21</sup>.

De hecho, este optimismo tan particular llevó a los políticos vascos a realizar interpretaciones erróneas, justo en un momento en el que Estados Unidos comenzaba a ver al régimen de Franco como un socio deseable:

Culbertson no puede ir a Madrid sino a facilitar un tránsito del régimen, favoreciendo a los elementos democráticos. [...] es oportuno recordar las dos manifestaciones más características que este amigo me hizo [...]. Una fue convenciéndome de que no sería posible la ruptura de relaciones diplomáticas, porque no era conveniente, añadía que incluso para el tránsito era sumamente útil la presencia de la representación diplomática americana en Madrid; otra manifestación fue que la Monarquía era la revolución<sup>22</sup>.

El origen de esta propensión a ver y juzgar la política exterior estadounidense de la forma más favorable a sus intereses se ha encontrado en la estrategia atlantista diseñada por Aguirre que, desde el momento de su planificación, estuvo plagada de ensoñaciones utópicas que sobrevaloraron la capacidad organizativa y efectiva del Gobierno vasco y que colocaron a los estadounidenses en una hipotética disposición a trabajar a favor de la restauración democrática en España. Partiendo de esta concepción, el lendakari y los planificadores de la acción exterior vasca, entendieron que detrás de la política española del Gobierno de Washington había algún tipo de compromiso ideológico y moral con el exilio democrático español, y que en el fondo había una jugada maestra para acabar con el franquismo (Mees, 2006, p. 277). Evidentemente, malinterpretaron las claves de la política estadounidense. No contaron con que el Departamento de Estado dejara en un segundo plano las valoraciones de los dirigentes vascos y que considerara la alternativa democrática al franquismo una opción carente de suficiente realismo y peligrosa por temor a una deriva comunista.

La firma de los pactos de Madrid de 1953, el convenio hispano-norteamericano de ayuda económica y militar a España, fue el auténtico punto de inflexión en las relaciones entre vascos y estadounidenses, ya que se constató el definitivo acercamiento de Estados Unidos al Gobierno franquista (Viñas, 2003, p. 90; Espadas, 1988, p. 193; Jarque, 1998, p. 311). A partir de aquel momento, los dirigentes vascos fueron más conscientes de las dificultades de obtener resultados positivos de los contactos con un Gobierno que mantenía relaciones amistosas con su principal enemigo. Ahora bien, los dirigentes vascos persistieron en sus relaciones con Washington: restaron importancia a los mencionados acuerdos e incluso los interpretaron como una forma de presionar al Gobierno español. No cabe duda, como se observa a continuación, de que en tal análisis había tanta esperanza como ceguera política:

*La firma de los pactos de Madrid de 1953 fue el auténtico punto de inflexión en las relaciones entre vascos y estadounidenses*

21 Carta de Irala a Aguirre, 12-3-1946, NY, CPDE-Irargi, GE-77-2.

22 Carta Aguirre a Irala, 15-4-1947, San Juan de Luz, CPDE-Irargi, GE-77-2.

It is a cruel paradox that when fighting for the freedom of others, we may strengthen tyranny. It is not enough to foresee such contradictions and even less to be regretfully inactive. From this very moment we have to go all out to fight against such absurdity being made possible [...] This is the right opportunity for the mobilization of all the forces which in the Basque Country, in Spain and elsewhere are in one way or another coincident with the true Western values<sup>23</sup>.

Desde ese momento, el objetivo de los representantes vascos en Estados Unidos se centró en tratar de evitar la renovación de los acuerdos de 1953, denunciar la situación sociopolítica en el interior de España y la represión sobre la cultura vasca.

Con todo, la constante en la política exterior estadounidense diseñada para España fue dar prioridad a los intereses geoestratégicos y militares, manteniendo el *statu quo*, política motivada por la desconfianza que durante todo el exilio les generó cualquier alternativa de la oposición democrática. Sin duda, esta estrategia del Gobierno de Washington mermó las expectativas de los dirigentes vascos, pues tuvieron que enfrentarse con una realidad muy distinta de la que había esperar de un país al que consideraban el adalid de la democracia internacional. De hecho, este desengaño los llevó a atravesar distintos estados de ánimo que, de algún modo, quedaron plasmados en la evolución que experimentó la estrategia atlantista. Esto quedó reflejado en las memorias de Francisco J. Landaburu:

