

Año 8 | n° 21

Mayo-agosto | 2021

ISSN 2386-5776



# Comillas Journal of International Relations



Imagen: Studio Incendo

## Corea del Norte y Kim Jong un tras el 8.º Congreso del Partido del Trabajo de Corea de 2021. ¿Un nuevo paradigma norcoreano para la tercera década del siglo XXI?

The Sino-Venezuelan Relationship (1974-2020): From Win-Win to an Asymmetric Relationship

China's Foreign Policy towards Eurasia Economic Integration: One Belt One Road Project

Examining Brexit: Level of Analysis and Explanations



Departamento de Relaciones Internacionales

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

# SUMARIO

Año 8 | nº 21

Mayo-agosto 2021



## ARTÍCULOS | ARTICLES

**Corea del Norte y Kim Jong-un tras el 8.º Congreso del Partido de Trabajo de Corea de 2021. ¿Un nuevo paradigma norcoreano para la tercera década del siglo XXI?..... 1**

North Korea and Kim Jong-un after the 8th Korea Labor Party Congress in 2021. A new North Korean Paradigm for the Third Decade of the 21st Century?

Xavier Boltaina i Bosch

**The Sino-Venezuelan Relationship (1974-2020): From Win-Win to an Asymmetric Relationship ..... 30**

Las relaciones sino-venezolanas (1974-2020): del beneficio mutuo a la relación asimétrica

Ángel Reyes Vázquez

**China's Foreign Policy towards Eurasia Economic Integration: One Belt One Road Project ..... 53**

La política exterior china hacia la integración económica de Eurasia: el proyecto Un cinturón, una ruta

Yingying Fu

**Examining Brexit: Level of Analysis and Explanations..... 71**

Brexit: niveles de análisis y explicaciones

Andrea Betti

**La repercusión de las ampliaciones al Este en la Seguridad y Defensa de la UE..... 90**

The Impact of the European Eastern Enlargement in the EU Security and Defence

Gracia Abad Quintanal

**La polarización de la opinión pública europea ante la inmigración: análisis de los factores influyentes..... 109**

The Polarisation within the European Union's Public Opinion Regarding Immigration: Analysing Influential Factors

Caoimhe Goya García de Paor

**Justicia social, salario justo y renta básica universal. Una discusión en torno a las aportaciones del pensamiento social cristiano ..... 125**

Social Justice, Fair Wages and Universal Basic Income. A Discussion around Christian Social Thought

José María Larrú

**Isabel I de Inglaterra. Feminismo en el estudio de historia..... 150**

Elizabeth I of England. Feminism in the Study of History

Beatriz Corredoira Rodríguez

## NOTAS Y TEXTOS

**Los años de Donald Trump en la Casa Blanca: escenario precedente y repercusiones posteriores?..... 169**

Alfredo Crespo Alcáza



## RECENSIONES | BOOK REVIEWS

### **China's Western Horizon: Beijing and the New Geopolitics of Eurasia**

Daniel S. Markey ..... 178

Por Yingying Fu

### **Encountering Extremism. Theoretical issues and local challenges**

Alice Martini, Kieran Ford and Richard Jackson (eds.) ..... 180

Por Ana Gutiérrez Loscos

### **Una vieja amistad. Cuatrocientos años de relaciones históricas y culturales entre Irán y el mundo hispánico**

Fernando Camacho Padilla y Fernando Escribano Marín (coords.) ..... 183

Por Eudald Cortina Orero

DIRECTOR DE LA REVISTA | JOURNAL EDITOR ..... 186

CONSEJO DE REDACCIÓN | EDITORIAL BOARD ..... 186

CONSEJO ASESOR | ADVISORY BOARD ..... 186

DIRECTRICES PARA AUTORES | AUTHOR GUIDELINES..... 187



# COREA DEL NORTE Y KIM JONG UN TRAS EL 8.º CONGRESO DEL PARTIDO DEL TRABAJO DE COREA DE 2021. ¿UN NUEVO PARADIGMA NORCOREANO PARA LA TERCERA DÉCADA DEL SIGLO XXI?

## North Korea and Kim Jong-un after the 8th Korea Labor Party Congress in 2021. A new North Korean Paradigm for the Third Decade of the 21st Century?

**Xavier Boltaina i Bosch**

Doctorando en Seguridad Internacional. IUGM-Universidad Nacional de Educación a Distancia  
E-mail: [xboltaina1@alumno.uned.es](mailto:xboltaina1@alumno.uned.es)



Autor

El artículo analiza las conclusiones más significativas del 8.º Congreso celebrado en Corea del Norte por el gobernante Partido del Trabajo, entre el 5 y 12 de enero de 2021 y otros actos políticos efectuados durante el primer semestre de 2021 y como ello puede influir en la política futura de Corea del Norte, la posición de su máximo dirigente Kim Jong-un y si es factible una evolución de la situación presente hacia nuevos planteamientos en el ámbito político, económico, militar y social, así como en la política internacional vinculada al desarrollo del arma nuclear.



Resumen

*The article analyzes the most significant conclusions of the 8th Congress held in North Korea by the ruling Workers' Party between January 5 and 12, 2021 and other political events held during the first half of 2021 and how this may influence the future policy of North Korea, the position of its top leader Kim Jong-un and whether an evolution of the present situation towards new approaches in the political, economic, military and social fields, as well as in the international policy linked to the development of the nuclear weapon, is feasible.*



Abstract

Corea del Norte; República Popular Democrática de Corea; Kim Jong-un; 8.º Congreso; Partido del Trabajo de Corea; kimilsungismo-kimjongilismo; socialismo.



Key words

*North Korea; Democratic People's Republic of Korea; Kim Jong-un; 8th Congress; Workers' Party of Korea; kimilsungism-kimjongilism; socialism.*

Recibido: 02-06-2021. Aceptado: 24-06-2021



Fechas

## 1. Introducción

La República Popular Democrática de Corea (RPDC, en inglés, acrónimo DPRK), coloquialmente conocida como Corea del Norte, fue fundada en septiembre de 1948, tras una ocupación soviética de la zona Norte de la Península coreana que se inició en agosto de 1945, al final de la II Guerra Mundial. Al mismo tiempo, en la zona Sur, por debajo del paralelo 38, se creó la República de Corea (RdC) —conocida también como Corea del Sur—. La evolución de los dos Estados ha sido extraordinariamente diferente, pese a que en sus inicios fueron relativamente parecidos como dictaduras, prosoviética en la RPDC y pronorteamericana en la RdC, llegando al siglo XXI en que esta última es una potencia económica de primer orden, frente a la situación muy grave de la República norcoreana.

El itinerario histórico de la RPDC ha sido estudiado, aunque no con la profundidad necesaria, fundamentalmente por la enorme dificultad de acceso a los registros y archivos públicos. En este sentido, se han publicado monografías sobre la historia de Corea del Norte, aunque fundamentalmente libros y ensayos que han tratado etapas específicas o bien singularidades históricas concretas, siendo *North Korea. A History* (Seth, 2018) quizá el libro más reciente y específico sobre la evolución de la República norcoreana, desde su origen a la etapa presente de Kim Jong-un. Ello no impide que haya muchísima literatura académica de difícil contraste y excesivamente subjetiva, lo que ha dado pie a calificar el estudio de Corea del Norte a afirmaciones que “se retroalimentan cotidianamente, mediante dudosas interpretaciones, prejuicios eurocentristas y falsedades rampantes” (Lanare, 2020, p. 73).

Secuencialmente, la división de la historia norcoreana puede efectuarse en base al elemento más sencillo: el periodo de gobierno de cada uno de los tres máximos dirigentes.

En primer término, Kim Il-sung<sup>1</sup>, el “padre fundador” de la República, que prolongó su mandato entre 1948 y 1994, que a su vez también fue el fundador del Partido del Trabajo y del Ejército, dos pilares inescindibles de su figura y que junto al nuevo Estado supone la contribución de este líder a la historia de Corea por lo que han supuesto de salvaguarda de la unidad nacional y de defensa interna y externa (Lanare, 2020, p. 85).

Tras su fallecimiento, tomó la máxima dirigencia su hijo Kim Jong-il, que gobernó entre 1994 y finales de 2011, si bien se acredita una carrera de gobierno y diversas responsabilidades que puede retrotraerse a 1974 e incluso antes, cuando Kim Il-sung y su grupo reducido de fieles planearon el futuro relevo (Gomà, 2020, pp. 159-186). El exembajador británico en Pyongyang, John Everard (2012/2018) subdivide la etapa de Kim Il-sung entre el antes y el después a la Guerra intercoreana de 1950-1953, un buen criterio porque supone también un punto de inflexión en el proceso de consolidación total de la República norcoreana y su por aquel entonces máximo dirigente.

En 2010 se anunció oficialmente que el nuevo dirigente sería Kim Jong-un, hijo de Kim Jong-il y nieto de Kim Il-sung —una decisión quizá tomada en torno a 2008 o 2009—, asumiendo así la “teoría de las generaciones del Paektu”, que pone en valor un elemento clave del régimen:

---

1 Emplearemos para denominar a los dirigentes norcoreanos la versión escrita que se emplea en el Norte: separar el apellido y el nombre, sin ningún símbolo. Así, los documentos en el Sur se refieren al nombre y apellidos como Kim Il-sung, Kim Jong-il y Kim Jong-un. En cambio, en la versión del norte, el nombre y apellidos se escriben como Kim Il-sung, Kim Jong-il y Kim Jong-un. Ello acontece con el apellido y nombre de cualquier ciudadano del Norte y del Sur, como elemento diferencial. Recuérdese que el primer término corresponde al apellido y los posteriores, al nombre propio y el nombre de ubicación en la familia.

*Secuencialmente, la división de la historia norcoreana puede efectuarse en base al elemento más sencillo: el periodo de gobierno de cada uno de los tres máximos dirigentes*

Kim Il-sung, el “guerrillero del Paektu”<sup>2</sup>, fue el iniciador de la saga familiar —como linaje de “sangre”, el “linaje del Paektu”— que ha ostentado el máximo liderazgo desde 1948 hasta el momento presente.

Los malos presagios —bastante mayoritarios— preveían un periodo de gobierno limitado y de corto recorrido de Kim Jong-un, ya fuese por el colapso de la República, un golpe de Estado o el fin del modelo por agotamiento mientras que los más prudentes indicaron que el modelo norcoreano estaba abocado al fracaso, pero tal derrumbe podía acaso suceder en años “o décadas” (Pinkston, 2011, p. 3). Lo cierto es que llegados al 2021, cumpliéndose a finales de este año la primera década en que Kim Jong-un al frente de la República, se acredita un elevado grado de consolidación —cuanto menos, no menor a otros Estados como Laos o Camboya— y sin atisbo alguno de posible relevo por parte de alguna fuerza interna del régimen y muchísimo menos, de una fuerza opositora, prácticamente inexistente, a diferencia de lo que acontece en Myanmar, por citar un Estado “amigo” y colateral en muchos elementos a la RPDC.

A lo largo de este periodo (2011-2021) se han sucedido un conjunto de acontecimientos históricos, políticos, sociales, económicos y de todo orden que dan singularidad específica al periodo de Kim Jong-un. Son hechos que conforman el inicio de la tercera década del siglo XXI, a partir de 2021, cuando se ha celebrado —enero— el 8.º Congreso del gobernante Partido del Trabajo de Corea, piedra angular ideológica y burocrático-organizativa del régimen norcoreano, tal como en la teoría constitucional y la práctica se articula el modelo vigente. Por ello, la doctrina más reciente se refiere a la existencia de dos subetapas en el periodo de Kim Jong-un, divididas entre el periodo 2011-2017, el 2018-2020 y el que ahora se inicia tras el 8.º Congreso, la “subfase 2.5” (Cho, 2021, p. 1).

En todo caso, pueden destacarse *ab initio* los siguientes elementos de referencia de esta década, que se sustentan en gran medida en las dos fases “y media” que sistematiza Cho (2021, p. 1), piezas de soporte de la segunda década de Kim Jong-un:

1.º El proceso de asunción de las máximas responsabilidades en las Fuerzas Armadas, el Partido y el Estado norcoreano por parte de Kim Jong-un acontece en el periodo comprendido entre finales de diciembre de 2011 —Fuerzas Armadas— al primer semestre de 2012, en que es nombrado máximo responsable del Partido y “primer presidente” de la Comisión de Defensa Nacional (CDN), para así no emplear el mismo título —“presidente”— que su padre ocupó en la CDN. No obstante, se acredita que en el periodo 2009-2011 fue asumiendo responsabilidades y cargos para prepararse para la sucesión, ante un padre Kim Jong-il que mostró grave deterioro de la salud a partir de 2008.

Llegados a 2021, Kim Jong-un es, al mismo tiempo, el “Líder” como *statu quo supra* institucional en base al “linaje del Paektu” como nieto de Kim Il-sung y, a la vez, presidente de la Comisión de Asuntos Estatales (desde 2016) —la equivalencia a jefe del Estado—, presidente del Partido del Trabajo y comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, así como ostentar otros cargos en organismos claves del Partido, como la Presidencia del Presídium, del Politburó y de la muy importante Comisión Militar Central, el órgano del PTC que controla al Ejército.

*A lo largo de este periodo (2011-2021) se han sucedido un conjunto de acontecimientos históricos, políticos, sociales, económicos y de todo orden que dan singularidad específica al periodo de Kim Jong-un*

2 El Paektu es un monte-vocal “sagrado” en la tradición coreana, también del Sur y para el régimen del Norte, es el lugar donde se inició la “Revolución” de Kim Il-sung para lograr la expulsión de los japoneses en la Corea ocupada hasta 1945. El “Paektu” forma parte de los mitos fundadores de la RPDC y su régimen, entremezclándose verdad, fantasía y reconstrucción histórica.