[No entiendo que] quien dirigió tan brillantemente la Segunda Guerra Mundial por salvar la democracia, y cuya causa servimos muchos vascos a través del mundo y aún en territorio enemigo con riesgo evidente de nuestras vidas, haya claudicado tanto en sus principios que considere necesario, por lo que sea, prestar armas y dinero al exámito de Hitler y de Mussolini. (Landaburu, 1956, p. 5)

Sea como fuere, estos cambios se produjeron conforme a las posibilidades reales de acción en el marco estadounidense, europeo y español. Y, así lo analizaron, dirigentes políticos como Pedro Beitia, que vieron una oportunidad en la política exterior estadounidense:

Se comprende aquí perfectamente que el pacto era para nosotros una píldora bastante amarga, pero lo que sorprende es que al cabo de catorce semanas no haya un solo dirigente responsable antifranquista o no-franquista —ni dentro ni fuera— que haya pensado o haya dicho que el pacto es un instrumento aprovechable para apretar las clavijas —o meter una cuña— al régimen. [...] Es la primera vez que se abre a la infiltración; a la presión directa internacional. Por lo visto, las gentes no parecen darse cuenta de las posibilidades de explotación de este hecho<sup>24</sup>.

*La política exterior estadounidense diseñada para España fue dar prioridad a los intereses geoestratégicos y militares*

#### 4. Conclusiones: aceptando las circunstancias

Después de la complicada etapa de la Guerra Civil, en la que los delegados vascos hicieron un sondeo para encontrar simpatizantes para la causa antifranquista, siguió la esperanza de los años de la Segunda Guerra Mundial, un periodo durante el que creyeron que la entrada de Franco en

<sup>23</sup> Carta de Aguirre a Acheson, 8-1-1951, París, NARA, RG 59, US State Department of State, Caja 3704, Documento 752.00/1-851.

<sup>24</sup> Carta de Pedro Beitia a Jose Rezola, 14-1-1954, Washington DC, NARA, RG 59, US State Department of State, Political Affairs-Political Parties (POL 12), Basques, Contenedor 4, p. 1.

el conflicto, seguida de una intervención aliada, acabaría con el franquismo. De un estado de ánimo optimista se pasó a la progresiva y creciente desilusión que supuso, primero, la pérdida de las expectativas puestas en la ONU y, segundo, la apuesta de Estados Unidos por la continuidad del franquismo. Este desencanto, agravado por la desaparición de Galíndez en 1956, el fallecimiento del presidente Aguirre en 1960 y por la distinta política implementada por Leizaola (1960-1979), su sucesor al frente de la presidencia vasca, se tornó en una adaptación a los nuevos tiempos. La nueva coyuntura requirió que los dirigentes vascos optaran por otro tipo de estrategia en Estados Unidos, al margen del Departamento de Estado y del Gobierno, y cercanas, entre otros, a congresistas, sindicalistas y periodistas estadounidenses, simpatizantes con la causa antifranquista.

Este cambio de rumbo que se produjo en la política del Gobierno vasco durante la presidencia Leizaola no impidió que continuaran las labores de *lobbying* de las delegaciones vascas de Nueva York y Washington. Un síntoma, empero, de que el exilio vasco no tenía muchas alternativas a las que agarrarse y de que los planificadores de la política proestadounidense del Gobierno vasco mantenían el convencimiento de que, con una presión constante sobre los medios políticos estadounidenses amigos, podrían incomodar al régimen franquista y a su política exterior. En definitiva, a pesar de que en 1953 se constató el acercamiento de Estados Unidos al franquismo, los impulsores de la acción exterior vasca en Estados Unidos siguieron confiando en el *lobbying* sobre el entorno político estadounidense como forma de derribar al *Caudillo*. En efecto, en 1961, el presidente vasco Leizaola realizó la siguiente declaración oficial al Departamento de Estado:

The Government of Euzkadi, which maintains relations with the Spanish Republic in exile and with the Spanish and Catalan democratic and free trade union groups, is already today, and will be more so, an effective and irreplaceable instrument in any action toward the re-establishment of democratic normalcy<sup>25</sup>.

Fue en este contexto en el que la figura de Pedro Beitia cobró especial relevancia. Sus labores representativas en Estados Unidos, hasta ahora prácticamente desconocidas, sirven para poner en valor la figura de un delegado (oficioso) que, a partir de 1956, y especialmente después de 1960, se erigió como el principal director de la política vasca en Estados Unidos, trasladando el eje de la estrategia política atlantista del Gobierno vasco desde la Gran Manzana a Washington. Desde la capital estadounidense, se encargó de trabajar cerca de senadores, congresistas y agentes del Departamento de Estado ofreciéndoles información sobre la situación de España, distinta a la ofrecida por el Gobierno español, y de realizar labores de propaganda antifranquista para conseguir apoyos para la causa vasca. No obstante, aunque el eje de la política vasca en Estados Unidos pivotara sobre las gestiones realizadas por Beitia en Washington, sus funciones y actividades de delegado no oficial del Gobierno vasco tuvieron que ser disimuladas a través de la delegación de Nueva York, a fin de evitar controversias que pudieran dañar su posición de funcionario internacional en la UNESCO, la OMS y el Banco Mundial.

Así pues, entre 1961 y 1976, Beitia fue el principal promotor de la causa vasca en Estados Unidos, manteniendo una estrecha colaboración con el vicelendakari Joseba Rezola (1963-1971), de quien recibió directrices y con el que compartió la idea de mantener la cohesión dentro de las comunidades vascas en América y de establecer un contacto más asiduo entre estas y el Gobierno vasco en el exilio. La relación con el lendakari Leizaola no fue de lo más amistosa, al menos

*La nueva coyuntura requirió que los dirigentes vascos optaran por otro tipo de estrategia en Estados Unidos, próxima a congresistas, sindicalistas y periodistas estadounidenses, simpatizantes con la causa antifranquista*

25 Carta de Leizaola al Departamento de Estado, 22-5-1961, Nueva York, NARA, RG 59, US State Department of State, Bureau of European Affairs, Western European Affairs, Records relating to Spain, 1953-1962, Caja 7, Documento 239W14X4.

inicialmente, porque el presidente vasco desatendió las peticiones de Beitia de realizar más viajes a América —especialmente a Estados Unidos— y de mostrar un mayor interés, más allá de lo puramente económico, hacia los asuntos de la comunidad vasca allí asentada. Aunque la relación entre ambos mejoró con el tiempo, el cambio estratégico con respecto a América, solicitado por Beitia a Leizaola, no se produjo, siendo así el delegado vasco el que continuara encargándose en solitario de mantener los contactos con los estadounidenses durante las décadas de 1960 y 1970. Por este motivo (aunque no exclusivamente), durante aquellos años se produjo un progresivo descenso de los contactos entre los dirigentes vascos y los agentes del Departamento de Estado. Una reducción motivada por las sucesivas prórrogas de diez y cinco años a los convenios de 1953, que en 1970 acabó provocando la ruptura de relaciones, a raíz de la firma de un nuevo acuerdo bilateral entre el Gobierno de Estados Unidos y el de la España franquista. Así informó Pedro Beitia a George Landau de los motivos del final de su colaboración:

Nuestra decisión es la de cesar toda la colaboración activa —por modesta que haya podido ser— con los organismos del poder ejecutivo del Gobierno de los Estados Unidos, tanto aquí como en el Estado español, es decir, con el propio Departamento de Estado, con la Embajada en Madrid y con el Consulado norteamericano en Bilbao, mientras dure la Administración Nixon, cuya actitud y política respecto al régimen del General Franco son totalmente contrapuestas a la causa democrática [...]. Sería un contrasentido que siguiéramos manteniendo relación alguna —por extraoficial que fuera— con los órganos de una Administración que actúa con tanto desprecio respecto a los elementos representativos de corrientes de opinión que, a plazo más o menos corto, habrán de servir inevitablemente a una situación de transición<sup>26</sup>.

A partir de entonces, los directores de la política vasca dejaron de colaborar con un Gobierno que, para ellos, socavaba las iniciativas a favor de la democracia y que con sus medidas políticas sostenía al régimen franquista. De este modo, Beitia reconvirtió la estrategia política atlantista, centrándose solo en aquellos simpatizantes de la *causa vasca* situados en el Congreso y en los medios de comunicación, para presionar al Gobierno de Estados Unidos y que este, a su vez, condicionara los acuerdos que firmara con el Gobierno español al establecimiento de medidas liberalizadoras, que llevaran a España hacia un sistema democrático. Con todo, no fue hasta mediados de la década 1970, cuando las cosas cambiaron en un sentido positivo, aunque en parte fuera motivado por la muerte de Franco en diciembre de 1975. Al año siguiente, las labores de *lobbying* de Beitia comenzaron a obtener victorias de especial notoriedad, consiguiendo —entre otras cosas— que sus “amigos del Capitolio” condicionaran la renovación de los acuerdos de ayuda mutua y de defensa (convertidos en Tratado de Amistad y Cooperación) a la implementación de medidas democratizadoras en el aparato institucional del Estado español. Sin embargo, para entonces, la rehabilitación de las instituciones democráticas en el País Vasco era un objetivo completamente real y alcanzable.