2.º Un proceso inicial de purgas, que incluyó en algunos supuestos la ejecución de altos cargos del Ejército y el Partido, como el general Hyon Yong-chol —ministro de defensa entre 2014 y 2015 y supuestamente ejecutado en mayo de ese último año— y el confirmado de Jang Song Thaek, en diciembre de 2013, considerado uno de los tres “regentes” que apoyaban a Kim Jong-un por designio de su padre y que, bien por intentar dar un golpe de Estado o asumir un excesivo poder paralelo al nuevo líder, fue detenido, juzgado y ejecutado.

Esta “corona de regentes”, formada por su tía Kim Kyong Hui —hermana de Kim Jong-il—, su esposo Jang y Choe, quedó cercenada a finales de 2013 y solo Choe Ryong Hae ha sobrevivido ostentando altas responsabilidades, aunque con una edad suficientemente avanzada que prevé el inicio del fin de su etapa en el seno del régimen.

3.º La normalización progresiva del funcionamiento del Partido, que se inicia a finales del periodo de Kim Jong-il y se concreta especialmente con la convocatoria y realización del 7.º y 8.º Congreso del PTC (2016 y 2021), cuando el último (el 6.º) había acontecido en 1980. Se trata de un dato muy significativo, pues tal comportamiento supone, en el fondo, que el régimen ha querido superar la etapa de relativa informalidad de las instituciones y el bajo tono del Partido del periodo de Kim Jong-il, entre 1994 y 2011, para situarlo de nuevo en el centro del tablero, reubicando a un lado a las Fuerzas Armadas.

4.º La aprobación de cinco reformas constitucionales, dos de ellas en el mismo año (2019), para adecuar las instituciones del Estado, el Partido y su ideología y el Ejército a la nueva formulación del poder norcoreano.

La primera Constitución norcoreana data de 1948, escrita bajo la influencia soviética del periodo estalinista, pero la actual, de 1972 —claramente con origen en el pensamiento de Kim Il-sung— ha sido reformada en nueve ocasiones, de las cuales cinco han acontecido con Kim Jong-un, lo que acredita la necesidad del régimen de formalizar un cierto “Estado socialista de derecho”, al modo de China y Vietnam, a través de su Constitución, aunque a 2021 se ubica aún lejos del grado de formalidad alcanzada por sus vecinos comunistas.

5.º El paso de la denominada política “Songun” —de priorización de los asuntos militares, símbolo del periodo de Kim Jong-il y que coadyuvó a mantener el régimen ante una gigantesca hambruna interna y la caída del bloque socialista europeo a partir de finales de la década de 1980— a la política *byungjin* a partir del 2012 —de doble desarrollo del arma nuclear y la economía— para luego sustituir esta por una potenciación de la economía, una vez logrado, en teoría, el suficiente poderío nuclear, en torno al 2017/2018, lo que ha implicado la desaparición de la escena ideológica de la política Songun y la materialización del nuevo concepto “kimilsungismo-kimjongilismo” (en lo sucesivo, K-K<sup>3</sup>).

Esta nueva denominación aúna la idea tradicional política norcoreana del “Juche” —instituida formalmente a partir de 1955 y constitucionalmente incorporada en 1972 y que supone un modo de ideología autóctona, que progresivamente se apartó del comunismo y del marxismo-leninismo— con otros conceptos ideológicos adaptados al siglo XXI, para dar paso, en el 2021, a un retorno al uso muy intenso del concepto “socialismo” —siempre bajo la descripción de “a nuestro modo” o “socialismo propio de Corea” e incluso la recuperación

*El régimen ha querido superar la etapa de relativa informalidad de las instituciones*

3 Nos referiremos al K-K para abreviar la expresión “kimilsungismo-kimjongilismo” y facilitar así también la lectura del documento.

del vocablo “comunismo”, este último desaparecido casi por completo de la escena política hasta inicios de 2021, en que retorna tímidamente.

Un K-K que es reconocido como política rectora por la reforma constitucional de 2019, sustituyendo otros conceptos ideológicos del pasado o, en la definición oficial, sumándolos e incorporándolos bajo esta denominación, que asume un claro recuerdo al “marxismo-leninismo”.

- 6.º La constitución de unos círculos de poder en la RPDC que son, a inicios de 2021, muy diferentes a los que dejó Kim Jong-il al fallecer, habiendo sobrevivido en la política activa escasos dirigentes anteriores, siendo uno de ellos Choe Ryong Hae, teórico número dos del régimen y uno de los integrantes de la troika regente que apoyó a Kim Jong-un al inicio de su mandato, aunque con una edad suficientemente elevada para que su relevo sea próximo.

Igualmente, se suma a ello la presencia mediática en el centro del poder de la hermana del líder, Kim Yo Jong, sobre la cual hay un continuo debate entre los analistas y los diplomáticos, en torno al alcance de su influencia y poder o de sus opciones de futuro, al no conocerse —a 2021— la existencia de descendencia directa de Kim Jong-un, pese a los rumores de que es padre de una niña. Elementos en todo caso fundamentales, habida cuenta el referido “linaje del Paektu” antes señalado, que permitiría plantear, *ad futurum*, la continuación de la gobernanza a través de otro miembro de la familia Kim en caso de fallecimiento o incapacidad de Kim Jong-un.

- 7.º Una reiteración del debate interno sobre la situación económica del país, que se acredita todavía muy grave, tal como se expuso abiertamente en el 8.º Congreso del PTC (enero, 2021), tras el —en parte— fracasado Plan Quinquenal aprobado en el 7.º Congreso (2016) y la aprobación de uno nuevo para el periodo 2021-2025 y que en el fondo implica un debate nada menor, cual es si un Estado moderno puede mantener y progresar bajo un sistema económico centralizado y estatalista, en donde la ideología prevalece sobre la lógica productiva y con una inmensa burocracia esclerotizada, pese a la existencia de una economía “paralela” informal, un paradigma que en ningún país ha funcionado adecuadamente y que en Corea acredita una fallida desde la década de 1960.
- 8.º Finalmente, la presencia internacional de Kim Jong-un que nunca lograron su abuelo y padre, como fuente de legitimización interna y externa, resaltada con claridad en el 8.º Congreso del PTC.

Así, a la política progresiva de encono y belicismo militar que llega a finales de 2017 —y que se inicia incluso antes de 2011— le ha seguido un giro de guion que supuso el encuentro hasta en tres ocasiones —lo que no había acontecido con Kim Il-sung y Kim Jong-il— entre un máximo dirigente norcoreano con el presidente de EE. UU. (Singapur, Hanoi y Panmunjon) y reuniones al más alto nivel con los presidentes surcoreano, chino y ruso Moon Jae-in, Vladimir Putin y Xi Jiping, respectivamente, así como la recepción en Pyongyang también de otros líderes internacionales, como el presidente de Cuba.

Una presencia internacional de Kim Jong-un que se ha considerado un éxito en el proceso de legitimización interna aunque también externa, como el propio presidente Biden reconoció en su encuentro con el presidente Moon en la Casa Blanca, en mayo de 2021, de tal forma que a 2021 la RPDC mantiene relaciones diplomáticas con casi 170 Estados, incluida la Unión

*Una presencia internacional de Kim Jong-un que se ha considerado un éxito en el proceso de legitimización interna aunque también externa*



Europea como organización y sus países integrantes —salvo Francia<sup>4</sup> y Estonia— y con las excepciones relevantes de Japón, RdC y los EE. UU., y con embajadas ubicadas en capitales como Madrid, Berlín, Estocolmo o Roma.

Todo ello acredita, a nuestro juicio, y el 8.º Congreso es buena prueba de ello, que Corea del Norte ha asumido que los sistemas que carecen de mecanismos de reforma y de cambio inevitablemente se enfrentan a desafíos que acaban en violencia y en un posible fin del régimen, tesis de Pinkston (2011) que supondría que el periodo 2011-2021 ha sido de permanente alerta en ese proceso de adaptación para evitar ese itinerario, del que fueron buena prueba las “primaveras árabes”.

## 2. El 8.º Congreso del Partido del Trabajo de Corea. Convocatoria y celebración

El 8.º Congreso se celebró entre el 5 y 12 de enero de 2021, habiendo sido convocado en agosto de 2020 de una forma un tanto sorprendente, sin fijar la fecha quizá a la espera también del resultado de las elecciones presidenciales de EE. UU. Una convocatoria que tenía como objetivo, fundamentalmente, reformular las políticas económicas, talón de Aquiles de la RPDC.

Finalmente, se celebraron las sesiones antes de la toma de posesión de Biden (20-1-2021), posiblemente unas fechas elegidas a posta, para no pronunciarse sobre el nuevo presidente<sup>5</sup>. Un congreso de muy larga duración, que supuso la convocatoria extraordinaria de la Asamblea Popular Suprema —Parlamento— para el 17 de enero para ratificar y elevar a rango de ley determinados acuerdos del Partido, todo ello antes de la toma de posesión norteamericana el día 20 de enero.

Con posterioridad al 8.º Congreso se han celebrado otros actos del Partido al máximo nivel, en la Presídium, la Comisión Militar Central o el Comité Central. Luego se celebró el 10.º Congreso de la Unión de la Juventud —el “brazo” juvenil del Partido— en abril y en mayo, el 8.º Congreso de la Federación de Sindicatos, la cuña en el ámbito laboral que ostenta el PTC para influir en la política laboral y controlar los trabajadores norcoreanos.

Las consecuencias del 8.º Congreso se irán comprobando poco a poco, a buen seguro en los próximos años, en el periodo 2021-2025, coincidiendo con el nuevo Plan económico, una vez acreditado el fracaso del Plan aprobado en el Congreso de 2016. Quizá será correcto el análisis de Ruediger Frank (2021, p. 1) cuando señala que los cuatro elementos fundamentales son que Corea se centrará en 2021-2025 en una estrategia de desarrollo económico *ad intra*, un fortalecimiento del Estado —un “Estado constitucional socialista” según la expresión literal de Kim Jong-un—, la ausencia de una hoja de ruta de reformas que sea explícita y evite un compromiso ante un hipotético nuevo fracaso y un escaso movimiento de las élites y sin purgas

*El 8.º Congreso se celebró entre el 5 y 12 de enero de 2021, habiendo sido convocado en agosto de 2020 de una forma un tanto sorprendente*

4 La ausencia de relaciones diplomáticas entre la RPDC y Francia es un factor inusual, fruto de circunstancias históricas muy peculiares —no se establecieron cuando lo hicieron el resto de países de la Unión Europea por razones coyunturales políticas y luego parece que no hay momento propicio para oficializarlas, tras el órdago militar permanente de Corea, pero entre los dos países existe una fluida relación y además las oficinas de representación de uno y otro en París y Pyongyang hacen las veces de Embajada, expidiendo incluso visados y organizando visitas políticas y de índole comercial, sin mayor reparo.

5 A inicios de junio de 2021, todavía ningún medio de información norcoreano ha anunciado expresamente la elección y nombramiento de Joseph Biden y Kamala Harris, para la presidencia y vicepresidencia de EE.UU. Ello no implica que la población, o cuanto menos sus élites, conozcan el cambio de presidente, pero no se ha explicitado nominalmente de manera pública.

drásticas, o bien ello puede ir modificándose en el futuro en función de las circunstancias de cada momento.

En este artículo formularemos diez consideraciones que, a nuestro juicio, se enmarcan en el post 8.º Congreso. Son diez que, sin embargo, posiblemente podrían ser más, pero que creemos que resaltan en especial las líneas fundamentales del Congreso y su influencia en la política interior y exterior de los próximos años en Corea del Norte.

En todo caso, avanzamos que el 8.º Congreso ha demostrado la firme determinación norcoreana de fortalecer el papel del máximo Líder, la posición del Partido y la construcción de un Estado cada vez sólido, basado en la posesión del arma nuclear —sin ofrecer ningún atisbo de desnuclearización, un criterio que ya hemos mantenido en otras ocasiones, por poner en riesgo la propia supervivencia de la República (Boltaina, 2017, pp. 24-31)—.

A ello se une también el mejor engrase de las instituciones políticas y administrativas y el intento de reconducción de la economía que a 2021 ha certificado el fracaso del plan aprobado en el 7.º Congreso de 2016 y quizá también, un proceso de cierta desideologización y recurso a conceptos abstractos como “socialismo” y “comunismo”, para así adaptarse mucho mejor a cualquier circunstancia futura, en línea a los restantes países comunistas de la zona, esto es, China, Vietnam y Laos, que han derivado en conceptos huecos ideológicos y modulables a las características “propias” de cada Estado.

Es decir, en nuestro criterio, el régimen a través del 8.º Congreso, pretende no olvidar el pasado ni enmendarlo, aunque sí poner las bases de un futuro adaptable y modulable a las necesidades del régimen en cada momento, para sobrevivir, en primer término, y para consolidar un hipotético despegue económico y social, en segundo lugar.

*El régimen a través del 8.º Congreso, pretende no olvidar el pasado ni enmendarlo*

### **3. Los ejes fundamentales del 8.º Congreso del Partido del Trabajo de Corea y sus consecuencias *ad futurum***

Como hemos señalado, destacaremos los siguientes elementos fundamentales del 8.º Congreso y de la reunión posterior de otros órganos partidarios, así como de las entidades que conforman el entramado de los grupos dirigentes del Estado, como es la Unión de la Juventud y la Federación de Sindicatos, que son en último término apéndices de la ejecución de la política del Partido ante la juventud y los trabajadores, abarcando en nuestro estudio hasta la reunión del Comité Central en la primera mitad de junio de 2021.

#### **3.1. El perfil propio del 8.º Congreso frente a sus antecedentes**

El 8.º Congreso asume un acentuado perfil propio, que lo distingue del 7.º (2016) y por supuesto del 6.º, en 1980: voluntad de organización interna del Partido, un programa para los próximos años modulable según las necesidades y la asunción de un escaso contenido ideológico. Es un Congreso que se enmarca en una etapa de plena consolidación de Kim Jong-un y bajo los principios y designios de este dirigente y la cúpula que lo rodea.

Uno de los elementos que destaca en el 8.º Congreso es que según los diferentes discursos pronunciados por Kim Jong-un —un total de cuatro, uno de ellos durante nueve horas— los

efectuados por otros delegados y también en base a las resoluciones y documentos aprobados, se podrían destacar los siguientes tres elementos clave:

- a) El régimen es consciente de la importancia de seguir en el proceso de reorganización interna del Partido, por lo que una gran parte del mismo ha tenido una mirada hacia el interior del PTC. El más relevante es el nombramiento de Kim Jong-un como secretario general del PTC, título que había ostentado su padre, rompiendo la lógica norcoreana de que ningún Kim podía ocupar un cargo que hubiera ostentado uno de sus antecesores.
- b) La puesta en escena de elementos de autocrítica hacia factores, fundamentalmente, económicos del periodo 2016-2021 —esto es, desde el 8.º Congreso de 2016— y las propuestas para el próximo quinquenio, también de carácter económico, así como de fortalecimiento del Estado y del poderío militar nuclear. La dureza de las críticas fue más intensa ante el 8.º Congreso de la Federación de Sindicatos, sin duda porque son los trabajadores norcoreanos —y no la élite— la que está sufriendo con mayor intensidad la grave situación económica. Unas críticas, también rituales, al exceso de burocracia y falta de compromiso, que se reiteran de manera habitual.
- c) El escaso perfil ideológico del Congreso, con apenas referencias a conceptos políticos, incluido el acuñado por el régimen del K-K, a diferencia del 7.º Congreso de 2016 y que se concreta, por ejemplo, en el cambio de nombre de la Liga de la Juventud K-K, que pasa a finales de abril de 2021 a denominarse Liga Patriótica Socialista, orillando la calificación nominal de Liga de la Juventud kimilsungista-kimjongilista y un uso progresivamente amplio del concepto “socialismo” y la recuperación del término “comunismo”.

El 8.º Congreso ha asumido un perfil distinto al 7.º de 2016. En este sentido, se detecta el predominio del liderazgo de Kim Jong-un y su núcleo dirigente, alejado en gran medida del que heredó su padre, el reforzamiento de sus equipos —mucho más sólidos que en el 2016, cuanto menos desde la óptica de la “lealtad”— y también un orillamiento del debate ideológico, en aras a un debate más intenso sobre la economía, el programa nuclear, las relaciones internacionales y fortalecer el papel del PTC y del Estado.

El 8.º Congreso ha hecho público los nombres de los dirigentes en los nuevos escalones del poder, manteniendo a gran parte de los preexistentes, aunque concentrando a los niveles más altos en el Presídium y el Politburó a los que supondrían el grupo de fieles a Kim Jong-un.

### **3.2. La economía norcoreana como amenaza de futuro para la República norcoreana**

Se anunció ya en agosto de 2020 en la convocatoria del Congreso, se verbalizó en muchísimos actos del Partido y del Gobierno y se ha confirmado en el conclave de enero de 2021: acontece una enmienda muy intensa a la evolución de la economía entre 2016 y 2020, al afirmarse que “casi todos los sectores están muy lejos de alcanzar las metas que se trazaron” (Kim Jong-un, 2021), lo que se reiteró ante los asistentes al 8.º Congreso de la Federación de Sindicatos (mayo, 2021), en donde se pone el acento en la necesidad de que el nuevo logre una calidad de vida mayor para la ciudadanía (Kim Jong-un, 2021h).

Si una de las notas características de la economía con Kim Jong-un fue poner en práctica la política *byungjin* —esto es, el desarrollo paralelo del arma nuclear y de la economía, retroali-

*El 8.º Congreso ha asumido un perfil distinto al 7.º de 2016*

mentándose<sup>6</sup>—, en 2017/2018 se declaró concluido este proceso al haberse logrado —según el régimen— el *statu quo* nuclear necesario, por lo que en el futuro el índice debía ponerse en la economía.

Algunos autores, sin embargo, dudan de este discurso político. Así, el que fue embajador alemán en Pyongyang, Schäfer (2021), duda a lo largo de su monografía que realmente el *byungjin* supusiera un perjuicio para el Ejército convencional, pues la inversión en este ámbito continuó drenando una inmensa cantidad de recursos, en detrimento de la ciudadanía, una deducción bastante lógica, pues ello evitaba descontento en el brazo armado del régimen, aunque a costa de la vida diaria de los ciudadanos ordinarios.

En todo caso, en el 8.º Congreso se da por finalizada definitivamente la etapa de *byungjin*, pero se mantiene para el futuro la apuesta por el mantenimiento del arma nuclear y el desarrollo de otras armas modernas y no hay concesión alguna al desarme. Los debates y discursos externos que abogan por la desnuclearización de la RPDC parecen olvidar la determinación del régimen para no hacerlo y la autoasunción de que el arma nuclear es un seguro de supervivencia del que carecieron, en su momento, Irak, Afganistán, Libia o Yugoslavia.

En el discurso de 8 de enero (Kim Jong-un, 2021b) se atribuye la crisis económica a razones externas —bloqueo internacional, la pandemia de la COVID-19 y dificultad de relaciones internacionales comerciales— pero también internas que han perjudicado las condiciones de vida.

La acusación del fracaso se basa en la ausencia de cálculo y fundamentos científicos en la elaboración del plan económico 2016-2020, la ausencia de ciencia y técnica en el impulso de la economía nacional, la “errónea concepción ideológica”, “la irresponsable actitud ante el trabajo y la incapacidad vigentes hasta la fecha” y el “anticuado modo de trabajo” y planteando un larguísimo proyecto para el periodo 2021-2025 de reforma económica, aunque incidiendo en el control estatal, la autosuficiencia, la autarquía y sin ceder —en apariencia— un ápice a las fórmulas del modelo chino o vietnamita, en una versión de *dejà vu* que ha sido considerado de forma muy crítica por los analistas<sup>7</sup>.

Por contra, ninguna autocrítica personal asume Kim Jong-un, al contrario, basándose siempre en “factores externos” a la cúpula. El régimen es muy cuidadoso en la crítica porque ella puede redundar en perjuicio de la máxima dirigencia del país, razón por la cual se ha instrumentalizado, desde siempre, una institución —el Consejo de Ministros— como encargada de la ejecución de la política económica, diseñada por el Partido y, como consecuencia, responsable de los fracasos.

Ello ha llevado a los primeros análisis a dudar sobre si realmente el régimen desea llevar a cabo reformas o no, o si aceptará las que han acontecido subrepticamente —lo más posible— o si los mensajes de estatalización lo son simplemente de manera formal.

*El régimen es muy cuidadoso en la crítica porque ella puede redundar en perjuicio de la máxima dirigencia del país*

6 Una política que no es novedosa. Ya fue impulsada por Kim Il Sung, del doble desarrollo militar y económico. La particularidad con Kim Jong Un es que tal desarrollo militar es el nuclear, lo que no pudo llevar a cabo su abuelo ni su padre.

7 Ruediger Frank —uno de los mejores especialistas europeos sobre Corea del Norte— es muy expresivo en su tuit-comentario a la reunión del Comité Central del PTC de junio de 2021: “Una de las muchas falacias del socialismo de Estado: la creencia que el rendimiento económico se puede mejorar de forma duradera y sustancial mediante un plan ‘mejor’ el cual esta vez sí funcionará. Año tras año... La planificación central y la propiedad estatal son el problema, no la solución”.

Lankov (2021) advierte que si el régimen ha decidido retroceder y volver a los “métodos leninistas” del pasado se enfrentará a un posible colapso, mientras Kim Jong-un (2021 f) afirma que el Partido debe enfrentarse durante 2021 y un periodo posterior a una “Ardua Marcha”, que emula en sus términos a la pavorosa hambruna de los años 90 según el discurso pronunciado en público<sup>8</sup>, aunque sobre ello no hay una coincidencia interpretativa pues fuentes diplomáticas señalan que de ningún modo hay similitud entre la *Ardua Marcha* y la situación actual (Alexander Matsegora<sup>9</sup>). De ser ciertas las cifras de UN World Food Programme, en 2019, once de los 25 millones de ciudadanos tenían déficit de alimentación y uno de cada cinco niños tenían una altura inferior a la normal por su edad —en este sentido, Seth, 2020, p. 490— en base al Informe de marzo de 2019, pero sin alcanzar la situación dantesca de la hambruna de 1994-1998.

### 3.3. La autosatisfacción y ausencia de crítica al desarrollo ideológico de la “Revolución”

Si bien la crítica a la economía y las condiciones de vida es evidente en el discurso de Kim Jong-un, por contra se ensalzan los éxitos en otros ámbitos. Se considera así que se han consolidado el monolitismo y unidad del PTC y la “superioridad absoluta del socialismo al estilo coreano” (Kim Jong-un, 2021) así como la autarquía y la autosuficiencia del país. Los ejes de estos éxitos serían, por tanto, la consolidación del Estado, la posición del Partido y la visualización del *statu quo* internacional de la República norcoreana, así como la propia consolidación de la tercera saga de la generación del Paektu.

No obstante, hay una permanente crítica —que es habitual en el discurso político norcoreano desde siempre, incluso con Kim Il-sung y Kim Jong-il— a actitudes “burocráticas”, al “esquematismo”, la “rigidez” y el “anticuado modo de trabajo” en el Partido, la crítica a la Unión de la Juventud —a la que se considera responsable de actitudes entre los jóvenes influenciados por comportamientos externos, al intentar emular a los de Corea del Sur— y otras entidades próximas al Partido, que “no cumplen debidamente sus misiones y deberes como papel de correas de transmisión” del PTC y los defectos y lecciones negativas en la cultura coreana lo que obliga a “acabar con los factores enajenados del socialismo”. Así, también a los sindicatos se les ha reprochado su burocratismo, falta de compromiso, ausencia de ideología y poca o nula implicación (Kim Jong-un, 2021h).

Sin embargo, no hay atisbo de cambio de modelo ideológico, salvo lo que señalaremos sobre el uso intenso del concepto “socialismo” y la recuperación *ad hoc* del “comunismo” e incluso del “marxismo-leninismo”; aún más, Kim Jong-un (2021c) planteó que los tres ejes que resultan del 8.º Congreso es el *Iminwichon* —esto es, “considerar al pueblo como el cielo”—, el monolitismo del PTC y de la sociedad y la autoconfianza y apoyarse en las propias fuerzas, lo que junto a la consideración del Partido como “la madre” y la loa permanente al máximo dirigente, el 8.º Congreso da como resultado una autosatisfacción acrítica en el rumbo político y militar que aventura una escasa evolución del régimen en el futuro, que recuerda en gran medida a planteamientos de los Estados socialistas europeos que no se abrieron a los influjos de la perestroika de Gorbachov en la década de 1990, si bien la historia ha demostrado que las consecuencias

*También a los sindicatos se les ha reprochado su burocratismo, falta de compromiso, ausencia de ideología y poca o nula implicación*

8 Discurso de Kim Jong-un de cierre de la 6.ª Conferencia de dirigentes de células del PTC, 8 de abril de 2021.

9 Entrevista del embajador ruso Alexander Matsegora a la agencia TASS, publicada el 14-4-2021: “Gracias a Dios, la Ardua Marcha aún está lejos y espero no llegue [...] pues no hay hambre en el país”.

en Corea del Norte han sido, hasta el momento, muy distintas a lo que aconteció en Rumanía, Albania o Alemania Oriental.

### 3.4. La suprema institucionalización de la figura de Kim Jong-un en el Partido del Trabajo de Corea

El 8.º Congreso consagra la figura de Kim Jong-un con mayor intensidad, si cabe, que lo hizo el 7.º Congreso. Muy posiblemente, su base de poder es más sólida, pues en 2016 apenas habían transcurrido dos años y medio de la ejecución de su tío, el general Jang Song Thaek y era un líder aún joven, mientras que en el 2021 quizá se esté acercando a la cuarentena<sup>10</sup>. La sesión de 10 de enero de 2021 fue a cargo del miembro del Politburó RI Il Hwan, y supuso una total elegía de las razones del liderazgo de Kim Jong-un. Los elementos de esta entronización definitiva cara al Partido asumen unas derivadas especialmente fruto del periodo posterior al 2016.

Así, RI Il Hwan, en nombre de todos los delegados presentes, califica al tercer heredero de la estirpe Kim como “destacado dirigente político”, poseedor de una “genial perspicacia ideológica”, un “extraordinario liderazgo y nobles cualidades”. Se le atribuye un conocimiento de la “estrategia eterna de la revolución del Juche” —el concepto ideológico norcoreano—, con “destacada capacidad directiva” así como líder de las “victorias sucesivas de la revolución y la construcción socialista”.