## Bibliografía

Aguirre, J. A. (1981). *Obras completas*. San Sebastián: Senda.

Arrieta, L. (2007). Años de esperanza ante la nueva Europa: la estrategia europeísta del PNV tras la Segunda Guerra Mundial. *Ayer*, 67, 207-233.

---

26 Carta de Pedro Beitia a George W. Landau, 23-09-1970, Washington DC, CPDE-Irargi, GE-0076-03.

- Arrieta, L. (2009). Landaburu, el alavés europeísta. *Sancho el Sabio*, 31, 199-220. DOI: <https://doi.org/10.5209/rfrm.55872>
- Avilés, J. (2006). Las potencias democráticas y la política de No Intervención. *Historia del Presente*, 7, 11-27.
- Bosch, A. (2012). *Miedo a la democracia. Estados Unidos ante la Segunda República y la Guerra Civil española*. Barcelona: Crítica.
- Bosch, A. (2013). Entre la democracia y la neutralidad: Estados Unidos ante la Guerra Civil española. *Ayer*, 90, 167-187.
- Bowers, C. G. (1977). *Misión en España*. Grijalbo: Barcelona.
- Díez Espinosa, J. R. (2005). La Segunda Guerra Mundial: la defensa de la democracia. En J. M. Beneyto, G. A. Pérez, y R. Martín de la Guardia (coords.), *Europa y Estados Unidos: una historia de la relación atlántica en los últimos cien años* (pp. 123-155). Madrid: Biblioteca Nueva.
- Douglass, W. A., y Bilbao, J. (1986). *Amerikanuak. Vascos en el Nuevo Mundo*. Leioa: Universidad del País Vasco.
- Egido, Á. (2006). Los compromisos internacionales de un país neutral. *Historia del Presente*, 7, 27-42.
- Espadas, M. (1988). *Franquismo y política exterior*. Madrid: Rialp.
- Gaddis, J. L. (2008). *La Guerra Fría*. Barcelona: RBA.
- Gluckstein, D. (2013). *La otra historia de la segunda guerra mundial: Resistencia contra Imperio*. Barcelona: Ariel.
- Goigana, I., Irujo, X., y Legarreta, J. (2007). *Un nuevo 31. Ideología y estrategia del Gobierno de Euzkadi durante la Segunda Guerra Mundial a través de la correspondencia de José Antonio Aguirre y Manuel Irujo*. Bilbao: Fundación Sabino Arana.
- Graham, J. M. (2009). *Henry A. Wallace: his Search for a New World Order*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Güell, C. (2009). *Las potencias internacionales ante la dictadura española (1944-1950)*. Barcelona: Aresta.
- Jackson, G. (1999). *La República española y la guerra civil: 1931-1939*. Barcelona: Crítica.
- Jarque, A. (1998). *Queremos esas bases: el acercamiento de Estados Unidos a la España de Franco*. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá.
- Jiménez de Aberásturi, J. C. (1997). Los vascos en la II Guerra Mundial. De la derrota a la esperanza. *Oihenart*, 14, 57-84.
- Jiménez de Aberásturi, J. C. (2002). Irujo en Londres 1939-1945. *Vasconia*, 32, 99-132.
- Jiménez de Aberásturi, J. C. (2007). De la Guerra Civil a la Guerra Fría (1939-1948). En J. Agirreazkuenaga, y J. Sobrequés (eds.), *El Gobierno vasco y la Generalitat de Catalunya: del exilio a la formación de los Parlamentos (1939-1980)*. Oñati: IVAP.
- Jiménez de Aberásturi, J. C. (2009). *De la derrota a la esperanza: políticas vascas durante la Segunda Guerra Mundial (1937-1947)*. Oñati: IVAP.