Más allá de frases retóricas, se aclama a Kim Jong-un por haber mantenido unido al Partido aunque también porque “ha cumplido por fin en un corto lapso la histórica empresa de completar las fuerzas armadas nucleares del Estado y consolidó al máximo el disuasivo de guerra de carácter autodefensivo de la República”. A Kim Jong-un, en exclusiva, se le atribuye mantener “a raya” a EE. UU. “y sus satélites” y, aún más, “puso de relieve en todo el mundo la posición de nuestro Estado como potencia militar sin rival”, de tal manera que ello “constituye la hazaña más relevante que puede realizar sólo el compañero Kim Jong-un” (RI Il Hwan *dixit*).

Se reiteró que es el único dirigente capaz de seguir la estirpe iniciada con Kim Il-sung, continuador perfecto de su abuelo y padre, “el único que puede guiar a nuestro Partido y Revolución”. En palabras de RI Il Hwan su elección como jefe del PTC “devino la demanda solemne de la época e historia y la solicitud y voluntad férrea de millones de militantes del PTC y la población”. No olvidemos que, para el régimen, el PTC “es el Partido de Kim Il-sung y de Kim Jong-il: el primero es el fundador y el último, su eterno líder” y que en la actualidad, gracias a Kim Jong-un, “continúa la idea y dirección de los líderes precedentes”, el cual ha logrado “exitosamente la causa de la inmortalización del Líder destinada a transmitir de generación en generación las vidas revolucionarias de los líderes precedentes y sus proezas imperecederas” (Son Ryong Son, 2021).

Esto es, en el relato oficial, Kim Il-sung liberó Corea y ganó la guerra intercoreana, Kim Jong-il mantuvo el régimen ante el colapso del socialismo en el resto del mundo a partir de la década de 1990 y fue leal compañero de su padre entre 1974 y 1994 y Kim Jong-un ha nuclearizado el Estado y ha ubicado al mismo nivel que a sus Estados enemigos —y amigos, no debe olvidar-

*El 8.º Congreso consagra la figura de Kim Jong-un con mayor intensidad*

<sup>10</sup> En ningún documento norcoreano se indica la fecha de nacimiento de Kim Jong Un. Por lo general, se afirma que fue en el año 1982, aunque otras fuentes indican el 1983. Ello supondría que en el 2022 cumpliría 40 años, sin conocerse que tiene descendencia, lo que en términos de la sociedad norcoreana es una situación paradójica y aún más si el “linaje del Paektu” debe garantizar la sucesión en el futuro.

se— a la República norcoreana en el plano internacional, gracias al arma nuclear. Un líder que, además, ha mantenido reuniones con los máximos dirigentes de EE. UU., China y Rusia, así como Corea del Sur, Vietnam, Singapur y Cuba, lo que sucedió solo parcialmente con su abuelo y padre, que en todo caso jamás mantuvieron una reunión con un presidente norteamericano.

Sin embargo, no parece que el desmesurado culto a la personalidad que se dio con Kim Il-sung y luego también con Kim Jong-il se esté reproduciendo al mismo nivel con Kim Jong-un. Aunque las elegías hacia él son indiscutibles, lo cierto es que se han sustituido muchas referencias exclusivamente personales en favor de las dirigidas al “núcleo del Partido” o el “corazón del Comité Central”, en un remedo sutil a una especie de dirección colegiada, cuanto menos a la hora de dirigir un Estado complejo como es la RPDC de la tercera década de siglo.

### 3.5. El cambio del paradigma en los cargos asumidos por Kim Jong-un (I): el liderazgo del Partido

El 8.º Congreso del PTC rompe un esquema histórico: ningún sucesor en el máximo liderazgo ocupaba el mismo cargo que su padre o abuelo, en una forma de respeto confucionista *ad hoc* propio del modelo norcoreano. Se trata de un giro copernicano que rompe con una tradición que se remonta a 1948: Kim Jong-il no ocupó los cargos de su padre y se esperaba que así aconteciera también con Kim Jong-un en cuanto a sus dos predecesores.

Ello aconteció con Kim Jong-un entre 2011 y 2021: no asumió la Secretaría General del Partido que ostentaba Kim Jong-il y pasó a ser Presidente del PTC; tampoco fue Presidente de la Comisión de Defensa para sí asumir ser “Primer Presidente” —una denominación en sí extraña— y luego, pasó a ser “Presidente de la Comisión de Asuntos Estatales” —o Comité de Estado, según la traducción—.

El 8.º Congreso rompe este esquema. Una decisión que sólo puede permitir otear el futuro:

a) Kim Jong-un deja de ser presidente del Partido, sin que haya expresa mención al motivo ni cita al antiguo cargo. Se toma la decisión de elegir a Kim Jong-un como “Secretario General del Partido”, cargo que había ostentado su padre y que hasta ese momento aún mantenía de forma simbólica, por ser “Presidente eterno”. No se menciona expresamente a Kim Jong-il, sino que se afirma que tal nombramiento es una línea de continuación histórica con su abuelo y padre.

Ello encaja con el meticuloso modelo norcoreano: en la reforma constitucional de 2016 y 2019, desaparecieron las referencias a los cargos “eternos” de Kim Il-sung y Kim Jong-il, para ser calificados como “líderes imperecederos”. Pero no ha sido hasta 2021 en que se ha plasmado ello en la esfera del Partido. Por vez primera en la historia, un máximo dirigente asume el mismo cargo que uno de sus antecesores de sangre.

Las razones, expuestas en la Resolución de 10 de enero de 2021, no aportan argumento para el cambio. En realidad, no hay una justificación *stricto sensu*, sino simplemente la propuesta y nombramiento, y la correlativa desaparición del estrato jerárquico de la Presidencia y de los vicepresidentes. Es cierto que se refiere al líder del Partido como “cerebro supremo de la revolución y centro de dirección y unidad que encarna la voluntad organizativa de todo el Partido”, pero ello no da razones del giro que puede calificarse de histórico.

Se insiste en el interior del régimen de nuevo en la tesis que ya mantuvo Kim Il-sung en la década de 1970 y que toda la cúpula compartió en ese momento y de nuevo en las postrimerías de Kim Jong-il (Gomà, 2020): “elegir correctamente al líder del Partido se presenta como la

*El 8.º Congreso del PTC rompe un esquema histórico*

demanda más importante y vital en la etapa de la sucesión de la causa revolucionaria y en el nuevo periodo de su desarrollo”. El PTC sigue siendo “Estado Mayor político de la Revolución” y “verdadero Partido-Madre”.

Las razones para la designación como secretario general y orillar el cargo de presidente parecen confusas; en el discurso oficial se le atribuye que ha mantenido “la unidad monolítica, primer factor del poderío estatal” y ha garantizado “la seguridad y el futuro de la patria y el pueblo” al haber convertido Corea en potencia nuclear.

Igualmente, más allá de ser un “padre generoso del pueblo y gran sabio virtuoso de la Revolución”, se destaca su currículo internacional: “con su extraordinaria estrategia diplomática y diestras actividades exteriores” ha defendido la independencia, la justicia y la paz.

Todo ello lleva al 8.º Congreso a “enaltecer invariablemente como líder del PTC al compañero Kim Jong-un”. Para el régimen, la designación como secretario general lo instituye como “único sucesor y dirigente de la Revolución”. No obstante, la comprensión del cambio de cargo no aparece de manera explícita.

Así, la resolución final, sin citar a Kim Il-sung y Kim Jong-il, indica que “por el fortalecimiento del Partido kimilsungista-kimjongilista y el nuevo avance victorioso de la causa revolucionaria del Juche y en reflejo de la unánime voluntad y deseo de todos los delegados, militantes del Partido, ciudadanos, oficiales y soldados del Ejército, el 8.º Congreso decide elegir a Kim Jong-un como Secretario General del PTC”.

Este aparente culto a la personalidad no alcanza la intensidad de sus antecesores, pese a la dicción de las expresiones mencionadas. Para Asmolov y Lebedev (2021), aunque Kim Jong-un se mantiene en el sentido de la tradición del linaje del Paektu, no desea posicionarse como un líder “sacro” sino como un “jefe de Estado” (2021, pp. 76-78).

b) El segundo elemento no se concretó el 8.º Congreso, aunque sí pocos días después, de forma sutil, tal como expondremos en apartado siguiente, que queda *extra muros* del Partido pero se deriva del mismo: la institucionalización de la figura estatal presidencial de Kim Jong-un, en un rumbo que parece orientarse a recuperar la figura de Presidente de la República, que nadie ha detentado con tal denominación desde la muerte de Kim Il-sung en 1994. Si en enero de 2021 ha asumido un cargo que ostentó su padre, se ha dado el primer paso para que en el futuro asuma otro que ostentó su abuelo hasta su fallecimiento.

### **3.6. El cambio del paradigma en los cargos asumidos por Kim Jong-un (II): la dirigencia estatal y una futurible Presidencia de la República**

Supone un cambio, sutil, no formalizado aún constitucionalizado. Kim Il-sung fue entre 1948 y 1972 el “primer ministro” y a partir de la Constitución de ese mismo año, el “Presidente de la República”.

Kim Jong-il asumió el cargo de “Presidente de la Comisión de Defensa Nacional”, incluso unos dos años antes de fallecer su padre. Siguiendo la misma lógica que en el Partido, Kim Jong-un se incorporó a cargos de igual impronta, pero diferente denominación; entre 2012 y 2016, fue “primer presidente” de la Comisión de Defensa y desde la reforma constitucional de 2016, “presidente de la Comisión de Asuntos Estatales”. Desde ese año, se ha dado un tono civil a la

*Kim Jong-il  
asumió el cargo  
de “Presidente de  
la Comisión de  
Defensa Nacional”,  
incluso unos dos  
años antes de  
fallecer su padre*



Presidencia y se ha mantenido con tal denominación, aunque siempre distinguiendo constitucionalmente entre la institución de la “Presidencia” de la de la propia Comisión, de tal manera que resta claro que Kim Jong-un no es un *primus inter pares*, sino el ocupante de un cargo con perfil propio, separado —aunque con autoridad total— de la Comisión.

Desde el mismo momento de finalizar el 8.º Congreso, ha acontecido una modificación específica hacia el exterior de Corea del Norte, aunque no hacia el interior, siguiendo —significativamente— el itinerario de Mao Zedong y de Xi Jinping.

La traducción de presidente para Mao en las versiones inglesas era de *chairman*. Ello se ha modificado en la etapa de Xi Jinping, que ha pasado a ser traducido como *president*, lo que le iguala al “President of the United States” y el “President of Russian Federation”. Es cierto que la versión española de ambos términos es idéntica, de tal manera que la traducción al castellano realizada por el Gobierno norcoreano del máximo cargo de la Comisión era “presidente”, pero no así en la versión inglesa, en que constaba como *chairman*.

El mismo texto constitucional en su versión de 2019, Kim Jong-un asumía el cargo de *chairman*. Las versiones escritas que se mantenían hasta el 8.º Congreso se referían a *chairman*, pero la versión inglesa del Gobierno norcoreano en las webs y otros documentos ha pasado a ser *president* desde mediados de enero de 2021 —sin mayor explicación—, lo que no ha sucedido en las versiones francesas o española, pues no existe esta sutil distinción.

Este detalle aporta unas derivadas que pueden ser significativas en el futuro más o menos inmediato. En concreto:

- a. El Gobierno norcoreano solicitó en torno a mediados de febrero de 2021 a las Naciones Unidas que se describiera en inglés a Kim Jong-un como *president* y los documentos de la ONU ya reflejan este término, en vez de *chairman*<sup>11</sup>.

Ello ha acontecido a partir de que, tras el 8.º Congreso, los medios norcoreanos se refieren a Kim Jong-un como *president* y en las versiones españolas se mantiene la versión de presidente —como antes— pero con un matiz: ha pasado de ser “Presidente de la Comisión de Asuntos Estatales” a “Presidente de Asuntos Estatales de la RPDC”. La supresión del término de la “Comisión” también acontece en otras versiones en distintos idiomas. Tras el 8.º Congreso se le reconoce como “President of the State Affairs of DPRK” en vez de “Chairman of the State Affairs Commission”.

Parece deducirse que el cambio desea reflejar la voluntad de Corea del Norte ante la comunidad internacional de referirse a Kim Jong-un como *president*, un término más aceptado y de más autoridad que *chairman*, de tal manera que la RPDC parece querer operar en el ámbito internacional como un “Estado normal” (Pacheco, 2021) a cuya cima consta un presidente, como lo impulsó China con Xi Jinping. Así, Kim Jong-un se ubicaría *de iure* al mismo nivel que sus pares de EE. UU., China, Rusia y Corea del Sur, además de otros jefes de Estado, aunque *de facto* lo era ya, sin duda desde 2012 y el reconocimiento constitucional de las reformas de 2012 y 2016 lo ubicaban como auténtico jefe de Estado.

Sin embargo, los documentos norcoreanos no han modificado las denominaciones. Kim Il-sung era y sigue siendo *Juseok*, esto es “presidente”. El Presidente de Corea del Sur es descrito como

*La traducción de presidente para Mao en las versiones inglesas era de chairman*

<sup>11</sup> Según la agencia surcoreana Yonhap News, ello aconteció en torno a mediados de febrero de 2021. Vid. <https://en.yna.co.kr/view/AEN20210218005000325>; última consulta, 20-6-2021.

*Daetongryeong*, usado para la figura del “jefe del Estado” o presidente en el idioma coreano en el Sur y así se refieren a Moon Jae-in.

Por ello, en el Norte, en coreano, los documentos no han realizado ningún cambio y se refieren a Kim Jong-un como “*Chongbiseo*” —secretario general— del PTC y también como “*Uiweonjang*”, cuya traducción más próxima al inglés es la de *chairman*.

Se evidencia una voluntad del régimen de equiparar a Kim Jong-un a un jefe de Estado con el cargo de presidente, sin ambivalencias como acontecía en los documentos firmados entre el líder norcoreano y Donald Trump<sup>12</sup>, aunque es complejo fijar en 2021 el itinerario que se le dará en el futuro. Si el nuevo cargo de secretario General del Partido, *prima facie* era un cambio innecesario, también lo es *de facto* en este supuesto pues ningún analista dudaba de *su statu quo* presidencial, por lo que se deberá esperar al tiempo para comprender la lógica del mismo, que a buen seguro existe<sup>13</sup>.

Es posible así aventurar que, en los próximos meses o años, Kim Jong-un puede pasar a ser presidente de la RPDC a la vez que ostentar el cargo de Secretario General del Partido otorgado por el 8.º Congreso, lo que supondría exactamente el mismo *statu quo* que su homólogo chino Xi Jinping o el presidente de turno de la RdC, y a la vez tomando una parte de su abuelo y padre en la posición en el Estado y el Partido, respectivamente.

Y si bien la primera acción requeriría en el modelo norcoreano una reforma constitucional para sustituir el cargo de Presidente de la Comisión por el de Presidente de la República, sin duda si es preciso se efectuará, como acontecieron dos en el 2019 en un escaso lapso de tiempo, para reformular elementos clave del régimen, como adoptar la ideología del “kimilsungismo-kimjongilismo” y disminuir el concepto “Juche” o fijar que el Ejército debe defender al Comité Central del Partido, a cuyo frente se ubica —constitucionalmente— Kim Jong-un, cuyo nombre aparece desde 2019 en el articulado de la Constitución, lo que jamás aconteció con su abuelo y padre, que sólo desde 1998 son citados en el Preámbulo constitucional —Kim Il-sung, desde 1998, Kim Jong-il, desde 2012—.

*Kim Jong-un puede pasar a ser presidente de la RPDC a la vez que ostentar el cargo de Secretario General del Partido otorgado por el 8.º Congreso*

### 3.7. La construcción de una Administración estatal sólida subordinada al Partido y de un Estado constitucional socialista

Todas las reformas constitucionales durante el periodo de Kim Jong-un se han orientado, fundamentalmente, a adaptar el Estado norcoreano a las necesidades del nuevo liderazgo y al Partido, con la finalidad última de mantenimiento del régimen. De ahí que hayan acontecido un total de cinco (2012, 2013, 2016 y 2019 —en este supuesto, en dos ocasiones—) del total de nueve que han sucedido desde la aprobación de la Constitución de 1972.

12 En los documentos firmados por Trump y Kim en el 12-6-2018 en Singapur, el primero lo hizo como *President of the United States of America* y el segundo como *President of State Affaire Comission of Democratic People's Republic of Korea*.

13 La tradición en los países comunistas era evitar la figura del presidente de la República y de ahí que en la mayoría de los países del Este europeo se obviara este cargo, por sus reminiscencias occidentales y porque implicaba una determinada “división de poderes” que en los regímenes socialistas era inexistente. En el caso de Corea del Norte, el cargo desapareció en 1994, tras el fallecimiento de Kim Il-sung, pero por las razones expuestas en el texto principal, pues incluso Kim Jong-il afirmó en sus discursos públicos en 1994 que no había razón alguna para ser presidente y que lo adecuado era mantener en exclusiva la presidencia de la Comisión de Defensa Nacional.

Mayoritariamente, todas las reformas han servido para reforzar el Estado y el papel del Partido en el corazón del mismo y la posición preeminente de Kim Jong-un, así como diluir una cierta preeminencia de las Fuerzas Armadas. El derecho constitucional *ad hoc* norcoreano ha sido empleado, así, para institucionalizar los órganos del Estado y su máximo dirigente. Por ello, como rara avis entre los regímenes de este tipo, Corea del Norte ha hecho un uso intensivo de la Constitución formal para institucionalizar los cambios de los órganos del Estado. En todo caso, no puede afirmarse que la historia norcoreana en el plano jurídico haya sido el de un Estado sin leyes —como aconteció con la Kampuchea de Pol Pot y determinadas épocas de la China maoísta— sino que se acredita un uso intenso de la ley, para fortalecer el Estado totalitario<sup>14</sup>.

El 8.º Congreso ha reafirmado si cabe esta orientación. En el discurso de inauguración, Kim Jong-un señaló con precisión que tal cónclave, que es la “suprema asamblea de nuestra organización política” supone que el Partido debe cumplir el cometido de “hacerse cargo del futuro del Estado” (Kim Jong-un, 2021). Esta unión entre Partido-Estado-Corea se plasma en la afirmación de que los asistentes al Congreso “representan el destino, el futuro, la inteligencia y el talento de millones de militantes y decenas de millones de coreanos”.

No obstante, no es un discurso nuevo en la política norcoreana, sino que podemos localizar la voluntad de fortalecer el Estado desde la etapa inicial misma de Kim Il-sung, lo que casa con dificultad con la teórica voluntad de reunificación.

La RPDC de 1948 nació para quedarse —aunque para muchos analistas ello era y sigue siendo un anatema— y, si acaso valoró alguna real unificación, en la práctica quedó en el olvido a partir del fin de la Guerra intercoreana (1950-1953) y el significativo auge económico de la RdC a partir de la década de 1980, que la ha situado a un nivel entre las diez primeras potencias económicas del mundo, frente a la situación deprimente de la RPDC.

Hoy por hoy, la reunificación debería salvar unas dificultades inmensamente mayores que las que aconteció entre la Alemania Oriental y Occidental, pues las diferencias entre el Norte y el Sur son mucho más pronunciadas, por lo que hemos apostado como fecha plausible el 2050 (Boltaina, 2016, pp. 45-67) como la que pudiera dar pie a una reunificación federal o bien la asunción definitiva de dos Estados separados con idéntica lengua y cultura, pero con idiosincrasia diferenciada (sobre la opción federal o el mantenimiento permanente de la división, Boltaina, 2016, pp. 66-67), lo que por otro lado acontece en otros lugares de historia e idioma común, como entre Alemania y Austria, Albania y Kosovo y Moldavia y Rumanía, sin que ello implique una disfunción insuperable.

Por ello, cualquier comparativa de fin del Estado norcoreano, por voluntad propia o incluso mediante una federación, debe ponerse en tela de juicio, al menos a medio o corto plazo. Más allá de la retórica, Kim Jong-un y su núcleo de poder se han orientado siempre a fortalecer el Estado y el Partido, así como sus Fuerzas Armadas y el 8.º Congreso ha reconfirmado una vez más esta voluntad.

Por ello se ha superado la etapa de relativa informalidad del periodo de Kim Jong-il o, cuanto menos, la confusa relación de la época entre Líder-Partido-Ejército-Estado, para ahora señalar que debe “mejorarse la Administración del Estado” y vinculado a ello, fortalecer la

*Las diferencias  
entre el Norte y el  
Sur son mucho  
más pronunciadas*

<sup>14</sup> El profesor Martin Weiser, en *Unseen Laws: a quantitative approach to developments in North Korea's legal system*, señala que ha calculado unas cuatro mil leyes o modificaciones legislativas en el periodo 1945-2017. *European Journal of Korean Studies*, 17(2), British Association for Korean Studies, 2018.

“legalidad socialista”, en el sentido de “dar rigor a los quehaceres jurídicos y la lucha legal” (Kim Jong-un, 2021a).

Mientras el Ejército sigue definiéndose como el “Ejército del Partido”, con la finalidad de cumplir las decisiones del PTC y hacer frente “no sólo a las amenazas militares sino también las eventuales no militares” (Kim Jong-un, 2021a), en otros ámbitos se evidencia que es el Estado —controlado por el Partido— el responsable, como lo es en el supuesto de la “dirección unificada” y el “control estratégico” sobre la actividad económica, a través del Consejo de Ministros, un auténtico apéndice del PTC. Esa traslación, además, del papel del “Estado” hacia la función económica impide —en teoría— culpabilizar directamente al Partido de los fracasos en el nivel de vida y en el desarrollo, en un proceso de conexión-desconexión cual oxímoron, lo que ha supuesto un cambio permanente de la figura del primer ministro y de otros ministros clave.

Posiblemente el elemento más destacable de todo el Congreso de esa voluntad final del régimen se plasma en el discurso de Kim Jong-un el 8 de enero (Kim Jong-un, 2021b), que ha fijado las siguientes ideas claves en cuanto a la RPDC:

- a) El Estado norcoreano debe ir vinculado a un fuerte sistema social, lo que supone de nuevo recurrir a los conceptos de lucha contra “los fenómenos opuestos al modo de vida socialista”, ser fieles al socialismo a la coreana y a la autoconfianza. La reunión de Kim Jong-un en abril de 2021 con diez mil representantes de las células del Partido —la unidad mínima organizativa— acredita el temor de la dirigencia que la línea entre la máxima cúpula y el eslabón más bajo se rompa por falta de ideología, corrupción, intereses personales y falta de creencia en el modelo (Ward, 2021, p. 1). De hecho, esta preocupación se ha reiterado en diversas ocasiones en cuanto a la juventud, más que en relación a la ciudadanía madura. El riesgo de unos jóvenes descreídos e influenciados por la cultura y costumbres de China y Corea del Sur preocupa muchísimo al régimen.
- b) Fortalecer el “carácter popular” del Estado, en base al menos a diez elementos que hemos detectado tras el 8.º Congreso que, aunque no se concretan como se gestionarán específicamente en algunos supuestos, sí parecen aportar un sutil nuevo camino *ad futurum*. En concreto:
  - » Dar primacía al Estado en la nueva época de desarrollo, como idea matriz, siguiendo el modelo de Estados fuertes como Vietnam o China.
  - » El Estado norcoreano debe basarse en un modelo socialista coreano propio y en el kimilsungismo-kimjongilismo, pero sin que la carga ideológica del pasado tenga la impronta que se manifestó en el 7.º Congreso. El término “socialismo” ha prevalecido a lo largo del 8.º Congreso y en actos posteriores, como en las reuniones de la Comisión Militar o el encuentro de Kim Jong-un con las células del PTC en abril de 2021.
  - » La Administración pública debe basarse en los principios de “unificada”, “científica” y “estratégica”, frente posiciones voluntaristas o escasamente analíticas o técnicas. El elemento de fomento de la ciencia y la técnica se ha convertido en un eje central de la política del régimen con Kim Jong-un.
  - » Fortalecer el respeto a la ley y, más en concreto, propiciar que la sociedad asuma ese respeto a la ley, lo que sin duda es una referencia implícita a la elevada corrupción que impregna al Estado, si bien esta ley es una norma para garantizar un sistema

*El Estado  
norcoreano debe  
ir vinculado a un  
fuerte sistema  
social*

totalitario. En este sentido, quizá se justifica la creación del Ministerio de Justicia, inserto en el Consejo de Ministros, aunque sujeto por completo a las directrices del Partido. El respeto a la ley no es una evolución hacia un Estado de Derecho liberal, sino hacia un Estado que imponga una ley que lo fortalezca y evite desviaciones arriesgadas por su mantenimiento.

- » “La construcción de un Estado constitucional socialista”, en una expresión que, aunque no adanista con Kim Jong-un, no es habitual en el discurso político norcoreano. Surge en el que fue el más largo discurso de Kim Jong-un en el Congreso y no consta que luego se reiterara, pero asume una gran significación, vista la expresión, que lo aproxima al modelo chino o vietnamita.
- » Un Estado, una Administración y una ley que estén sujetos completamente al Partido, sin ambivalencias y encargando a los más importantes departamentos del Partido y a los servicios de seguridad el cumplimiento de los objetivos del PTC.
- » Fijar que todas las organizaciones distintas al Partido (Juventud, Trabajadores, Mujeres, organización de los coreanos en el exterior, etc.) tienen una única misión: ser “correa de transmisión y entes auxiliares del Partido”, aunque sean definidas como “poderosas entidades políticas”, pero siempre sujetas al *diktat* del Líder y del PTC. Como hemos señalado, la desconfianza hacia la juventud se acreditó en el 8.º Congreso y la celebración de un Congreso (el 10.º) de la Liga de la Juventud a finales de abril de 2021, ante la existencia de “jóvenes descarriados”, “actividades antisocialistas” y el consumo de noticias e informaciones extranjeras, el uso de divisas e incluso el consumo de narcóticos (Ward, 2021, p. 3) y el temor que expresa Kim Jong-un en este Congreso de la Liga de la desconfianza de los jóvenes ante el socialismo coreano (Kim Jong-un, 2021g), que se traslada también a los trabajadores, como se puso de manifiesto en el 8.º Congreso de la Federación de Sindicatos (Kim Jong-un, 2021h), aunque con menor intensidad, quizá porque los medios de control sobre los trabajadores son mayores que ante la juventud, especialmente aquella que desciende de la élite.
- » Fortalecer la lucha contra los opositores a este modelo de Estado, sin que se permita ninguna apertura a voces disidentes u otras visiones, aunque sean tibias: “que los órganos judiciales y fiscales y las entidades de seguridad pública y la estatal cumplan con toda su sagrada misión y responsabilidad como defensores confiables del régimen socialista, sus políticas y el pueblo” y de ahí la creación —como hemos señalado— del Ministerio de Justicia, en íntima relación con el Partido.
- » Mejorar las Fuerzas Armadas convencionales y optar decididamente por el aparato militar nuclear, y atribuirle también funciones de apoyo interno al régimen y al sistema social.
- » Y, finalmente, la introducción de elementos que reconocen las dificultades de la vida en el campo y en las ciudades alejadas de Pyongyang, la necesidad imperiosa de fortalecer el sistema sanitario y educativo —dos pilares fundamentales de un modelo “social” digno— y diversas propuestas orientadas a reconocer que hay que elevar la calidad de vida de los ciudadanos para que perciban las ventajas del régimen político socialista en que viven, lo que reitera la preocupación por la evolución de la economía, antes expuesta.