- Jiménez de Aberásturi, J. C., y Moreno, R. (2009). *Al Servicio del extranjero. Historia del Servicio Vasco de Información (1936-1943)*. Madrid: Antonio Machado.
- Judt, T. (2010). *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*. Madrid: Taurus.
- Landaburu, F. J. (1956). *La causa del Pueblo Vasco. Razones de una actitud. Posibilidades de actuación*. Paris: Société Parisienne d'impressions.
- López Zapico, M. A. (2008). *Las relaciones entre Estados Unidos y España durante la Guerra Civil y el primer franquismo (1930-1945)*. Gijón: Trea.
- Mees, L. (2006). *El profeta pragmático. Aguirre: el primer lendakari (1936-1960)*. Ir n: Alberdania.
- Mees, L., Granja, J. L. de la, Pablo, S. de, y Rodríguez, J. A. (2014). *La política como pasión. El lendakari José Antonio Aguirre (1904-1960)*. Madrid: Tecnos.
- Miralles, R. (2007). La incidencia de la situación internacional en la guerra en Euskadi, 1936-1937. *Historia Contemporánea*, 35, 491-506.
- Moradiellos, E. (2001). *El re nidero de Europa. Las dimensiones internacionales de la guerra civil española*. Barcelona: Península.
- Moradiellos, E. (2003). La intervención extranjera en la guerra civil: un ejercicio de crítica historiográfica. *Ayer*, 50, 199-234.
- Moradiellos, E. (2004). El mundo ante el avispero español: intervención y no intervención extranjera en la guerra civil. En S. Juli  (coord.), *República y Guerra Civil*. Madrid: Espasa Calpe.
- Moradiellos, E. (2006). El Gobierno británico y la guerra de España: apaciguamiento y no intervención. *Historia del Presente*, 7, 71-88.
- Moradiellos, E. (2007). *Franco frente a Churchill: España y Gran Bret a en la Segunda Guerra Mundial*. Barcelona: Península.
- Mota, D. (2016). *Un sueño americano. El Gobierno Vasco en el exilio y Estados Unidos (1937-1979)*. Oñati: IVAP.
- N n ez Seixas, X. M. (2006). * Fuera el invasor! Nacionalismos y movilización b lica durante la guerra civil española (1936-1939)*. Madrid: Marcial Pons.
- Pardo, R. (2003). La política norteamericana. *Ayer*, 49, 13-53.
- Payne, S. (2008). *Franco y Hitler: España, Alemania, la Segunda Guerra Mundial y el holocausto*. Madrid: La Esfera de los libros.
- Portero, F. (2003). España entre Europa y América: un ensayo interpretativo. *Ayer*, 49, 203-217.
- Portero, F., y Pardo, R. (1999). Las relaciones exteriores como factor condicionante del franquismo. *Ayer*, 33, 187-218.
- Powaski, R. (2000). *La guerra fría: Estados Unidos y la Unión Soviética 1917-1991*. Barcelona: Crítica.
- Ros, M. (2008). *La Gran Tentación. Franco, el imperio colonial y los planes de intervención en la Segunda Guerra Mundial*. Barcelona: Styria.

- Ros, M. (2009). *Franco/Hitler 1940: de la Gran Tentación al Gran Engaño*. Madrid: Arco.
- Sánchez Cervelló, J. (2011). *La Segunda República en el exilio (1939-1977)*. Barcelona: Planeta.
- Sweeney, M. S. (2001). *Secrets of Victory: The Office of Censorship and the American Press and Radio in World War II*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Termis, F. (2005). *Renunciando a todo. El régimen franquista y los Estados Unidos desde 1945 hasta 1963*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Toticagüena, G. (2003). *The Basques of New York: A Cosmopolitan Experience*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- Tusell, J. (2004). *Historia de España. Guerra y dictadura*, (Tomo 16). Madrid: Espasa Calpe.
- Ugalde Zubiri, A. (1996). La actuación internacional del primer gobierno vasco durante la Guerra Civil (1936-39). *Sancho el Sabio*, 6, 187-210.
- Viñas, Á. (1980). Autarquía y política exterior en el primer franquismo 1939-1959. *Revista de Estudios Internacionales*, 5, 61-92.
- Viñas, Á. (2003). *En las garras del águila. Los pactos con Estados de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*. Barcelona: Crítica.
- Wigg, Richard (2005). *Churchill y Franco. La política británica de apaciguamiento y la supervivencia del régimen, 1940-1945*. Barcelona: Debate.
- Zorgbibe, Ch. (1997). *Historia de las relaciones internacionales 2. Del sistema de Yalta a nuestros días*. Madrid: Alianza Universidad.



**DIRECTOR DE LA REVISTA | JOURNAL EDITOR**  
**CONSEJO DE REDACCIÓN | EDITORIAL BOARD**  
**CONSEJO ASESOR | ADVISORY BOARD**  
**DIRECTRICES PARA AUTORES | AUTHOR GUIDELINES**

## Director de la Revista | Journal Editor

D. Emilio Sáenz-Francés San Baldomero, Universidad Pontificia Comillas, Spain

## Consejo de Redacción | Editorial Board

Prof. Dr. Alberto Priego Moreno. Universidad Pontificia Comillas  
ICAI-ICADE

Prof. Dra. Maxine David David. Leiden University

Prof. Dr. Steffen Bay Rasmussen. Universidad de Deusto

Prof. Dr. Jeremy Crang. The University of Edinburgh

Prof. Dra. Lycinia Simao. Universidad de Coimbra

Prof. Dra. Gracia Abad. Universidad Nebrija

D. Juan Carlos Pereira Castañares, Universidad Complutense de Madrid

## Consejo Asesor | Advisory Board

D.<sup>a</sup> Mónica Orduña, Universidad Internacional de la Rioja

D.<sup>a</sup> Susan Jeffrey, Universidad Pontificia Comillas

D. Piers Brendon, University of Cambridge, United Kingdom

D. Marcelo Nazareno, Universidad Católica de Córdoba, Argentina

D. Ricardo Aguado, Universidad de Deusto, Spain

D. Ricardo Martín de la Guardia, Universidad de Valladolid, Spain

D. Enrique Moradiellos, Universidad de Extremadura, Spain

D.<sup>a</sup> Maria Raquel Freire, Universidad de Coimbra, Portugal

D. Ricardo del Barco, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

D. Shirin Akiner, University of Cambridge, United Kingdom

D. Najam Abbas, The Ismaili Center, London/ The Institute of Ismaili Studies, United Kingdom

D. Javier Jordán, Universidad de Granada, Spain

D. Adam Kolker, Columbia University, United States

D. Michael Rubin, American Enterprise Institute, United States

D. Stephen J. Blank, American Foreign Policy Council, United States

D. Robert Lieber, Georgetown University, United States

D.<sup>a</sup> Anna Ayuso, Fundación CIDOB, Spain

D. Joan María Thomas, Universidad Rovira i Virgili, Spain

D. Alberto R. Coll, De Paul University College of Law, United States

D. Florentino Portero, UNED, Spain

D. Lawrence Sáez, SOAS, United Kingdom

D. José Antonio Sanahuja Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid, Spain

D. Giovanni Ercolani, Nottingham Trent University, United Kingdom

D. Charles Powell, Real Instituto Elcano, Spain

D. Eusebio Mujal-León, Georgetown University, United States

D. Fernando Reinares, Universidad Rey Juan Carlos, Spain

D.<sup>a</sup> Paloma García Picazo, UNED, Spain

D. Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca, Spain

D. Claudio Bolzman, University of Applied Science and Arts Western Switzerland, Switzerland

D. Rafael Rubio, Universidad Complutense de Madrid, Spain

D. Manuel Lucena Giraldo, CSIC, Spain

D. Carlos Echeverría, UNED, Spain

D.<sup>a</sup> María García Feijoo, Universidad de Deusto, Spain

D. Bradley Hart, California State University, United States

D. Vicente Garrido Rebolledo, Universidad Rey Juan Carlos, Spain

D.<sup>a</sup> Ester Ruiz Giménez, alumna colaboradora

## Secretario Académico / Academic Secretary

D. Javier Gil Pérez, Universidad Pontificia Comillas, Spain

## Comillas Journal of International Relations

Universidad Pontificia Comillas

Departamento de Relaciones Internacionales | Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Universidad de Comillas, 3-5 - 28049 Madrid

Tel. +34 91 734 39 50 | E-mail: [comillas\\_jir@upcomillas.es](mailto:comillas_jir@upcomillas.es) | [www.upcomillas.es](http://www.upcomillas.es) | [www.comillasirblog.es](http://www.comillasirblog.es)