*El respeto a la ley no es una evolución hacia un Estado de Derecho liberal*

### 3.8. La reubicación definitiva de las Fuerzas Armadas como “brazo” del Partido y del Líder

Aunque el 8.º Congreso fue, en lógica ordinaria, un acontecimiento para debatir cuestiones ideológicas y organizativas, la realidad es que, en Corea del Norte, el Partido mediatiza al máximo toda la actividad en el país.

Por consiguiente, en un Congreso se debate —o hubiera debido debatirse— sobre política, pero también de economía, situación social, estructura del Estado, la fijación de la posición del Partido y la renovación de cargos y finalmente, sirve en Corea del Norte para resaltar la figura del Líder. Es el modelo clásico del comunismo europeo y el que sigue también en la actualidad China, Laos y Vietnam, así como Cuba.

Si bien el 8.º Congreso realzó al máximo la figura de Kim Jong-un —y queda entre brumas o en un relativo olvido el legado de su padre y abuelo— se discutió ampliamente sobre economía y la organización del Partido —así, se modificaron los Estatutos que lo estructuran— y también, aunque en menor medida, sobre el papel del Estado. Lo cierto es que, a diferencia del 7º Congreso, en que una gran parte del primer discurso de Kim Jong-un fue dedicado a la política de Songun —como un elemento con vista al pasado— y el *byungjin*, haciendo hincapié en fortalecer la defensa nuclear y la economía, en el 8.º Congreso las referencias a las Fuerzas Armadas han sido parcas.

En el primer discurso de Kim Jong-un al inaugurar el Congreso, apenas hubo referencias a su padre y abuelo y tampoco al Ejército.

En los discursos pronunciados por otros dirigentes en cuarta jornada del PTC (8, enero) los ocho oradores se refirieron exclusivamente al Líder, al Partido y a otros elementos como la economía y solo tangencialmente se agradeció el papel del Ejército. También en el 10.ª Congreso de la Liga de la Juventud y el 8.º Congreso de la Federación de Sindicatos, las referencias a los líderes del pasado fueron tangenciales y muy rituales, lejos de la reiteración de otros momentos y el Ejército no fue mencionado.

Debemos acudir al largo informe de 8 de enero de 2021 de Kim Jong-un, de nueve horas de duración, para poder fijar el papel que se asigna al Ejército, pues aquí se centra el núcleo fundamental de la doctrina del régimen en esta etapa de inicio de la tercera década de régimen. En concreto, a nuestro juicio:

- a) Las instituciones fundamentales de la “nueva etapa” son el Partido y el Estado, siendo este una herramienta del primero; por supuesto, en el vértice superior se ubica el Líder. En cuanto al Ejército, parece asumir un papel subsidiario, ubicación palpable cuando se afirma que “el Comité Central ha convertido al Ejército Popular en el protagonista de la defensa nacional y verdadero destacamento armado del pueblo que cumple su misión de defender con firmeza la patria y el pueblo no sólo de las amenazas militares sino también de las eventuales no militares” (Kim Jong-un, 2021b). Su papel de defensa del país y también del Partido y más en concreto de su Comité Central se plasma en la reforma constitucional de 2019, mientras tras el 8.º Congreso, el Ministerio responsable de las Fuerzas Armadas se ha redenido como “Ministerio de Defensa”, en una relativa homologación con otros Estados extranjeros.
- b) La meta “estratégica y predominante” de la etapa de Kim Jong-un ha sido cumplir con la “gran empresa de construcción de las fuerzas armadas nucleares del Estado”, un disuasivo

*En el primer discurso de Kim Jong-un al inaugurar el Congreso, apenas hubo referencias a su padre y abuelo y tampoco al Ejército*

de guerra nuclear para la autodefensa nacional y la innegable voluntad de seguir así en los próximos años.

- c) En este nuevo hilo discursivo del régimen, el Ejército no asume ya un papel ideológico, como sí aconteció en la etapa de Kim Jong-il.

Todos los informes debatidos se centraron en el desarrollo de diferentes armas, disponer de capacidad nuclear, los cohetes balísticos intercontinentales y de mediano alcance y fijar claramente que Corea es “nuestro Estado como poseedor de armas nucleares”, a fin de establecer un “perfecto escudo nuclear” y ser un disuasivo estratégico eficaz.

Por lo demás, el 8.º Congreso expresa el deseo de impulsar la actualización de las armas convencionales mediante su modernización, abriéndose a otros tipos de “guerra”, como la electrónica, vuelos no tripulados, drones, entre otras armas de alta tecnología, pero con una conciencia tácita de que los esfuerzos *ad futurum* deben concentrarse en el arma nuclear y las nuevas tecnologías. Posiblemente la enorme carga económica que supone un Ejército de 1,1 millón de efectivos se quiera aligerar en el futuro, aunque ello puede ser contradictorio con la función económico-social que desarrolla, pues se le encargan muchas actividades que en otros Estados organiza la Administración civil, como la construcción de carreteras y viviendas, sin apenas coste al no pagarse salarios a los soldados.

En este sentido, se recordó que fue el 29 de noviembre de 2017 el día clave en que “el Partido proclamó con evidente orgullo a todo el mundo que se logró finalmente la gran obra histórica del perfeccionamiento de las fuerzas armadas nucleares del país, la causa de la potencia de cohetes”.

Es más, se afirmó que un acontecimiento así se hubiera demorado entre dos o tres décadas en una situación ordinaria, pero que gracias a la política de *byungjin* se alcanzó el nuevo *statu quo* de potencia militar, a los cuatro años de aprobar esta política y al año siguiente del 7.º Congreso de 2016. Si el Estado norcoreano ha podido, en el discurso del régimen, sobrevivir, es porque la defensa nacional nuclear ha alcanzado tal nivel que supone una paz, dignidad y seguridad para el país, como se resalta en el Informe central del Congreso. Un mérito de Kim Jong-un que lo iguala —en teoría según el régimen y en el imaginario colectivo interno para la población— a su abuelo y padre.

No hubo al valorar estos logros, significativamente, loa al Ejército, sino que todo el mérito se atribuyó al Líder y al Partido: “constituye un milagro, nunca visto en la historia y es el mérito nacional más significativo, llevado a cabo por el 7.º periodo del Comité Central del Partido” y plasmado “ante el Partido, la Revolución, la Patria, el pueblo y las generaciones venideras”.

Quizá no se ha destacado suficientemente en los análisis sobre el 8.º Congreso, pero de tomar el literal de los discursos, las Fuerzas Armadas han quedado absolutamente resituadas (Pacheco, 2021). Si estas han logrado tener capacidad nuclear suficientemente disuasoria, lo son ahora como “fuerzas armadas nucleares del Estado” y el desarrollo alcanzado se debe al “gran triunfo de la capacidad organizativa y directiva del Comité Central del PTC liderado por Kim Jong-un”, así como también de los científicos y del pueblo.

¿Qué conclusiones nos permite el 8.º Congreso al respecto? Fundamentalmente, como hemos indicado, reubicar definitivamente a las Fuerzas Armadas. Ya no son, en absoluto, el núcleo del Estado, ni tan siquiera fijan una política propia como el Songun o una política militar.

*El 8.º Congreso expresa el deseo de impulsar la actualización de las armas convencionales mediante su modernización*

Ha desaparecido por completo el discurso ideológico de la década de 1990<sup>15</sup> y que aún se localizaba en torno a 2011-2013 según el cual con el Songun, la clase revolucionaria ya no era la obrera sino los militares.

Con Kim Jong-un, desde 2016 y en especial desde el 8.º Congreso, todo queda en manos del Partido y del Líder, si bien los militares están presentes en todos los escalones del PTC, lo que el control de unos sobre otros se conforma en forma de bucle (Schäfer, 2021, 151 y ss.) y tampoco implica confrontación, pues militares y políticos se insertan en una y otras organizaciones, de tal manera que las raíces de cada institución están formadas por miembros del Partido y del Ejército, más allá que ningún militar de rango medio, alto o en la cúspide es ajeno a la militancia en el Partido y que existen militares con el rango de general por nombramiento político, como también acontecía en la URSS. Un criterio también defendido por Asmolov y Lebedev (2021), que compartimos, por la lógica propia del sistema de un grupo de miembros de la élite que tienen su origen en el Partido y el Ejército y, tangencialmente, de la burocracia estatal —para cuyo ingreso requiere, previamente, la adscripción al PTC—.

De hecho, el Ejército tiene como función la defensa exterior y el recurso como ayuda en el interior: “defensa de la patria y construcción socialista”. A nuestro juicio, acontece un símil de epitafio hacia el pasado y de fijación del presente: el Ejército sirvió en el periodo 2016-2020, que fue un periodo “delicado y severo”, para defender “la tierra, el aire y el mar” de Corea y también “preservó el ambiente pacífico de la construcción socialista rechazando rotundamente la amenaza provocativa de los enemigos” —su punto álgido fue 2017— que debemos entender que son enemigos externos, pero también internos.

No obstante, el exembajador alemán Schäfer (2021, p. 154) considera que los militares mantienen su posición de poder, reflejada en la estructura derivada del 8.º Congreso, como la Comisión Militar Central del Partido, que continúa siendo pieza central del sistema, planteando que hay control formal del PTC sobre el Ejército pero el pensamiento de los militares continúa siendo muy importante y muchos generales y oficiales ocupan puestos en el Partido, el que a su vez debería controlar a las Fuerzas Armadas. Aún más, Schäfer (2021 a) pone en tela de juicio la política de “doble desarrollo” de la *byungjin*, como una falsa ilusión que supuso un suministro masivo de fondos al Ejército, drenándolos de la economía civil, a fin de contentar una base del poder de Kim Jong-un imprescindible para sobrevivir como líder y como régimen.

La construcción de unas Fuerzas nucleares corresponde al Partido, o como se insiste en el discurso oficial, al Comité Central. Es este Comité —integrado por un Comité amplio, pero también por su pública, el Politburó y el Presídium—, dirigido por Kim Jong-un, el que ha logrado los “grandes cambios” en la capacidad defensiva y si alguien debe asumir el reconocimiento es el Partido y su Líder, que han logrado que la República norcoreana “emergiera como potencia nuclear y militar de talla mundial y se diera punto final a la época en que las potencias intentaban regatear a sus caprichos los intereses de nuestro Estado y nación”.

Con ello además, se plasma el currículum de Kim Jong-un y se eleva, a nuestro juicio, al nivel de sus antecesores. La nota oficial publicada sobre las discusiones del 8.º Congreso señala que:

[...] los habitantes coreanos y sus generaciones venideras pueden ya crear a sus anchas la prosperidad y felicidad en el país prestigioso y poderoso sin conocer nunca el flagelo de

*El Ejército tiene como función la defensa exterior y el recurso como ayuda en el interior: “defensa de la patria y construcción socialista”*

15 Algunos autores siguen manteniendo que el Ejército sigue siendo uno de los pilares ideológicos de la sociedad norcoreana, criterio que no compartimos. En este sentido, Asmolov y Lebedev, 2021, p. 75.



guerra, lo cual constituye la victoria más significativa y orgullosa alcanzada por el Comité Central del PTC, encabezado por el Máximo Dirigente Kim Jong-un.

Esto es, Kim Il-sung liberó Corea y luego ganó la guerra al Sur y EE. UU. según la historiografía norcoreana y su nieto Kim Jong-un ha logrado la paz de manera “definitiva”, preservando al país de cualquier posible guerra futura y prevé, en su discurso presente, un futuro en el que impere “el bien de la sociedad, el colectivo y el compañero y encontrar el valor y el orgullo de vivir en aportar con el trabajo creador de la prosperidad y la dicha del pueblo” (Kim Jong-un, 2021h, ante la Federación de Sindicatos). Ello no impide señalar que, si bien las armas nucleares son el núcleo de la estrategia de política exterior derivada del 8.º Congreso, la supervivencia del régimen pasa por la mejora de la economía, en un contexto en que EE. UU. no parece dispuesto a ceder en sus demandas y aliviar las sanciones (Lee, 2021, p. 3).

### 3.9. Elementos de conclusión del 8.º Congreso: los discursos de cierre y clausura de Kim Jong-un

Si el discurso de conclusión o clausura de un líder reelegido en un Partido es la recopilación de la línea política y toda índole adoptada, debemos recordar los ejes fundamentales del discurso de “conclusión” ambos pronunciados el 12 de enero de 2021, ya en su condición de Secretario General. En concreto:

- a. La finalidad de lograr un Partido unido y a la vez único elemento de la vida política del país se reafirma, junto al papel nuclear de Kim Jong-un.
- b. Hay una autocomplacencia significativa: se considera al 8.º Congreso como un acto partidario distinto a los anteriores, comparándolo con los del pasado: ahora se ha discutido de manera “fría” y “sesuda”, con posturas críticas que no se dieron en otros Congresos, en el relato oficial. De hecho, hay una enmienda parcial a los trabajos y reuniones de otros órganos del Partido, para elogiar específicamente la nueva etapa de Kim Jong-un.
- c. La elección de Kim Jong-un como “secretario general” del PTC rompe con la tradición de no ocupar cargos de los antecesores familiares y se justifica por su currículum logrado en estos años y como representante y responsable del Partido. Un elemento aparentemente superficial, pero de enorme calado en la lógica política norcoreana.
- d. No se adoptan nuevos lemas, sino que se reafirman tres ya existentes: “considerar al pueblo como el cielo”, la unidad monolítica y el apoyo en las propias fuerzas. El primero se considera una forma de actuación del Partido, y las dos segundas suponen los conceptos ideológicos y teóricos eternos del régimen. Incluso en los Estatutos del Partido, se ha sustituido la referencia al “Songun” —de priorización de los asuntos militares— por una política de “priorización del pueblo”, lo que supone confirmar a todos los niveles el entierro de esa política de la etapa de Kim Jong-il.
- e. Se reconocen las dificultades económicas y la necesidad de centrarse en el nuevo plan quinquenal económico para el periodo 2021-2025. Se indica que debe prevalecer el “rumbo principal del sector económico”, lo que requiere centrarse en él, para lograr mejorar la vida de la población. Todos se subordinan a esta finalidad: Partido, Consejo de Ministros y comités de planificación, fábricas y empresas, así como las organizaciones sociales que giran en torno al PTC, pero no se incorpora ya al Ejército, cortando así de raíz cualquier herencia ideológica de los militares.