## Director de la Revista | Journal Editor

D. Emilio Sáenz-Francés San Baldomero, Universidad Pontificia Comillas, Spain

## Consejo de Redacción | Editorial Board

D. Alberto Priego Moreno, Universidad Pontificia Comillas, Spain

D. Gracia Abad, Universidad Nebrija, Spain

D. Maxine David, University of Surrey, United Kingdom

D. Javier Ignacio García González, IE University, Spain

D. Jeremy Crang, University of Edinburgh, United Kingdom

D.ª Licínia Simão, Universidad de Coimbra, Portugal

D. Luciano Zaccara, Georgetown University, United States

D. David García Cantalapiedra, Universidad Complutense de Madrid, Spain

## DIRECTRICES PARA AUTORES

### Envío y presentación de originales

1. La remisión de los trabajos deberá realizarse siempre a través de la plataforma OJS de *Comillas Journal of International Relations*, mediante la que se vehiculará –de manera estricta– toda la comunicación entre la Revista y los autores.
2. Los **artículos** remitidos serán siempre investigaciones originales, nunca publicados previamente o en proceso de publicación o revisión en otra revista o cualquier tipo de publicación.
3. Se deberá incorporar una primera página independiente en la que se incluirá: a) Título del artículo; b) Datos personales del autor (nombre, apellidos, afiliación, dirección personal y de trabajo, teléfono, NIF/ Pasaporte, correo electrónico).
4. Los **artículos** irán precedidos de un breve resumen o abstract del trabajo, que no exceda las 150 palabras, y una serie de palabras clave (no más de cinco). **El título del artículo, el resumen y las palabras clave deberán aparecer escritos en castellano y en inglés.**
5. El aparato crítico, estilo y diseño general de los textos remitidos a la Revista responderá al formato APA (APA Style). Los autores pueden encontrar una guía

## AUTHOR GUIDELINES

### Submission and presentation of originals

1. *Texts must always be submitted via the OJS platform of Comillas Journal of International Relations, through which, and without exception, all communication between the Journal and authors will take place.*
2. *All submitted texts will always be original work that has neither been previously published nor is in the process of publication or review in another journal or any other type of publication.*
3. *Contributions will include a separate cover page with the following information: Title of the article in both Spanish and English; Author details (name, surname, membership of any relevant organizations, personal and work address, telephone number, Tax ID No. /Passport, email).*
4. *All **articles** must be accompanied by a brief summary or abstract of the work (no more than 150 words) and a set of keywords (no more than five). **The title of the article, the summary and the keywords must be in both Spanish and English.***
5. *The critical apparatus, style and general design of the texts sent to the Journal will comply with the APA Style. Authors can find a guide to this style at the following link: <http://www.apastyle.org/learn/tutorials/basics-tutorial.aspx>*
6. *Authors must be able to prove they have been granted the necessary authorizations to use any photographs and graphics taken from other sources, and must provide all information required for them to be properly referenced.*
7. *If an article is accepted for publication, the proofs will be sent to the author and must be returned to the Journal within a maximum of 15 days.*

### Review and acceptance

1. *In order to guarantee impartiality in the selection of articles, all contributions will be sent in anonymous form to two external reviewers, **following the double-blind system.** In the event that one of the reviews is unfavorable, a third opinion will be*

de este formato en el siguiente enlace: <http://www.apastyle.org/learn/tutorials/basics-tutorial.aspx>

6. Los autores deberán poder acreditar disponer de los permisos necesarios para el uso de fotografías y gráficos tomados de otras fuentes, y proporcionar toda la información precisa para su correcta cita.
7. En el supuesto de que se acepte un artículo para su publicación, las pruebas de imprenta serán remitidas al autor, estas deberán ser devueltas a la Revista en el plazo máximo de 15 días.