*Kim Il-sung liberó Corea y luego ganó la guerra al Sur y EE. UU. según la historiografía norcoreana*

- f. Una mirada hacia el mundo local; así, se plantea el concepto “economía local” para que ciudades y distritos puedan elevar el nivel de vida de sus habitantes: “en la actualidad, los pobladores de ciudades, distritos y áreas rurales llevan una vida muy difícil y atrasada” (Kim Jong-un, 2021c) y entre las finalidades del plan quinquenal está desarrollar la educación y la sanidad. No debe olvidarse, así, que el régimen reconoce la desigualdad de vida entre la capital y el resto del país, y en especial las zonas rurales más alejadas de Pyongyang.
- g. No hay referencias al Ejército, sino a la capacidad cuantitativa y cualitativa del arma nuclear; si acaso las Fuerzas Armadas son mencionadas es para indicar que debe transformarse en una tropa de élite y poderosa, para que defienda el Estado, basándose en la ciencia. Posiblemente ello pueda suponer en el futuro una reducción de los inmensos efectivos de algo más de un millón de soldados en aras a una mayor profesionalización.

### 3.10. ¿Una revisión de los conceptos ideológicos: el reforzamiento del “socialismo” y la vuelta del “comunismo”?

A diferencia del 7.º Congreso y del discurso político del periodo 2016-2020, en el 8.º las referencias al K-K son muy escasas, casi imperceptibles, lo que permite aventurar una posible modulación ideológica hacia el futuro a fin de adaptarla a las necesidades que surjan para el régimen. Un ejemplo evidente es que, en el 10.º Congreso de la Liga de la Juventud, Kim Jong-un menciona en contadas veces al “kimilisungismo-kimjongilismo”.

Aun así, la ideología citada se define como “eterna” y sigue siendo la “gran bandera” del Estado y del PTC (Kim Jong-un, 2021d), aunque este contenido ideológico es muy distante si se compara con el 7.º Congreso. En este 8.º, la ideología aparece muy diluida y se centra en cuestiones burocráticas, económicas, de defensa nacional y de otra índole, y se desprende un descenso acusado de la carga ideológica, favoreciéndose en cambio el cimiento económico del Estado y la consolidación del régimen social.

Si bien el K-K no desaparece y el socialismo “a nuestro estilo” o “nuestro socialismo” es citado en más ocasiones que el primero, posiblemente el régimen es consciente del agotamiento político de la ciudadanía o la no creencia en los lemas y discursos de carácter político —entre los jóvenes y los adultos—, lo que fue una lógica que se ha dado en todos los sistemas totalitarios que tuvieron una vida longeva y muy especialmente en la URSS y la Europa del Este.

Lo cierto es que no es un detalle menor, como acreditan los discursos pronunciados en el 10.º Congreso de la Liga de la Juventud —que ha modificado su nombre, retirando la denominación anterior aprobada en 20216 y sustituyéndola por “Patriótica Socialista”— y el 8.º Congreso de la Federación de Sindicatos, celebrados en abril y mayo de 2021, respectivamente.

El cambio de nombre de la Liga de la Juventud K-K —que fue bautizada así en el 2016—, para pasar a denominarse Liga Socialista Patriótica de la Juventud de Corea (abril, 2021) se justifica en palabras de Kim Jong-un (2021g) en que no se pretende olvidar a los líderes del pasado: “la nueva denominación no significa ningún cambio en la naturaleza intrínseca de esta agrupación” que sigue con la “identificación de toda ella con el K-K”, pero prevalece la idea de que el “socialismo” y el “patriotismo” representan las ideas y proezas del pasado y del presente norcoreano: “amar apasionadamente a la patria socialista del Juche, a la cual consagraron toda su inapreciable vida los grandes Líderes y luchar por la culminación de la causa socialista equivale a serle fiel al K-K”.

*Aun así, la ideología citada se define como “eterna” y sigue siendo la “gran bandera” del Estado y del PTC*

La frase de Kim Jong-un (2021d) en el discurso de clausura quizá sirva para comprender este razonamiento: “el porvenir de la causa socialista depende de cómo realizamos las tareas determinadas en este Congreso, sobre todo, el plan quinquenal para el desarrollo de la economía nacional”, para así lograr “una condición y un ambiente de vida más confortable y estable”.

Debió esperarse al 10.º Congreso de la Liga de la Juventud para comprobar que Kim Jong-un empleó en más de una sesentena de ocasiones el concepto “socialismo” y en cuatro veces “comunismo”, frente a solo dos referencias al “kimilsungismo-kimjongilismo”. Este mismo término de “socialismo” imperó en el discurso escrito enviado al 8.º Congreso de los Sindicatos (mayo, 2021), así como también las citas pletóricas al comunismo, un ideal de comportamiento, de vida y de futuro, como también consta en los Estatutos reformados del PTC en enero, con referencias incluso al “marxismo-leninismo”.

Al respecto, podemos plantear algunos elementos, que sin duda se confirmarán o no en el futuro, siguiendo la lógica del pasado histórico, que incorpora siempre una imprevisibilidad difícil de deshacer a corto término:

- a. En primer lugar, el régimen no ha tenido empacho en “enterrar” conceptos que parecían sólidos y firmes, en algunas ocasiones de forma modulada en el tiempo y en otros, con el simple olvido en un corto plazo. Ello sucedió en el pasado y de nuevo ha acontecido en el periodo 2011-2021.

Así, la ideología del régimen ha pasado por el comunismo, el marxismo-leninismo, la idea Juche, la política Songun, el kimilsungismo, el *byungjin* y llegados a la reforma de 2019 para constitucionalizar el “kimilsungismo-kimjongilismo”, para de nuevo en el 2021, impulsar el “socialismo a nuestro modo” e incluso el comunismo.

Por consiguiente, podría no ser extraño que el régimen haya decidido orillar progresivamente el K-K y volver a conceptos del pasado, reactualizados, quizá para introducir una mayor ambigüedad y capacidad de movimiento, si bien tal decisión no fue prevista por ningún analista con anterioridad al 8.º Congreso. En este supuesto, de ser así, el “socialismo” y el “comunismo” permitirían al régimen mayor flexibilidad adaptativa, como ha sucedido en China y Vietnam, que siguen definiéndose como socialistas y comunistas, pese al giro radical en la economía que han dado ambos Estados.

- b. El “socialismo” fue un concepto, sin embargo, que se ha mantenido siempre en el discurso norcoreano, desde 1948; el único si analizamos el periodo 1948-2021. Mientras algunos desaparecieron por completo —marxismo-leninismo, comunismo o, en los últimos años, Songun— y otros retrocedieron en su uso —la misma Idea Juche ha disminuido su presencia desde 2016, refundida en el K-K— las referencias al “socialismo”, “sociedad socialista”, “potencia socialista”, “nuestro socialismo” o el “socialismo al modo coreano” han pervivido, en una lógica muy parecida a la existente en China, Vietnam y Laos.

Posiblemente, esta recuperación intensiva supone que, en el futuro, la ideología oficial se definirá como “socialista” e incluso “comunista” a fin de dotar al nuevo Líder de un concepto ideológico propio que no se sustente de manera permanente en su abuelo y padre, aunque olvidar la idea Juche y el K-K no acontecerá fácilmente, pues se integran en el ADN del propio régimen, de las esencias de la República norcoreana y del “linaje del Paektu”.

- c. Más sorprendente puede parecer la recuperación del concepto “comunismo”, prácticamente desaparecido desde la década de 1980 y ausente por completo tras la llegada al poder de Kim Jong-un.

*El “socialismo”  
fue un concepto,  
sin embargo, que  
se ha mantenido  
siempre en  
el discurso  
norcoreano, desde  
1948*

No debe negarse que este giro de guion no estaba previsto en ningún análisis consultado y tampoco en los documentos del régimen previos al 8.º Congreso. El “comunismo” era un concepto desaparecido en la etapa de Kim Jong-il y, aún más claramente, con Kim Jong-un.

La primera aproximación a esta recuperación no consta en el 8.º Congreso del PTC en los discursos oficiales —aunque sí en la reforma de los Estatutos del Partido— sino en el 10.º Congreso de la Liga de la Juventud. Así, Kim Jong-un (2021g) se refiere en estos términos al comunismo:

- » “Debemos sobreponernos a las pruebas actuales, pasar a una nueva etapa de la construcción socialista y avanzar sin cesar hacia el comunismo” y “sembrar entre los jóvenes el colectivismo, meollo de la idea socialista y comunista [...] bajo la consigna ¡uno para todos y todos para uno!”.
- » Recordando el pasado, citar a los jóvenes de los años 1950 y 1960 que “tenían firme fe en el ideal socialista y comunista” y el movimiento histórico Chollima y requerir a los jóvenes para que fomenten “más el rasgo comunista de ayudarse y conducirse mutuamente por muchas que sean las dificultades en la construcción socialista”, valorando “la noble virtud comunista de aceptar como suyas la alegría y la tristeza ajena”.
- » Finalmente, señalar que los jóvenes deben mantener “firmemente las tradiciones de fidelidad y patriotismo [...] para anticipar el futuro brillante del socialismo y el comunismo”.

De nuevo, el “comunismo” aparece en el 8.º Congreso de la Federación de Sindicatos, por lo que debemos concluir que lo antes dicho no es una anécdota. Así, elementos a referir en palabras de Kim Jong-un (2021h) son los siguientes:

- » Los afiliados a los sindicatos, “en la etapa actual” deben prepararse “como revolucionarios y comunistas que [...] se consagren para obtener nuevos triunfos en la construcción socialista”, “como poseedores de la fe comunista inquebrantable que lucha por el luminoso futuro del socialismo a nuestro estilo”.
- » Lograr una vida confortable, armoniosa, con buena salud “y sin ninguna preocupación por el pan, la ropa y el techo, y en que se exhiben las virtudes y los bellos rasgos comunistas de ayudarse mutuamente, conducirse unos a otros y compartir la alegría y la tristeza”, para así lograr “una sociedad feliz”; unos “bellos rasgos comunistas” que consisten en “entregarse de lleno por el bien de la sociedad, el colectivo y el compañero”, aportando el trabajo para la prosperidad y la dicha del pueblo.
- » El deseo de que “el Partido construya la sociedad comunista sobre la base de la moral y cultura obreras” mediante “un elevado concepto de la moral comunista”.

Es fácil colegir que los atributos del “hombre kimilsungista-kimjongilista” del 7.º Congreso de 2016 y declaraciones posteriores, se trasladan ahora a un modo de ser, actuar, comportarse e implicarse calificado de “comunista”. Esta forma de afrontar la vida se vincula, de una manera que tampoco es casual, al denominado “movimiento Chollima” de la década de 1950 y 1960, un recuerdo que aparece tanto en el Congreso de jóvenes como de trabajadores. Este movimiento fue la forma de enfrentar la reconstrucción de Corea tras la guerra de 1950-1953, a fin de que el espíritu de esa época se retome en el presente, con una finalidad fundamentalmente económica.

Es posible, por tanto, que vincular “comunismo” y “Chollima” implique unir la definición norcoreana de este movimiento de raíces estajanovistas: simboliza el heroísmo, el espíritu de lucha del pueblo y la innovación económica y social, a un ritmo tan veloz como Chollima, un caballo

*Esta forma de afrontar la vida se vincula, de una manera que tampoco es casual, al denominado “movimiento Chollima” de la década de 1950 y 1960*

alado mitológico, capaz de correr al día los *mil ri* —esto es, *circa* 400 km—, enfatizando el trabajo duro bajo la guía del Líder.

Con el retorno al comunismo y a Chollima se evita vincular excesivamente las penurias del presente a los nombres de Kim Il-sung y Kim Jong-il, reubicando todo el compendio de actitudes y comportamientos que el régimen exige a su ciudadanía en torno al “socialismo” y al “comunismo”. Por el contrario, no atisbamos que el “comunismo” al modo norcoreano suponga recuperar la ideología clásica del pasado, sino más bien un concepto próximo al colectivismo y al “marxismo-leninismo” solo consta tangencialmente en los Estatutos del Partido, pero aún no en el discurso público.

Como señala Ward (2021), el término comunismo cayó en desuso con Kim Jong-il con el colapso económico y la hambruna de la década de 1990, pero puede revivir ahora vinculado al colectivismo y la ética del autosacrificio en favor del Estado, sin recuperar el significado original que tuvo con Kim Il-sung.