## Evaluación y aceptación

1. Con la finalidad de garantizar la imparcialidad en la selección de los artículos, todas las contribuciones serán enviadas de forma anónima a los evaluadores externos, **empleándose siempre el sistema de doble ciego**. En el supuesto de que uno de los dictámenes resultara desfavorable se pedirá una tercera opinión.
2. La decisión final se le comunicará al autor, **de manera razonada**, en un plazo máximo de seis meses. En caso de ser aceptado, el tiempo máximo transcurrido entre la remisión del artículo y su publicación será de un año, aunque éste plazo puede dilatarse en función de la programación de la Revista.
3. El dictamen de los evaluadores será **motivado**, indicándose si se recomienda la aceptación del original en sus términos, su revisión con arreglo a las correcciones o sugerencias que se formulen o bien, por último, el rechazo del trabajo evaluado.
4. El Consejo Editorial de *Comillas Journal of International Relations* será quien, en última instancia, y atendido el sentido del dictamen de los evaluadores externos, decida la publicación de los artículos y lo notifique a los autores.
5. Los autores, mediante la entrega de sus trabajos, aceptan la sujeción de los mismos al dictamen de los evaluadores.
6. Los autores deberán ajustar la redacción final de sus trabajos a las indicaciones que formulen los evaluadores. A este efecto, deberán incorporar las correcciones o modificaciones consideradas *sought*.
2. *The author will be sent a reasoned answer of the final decision within a maximum of six months. In the event of being accepted, the article will be published within one year of being submitted, although this period may vary depending on the Journal's schedule.*
3. *The reviewers will always provide **reasons** for their opinion, indicating whether the original should be accepted as is, should be revised in line with the reviewers' corrections and suggestions or if the reviewed work should be rejected.*
4. *The Journal's Board of Editors will always have the final say on which articles are published, bearing in mind the opinions voiced by the external reviewers, and is responsible for informing authors of its decision.*
5. *By sending in their work, authors willing submit this work for review and assessment by the reviewers.*
6. *Authors are required to amend the final draft of their work according to the indications given by the reviewers. They must include all corrections and modifications classified as essential by said reviewers and, as far as possible, accommodate their suggestions as well. Where corrections of the original work are required, **the contributor** will have a maximum of 2 months in which to make the corrections, and resubmit the article.*
7. *Any originals that do not comply with Comillas Journal of International Relations guidelines for presentation and publication will be returned to their respective authors before being sent for external review. If this occurs, the author will have one week to add the missing information and/or make the required changes to their work. If the appropriate changes are not made, these articles will be rejected.*
8. *Before publication, the authors of all accepted work will grant Comillas Journal of International Relations all exploitation rights relating to said work.*
9. *Once accepted, the texts will become the intellectual property of Comillas Journal of International Relations and may only be reproduced, partially or totally, in accordance with the Creative Commons licence held by the Journal.*

## Peer Review Process

imprescindibles por dichos evaluadores y, en la medida de lo posible, deberán atender también sus sugerencias. En caso de solicitarse correcciones, **el plazo máximo para remitir una nueva versión del artículo será de dos meses.**

7. Los originales recibidos que no se ajusten a las normas de edición y publicación de *Comillas Journal of International Relations* serán devueltos a sus autores antes de proceder a su envío a los evaluadores. En tal caso, sus autores deberán completarlos con la información omitida y/o efectuar los ajustes formales pertinentes en el plazo de una semana. En caso contrario, dichos trabajos serán rechazados.
8. Los autores de originales aceptados ceden a *Comillas Journal of International Relations*, antes de su publicación, todos los derechos de explotación de sus trabajos.
9. Una vez aceptados, los trabajos quedan como propiedad intelectual de *Comillas Journal of International Relations* y sólo podrán ser reproducidos, parcial o totalmente, siguiendo lo establecido por la licencia Creative Commons de la Revista.

## Proceso de revisión por pares

Los originales recibidos se remitirán, de manera anónima, a dos evaluadores externos de reconocida competencia en el campo de las relaciones internacionales, y de manera específica, en la temática particular del trabajo.

**Se empleará siempre el sistema de doble ciego.**

En el supuesto de que uno de los dictámenes resultara desfavorable se pedirá una tercera opinión. El Consejo de redacción de *Comillas Journal of International Relations* será quien, en última instancia, decida la publicación de los artículos y lo notifique a los autores. Todo ello siempre a través de la plataforma OJS de la Revista.

*All originals received by the Journal will be sent, anonymously, to two external reviewers of recognized expertise in the field of international relations and, more specifically, in the particular topic of the work. Peer reviewing will follow the double-blind system. In the event of receiving an unfavorable review from either reviewer, a third opinion will be sought. However, the Journal's Board of Editors will always have the final say on which articles are published and is responsible for informing authors of its decision. The entire process will always take place via the Journal's OJS platform.*