Solo en el futuro podrá acreditarse si el “comunismo” es un concepto de escaso recorrido —como aconteció con el de patriotismo de Kim Jong-il u otros que han surgido y desaparecido— o es una reformulación que implica el olvido progresivo del término K-K, para adoptar términos más ambiguos como “socialismo” y “comunismo”, en una lógica muy similar a la que emplean los Partidos y el régimen de China, Vietnam y Laos, en donde en cada país supone una aplicación distinta y un contenido diferente y evolutivo, sin que ello suponga, por lo demás, que Corea del Norte pretenda ir por la senda de esos Estados comunistas.

*Solo en el futuro  
podrá acreditarse  
si el “comunismo”  
es un concepto de  
escaso recorrido*

#### **4. Conclusiones: ¿inicio de una nueva etapa del régimen norcoreano tras el 8.º Congreso?**

Debemos fijar, inicialmente, dos premisas básicas una vez que el periodo de Kim Jong-un ha alcanzado la primera década de dirigencia, lo que pocos analistas preveían a finales de 2021.

La situación interna y externa en Corea del Norte no es, ni podía serlo ante cualquier análisis, igual o similar a la del periodo de su padre, Kim Jong-il, y mucho menos la de Kim Il-sung.

A pesar de los muchos análisis del periodo 2011-2013 que preveía o bien el colapso de la RPDC o un golpe interno que lo apartara del poder, Kim Jong-un se ha mantenido en la máxima dirigencia, se ha consolidado y ha conformado una nueva etapa del régimen norcoreano, distinta a la de sus antecesores, aunque hunde sus raíces en su abuelo y padre.

Durante esta década, ha modificado las élites estructurales del régimen y las ha ido sustituyendo por su propio equipo y su red de mecenazgo, esto es unas 50 familias y en torno a 2000-3000 individuos que conforman la auténtica estructura de poder del régimen a día de hoy (Albert & Maizland, 2020).

Aunque muchas conclusiones las hemos ya formulado, sí sería preciso fijar los cinco elementos que tras el 8.º Congreso del Partido parecen confirmarse o cuanto menos, permiten adivinar el futuro.

1.º La RPDC mantiene la voluntad firme en su programa nuclear, en la consolidación del Estado —alejándose así de un colapso— y pese a la retórica oficial, no tiene ningún plan serio de reunificación con Corea del Sur. En este sentido, en nuestro artículo sobre “Los falsos mantras norcoreanos”, en el que ya indicábamos que pese a muchos análisis contrarios, estos tres ejes se mantendrían en el futuro (Boltaina, 2017, pp. 19-45), a nuestro entender el 8.º Congreso los ha confirmado.

2.º Kim Jong-un y la élite más próxima que se agrupa en torno a él han conformado el Estado, el Partido y las Fuerzas Armadas a su modo de entender para la Corea del siglo XXI, formulación que sin duda ha contado con la aquiescencia y compromiso de los más altos niveles del poder en el Partido y el Ejército.

Kim Jong-un no gobierna solo, pese a las proclamas de los discursos oficiales, sino que el 8.º Congreso, con la reestructuración interna del Partido y la potenciación del Estado, permite visualizar una determinada dirigencia colegiada, en donde Kim Jong-un no es el *primus inter pares* sino quien siempre tendrá la última opinión —o él y un grupo muy reducido, vinculados por lazos de sangre—, pero alejado del absoluto monolitismo que se pretende referenciar cara a la galería, como tampoco sucedió acaso en el pasado, ni tan solo en las épocas de máximo liderazgo de Kim Il-sung, en que siempre contó con su equipo de “guerrilleros” del Paektu como círculo de confianza y poder y donde pactó la sucesión en favor de Kim Jong-il (Gomà, 2020).

3.º El 8.º Congreso ha deseado oficializar lo que se intuía desde 2009 y se ha ido configurando en el periodo 2011-2020: ubicar el Partido del Trabajo y a su cabeza a Kim Jong-un como el eje único de la toma de decisiones en Corea del Norte. El Estado es, así, un apéndice de las decisiones que toma el Partido y las implementa a través de una engrasada red de instituciones, pero sin olvidar en ningún momento que todas ellas —o las de más significado político, económico y social— pasan previamente por el debate en el seno del Partido.

Este “Estado” se refleja en la Constitución de 1972, según el texto refundido de 2019: la Comisión de Asuntos Estatales, el Parlamento (Asamblea) y al frente de ella el Presídium, el Consejo de Ministros, la Administración local y los jueces y fiscales. Y como máximo dirigente, la figura del “Presidente de la Comisión” en un posible itinerario que concluya en el futuro recuperando la figura del Presidente de la República y, en el interín, desde inicios de 2021, “Presidente de los Asuntos Estatales de la RPDC”.

4.º La economía es la debilidad más evidente de Corea del Norte y así se explicita de manera clara en los últimos años; el 8.º Congreso y actos políticos posteriores así lo ha oficializado *urbi et orbe*. A diferencia del discurso oficial de la antigua URSS y países del Este, con cifras y estadísticas falseadas, el régimen norcoreano parece haber optado por enseñar parcialmente sus cartas —aunque ni mucho menos todas— e indicar a la ciudadanía que los próximos años serán complejos e incluso angustiosos.

Consciente también de que este talón de Aquiles puede ser muy perjudicial, cualquier análisis debe orientarse en el seguimiento de la economía, el comercio, la producción y los avances en este terreno que haga la RPDC, pese a que todos los antecedentes desde 1960/1970 han sido negativos, pues posiblemente como afirma Rüdiger Frank, el problema no es la elaboración de nuevos Planes, sino que el error es el propio sistema estatista y de control público. En todo caso, de lograrse una mejoría, sería un elemento importante en futuras negociaciones con los EE. UU., pues permitiría al régimen ganar influencia hacia el exterior y proyectar una fortaleza interna ante los ciudadanos (Lee, 2021, p. 3).

5.º Finalmente, la RPDC de la tercera década del siglo XXI se postula para ser reconocida como un “Estado normal”. Pese a sus lógicas propias, su sistema totalitario y su régimen alejado de parámetros comunes, incluido de sus “amigos” como China, Vietnam o Laos, la República norcoreana no desea ser un “Reino ermitaño” como a menudo se la califica. Aunque el 8.º Congreso ha dedicado unas referencias limitadas a la política exterior, lo cierto es que el recorrido previo

*Kim Jong-un no gobierna solo, pese a las proclamas de los discursos oficiales*

entre 2018 y 2019 acreditan esa voluntad de situarse, como tal Estado, en una de las casillas del tablero de ajedrez en Asia del Este y, de alguna manera también, de la geoestrategia mundial.

Así, Kim Jong-un ha dado un paso adelante para mantener encuentros bilaterales con todos sus países aliados y enemigos, con la excepción de Japón, y mantener una red de relaciones diplomáticas con casi 170 Estados.

Consciente, sin embargo, de que su capacidad económica le impide ubicarse en un papel parecido a Vietnam y, por supuesto ni por asomo, con Corea del Sur, esta “normalidad” como Estado, hacia el interior y exterior, podría basarse —en nuestra opinión— en un *statu quo* parecido al de Laos, orientado hacia el interior, con una relativa mejoría de la calidad de vida, manteniendo al Partido como organización única en la dirigencia y quizá —solo quizá— disminuyendo el peso en la figura de un Líder carismático y central, posiblemente porque la creencia en esta omnisciencia ya no cuaja en la sociedad (Asmolov & Lebedev, 2021, p. 75).

Esta sociedad está, sin duda, más atenta a la mejora de su economía y alejada de credos ideológicos —y ello incluye la élite a todos sus niveles—, lo que supondría en el fondo, para la tercera década que pretende diseñar el 8.º Congreso —o cuanto menos, los próximos cinco años— mantener el régimen en base a una mejoría de las condiciones de vida, como nuevo “contrato social”, recuperando el existente con anterioridad a la crisis económica y alimentaria de 1990-1994, en que los ciudadanos podían vivir con cierta estabilidad económica y no se ponía en cuestión la dirigencia política ni el monolitismo del Estado e incluso se acreditaba un elevado grado de adhesión al régimen, en un contexto que podría ser relativamente similar al de Vietnam, Laos o incluso la propia China.

## Referencias

- Albert, E., & Maizland, L. (2020). North Korea's power structure. *Council on Foreign Relations*. <https://www.cfr.org>
- Asmolov, K., & Lebedev, V. (2021). North Korea's Ideology and Propaganda: signs of change. *Russia in Global Affairs*, (1), 70-97.
- Bernal, G. (15 de enero de 2021). 5 Key takeaways from NK's Party Congress. *The Diplomat*.
- Boltaina, X. (2016). La reunificación de Corea: escenarios para el siglo XXI. *Revista Humania del Sur-Revista de Estudios Latinoamericanos, Africanos y Asiáticos*, 45-67.
- Boltaina, X. (2017). ¿Los falsos mantras norcoreanos? Desnuclearización, colapso del régimen y reunificación. *Comillas Journal of International Relations*, (9), 19-45. <https://doi.org/10.14422/cir.i09.y2017.002>
- Cho, H. (8 de marzo de 2021). *Changes to the National Strategy of the Kim Jong-un regime and the limitations of the strategy of self-reliance*. KINU-online series, CO 21-08, pp.1-12.
- Everard, J. (2012). *Only Beautiful, please: a british diplomat in North Korea*. Hemos seguido la versión actualizada en francés de 2018, *La Corée du Nord à bicyclette: un diplomate à Pyongyang*. Paris: Descrenzenzo Éditeurs.
- Frank, R. (15 y 19 de enero de 2021). Key results of the eight party congress in North Korea. [38north.org](http://38north.org).

- Gomà, D. (2020). El nacimiento de la dinastía roja: la instauración de la sucesión hereditaria en Corea del Norte (1970-1974). *Historia Contemporánea*, (62), 159-186. <https://doi.org/10.1387/hc.20023>
- Lanare, L. (2020). Corea del Norte: la racionalidad del mal. *Portes, revista mexicana de estudios sobre la Cuenca del Pacífico*, 14(27), 73-94.
- Lankov, A. (9 de abril de 2021). Kim Jong-un must beware the tried, tested and failed ways of North Korea's past. *NKnews.org*. [www.nknews.org](http://www.nknews.org)
- Lee, S. (10 de junio 2021). Why new housing in Pyongyang is a survival strategy for Kim Jong-un. *NKnews.org*. [www.nknews.org](http://www.nknews.org)
- Pacheco, R. (25 de mayo de 2021). Corea del Norte y la Administración Biden, ¿una nueva oportunidad para la península coreana? *Casa Asia*.
- Pinkston, D. (27 de abril de 2011). *North Korea-style democracy and the prospects for true democratization*. Crisis Group, Commentary-Asia.
- Schäfer, T. (2021). *From Kim Jong-il to Kim Jong-un: How the hardliners prevailed: on the political history of North Korea (2007-2020)*. Amazon Italia. Torrazza Piemonte.
- Schäfer, T. (28 de abril de 2021a). What we lost with North Korea's dwindled expat population: a diplomat's account. *NKnews.org*. [www.nknews.org/pro](http://www.nknews.org/pro)
- Seth, M. (2018). *North Korea. A History*. London: Red Globe Press.
- Seth, M. (2020). *A concise History of Korea (from Antiquity to the present)* (3.ª ed.). Maryland, USA: Rowman&Littlefield.
- Son Ryong Son (19 de junio de 2021). *El Partido de Kim Il-sung y Kim Jong-il*. Naenara.
- Ward, P. (4 de mayo de 2021). Kim Jong-un's battle with teen spirit, foreign media and bureaucracy goes public. *NKnews.org*. [www.nknews.org/pro](http://www.nknews.org/pro)
- Las referencias a los discursos de Kim Jong-un en el texto son las siguientes:
- Kim Jong Un, 2021, *Discurso inaugural del 8.º Congreso del PTC*, 7-1-2021
- Kim Jong-un, 2021a, *Informe sobre las labores de 7.º periodo del Comité Central*, 7-1-2021
- Kim Jong-un, 2021b, *Informe ante el 8.º Congreso "Gran programa de lucha que orienta a una nueva victoria la construcción del socialismo al estilo coreano"*, 5/12-1-2021
- Kim Jong-un, 2021c, *Discurso de conclusión del 8.º Congreso*, 12-1-2021
- Kim Jong-un, 2021d, *Discurso de clausura del 8.º Congreso*, 12-1-2021
- Kim Jong-un, 2021e, *Discurso apertura de la 6.ª Conferencia de Secretarios de Célula del PTC*, 6-4-2021.
- Kim Jong-un, 2021f, *Discurso de clausura de la 6.ª Conferencia*, 8-4-2021
- Kim Jong-un, 2021g, *Discurso "Demuestren plenamente el poderío de la Unión de la Juventud Patriótica socialista"*, Mensaje al 10.º Congreso de la Unión de la Juventud, 29-4-2021
- Kim Jong Un, 2021h, *Discurso "Que la Federación de Sindicatos sea el destacamento vanguardia que abra un nuevo auge de la construcción socialista"*, 8.º Congreso de la Federación de Sindicatos, 25-5-2021.





# THE SINO-VENEZUELAN RELATIONSHIP (1974-2020): FROM WIN-WIN TO AN ASYMMETRIC RELATIONSHIP

## Las relaciones sino-venezolanas (1974-2020): del beneficio mutuo a la relación asimétrica

Ángel Reyes Vázquez

Trade and Investment Advisor en Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Zagreb  
E-mail: angelreyesvazquez96@gmail.com



Autor

The Sino-Venezuelan relationship can be divided into three distinct eras: the origin of the relationship (1974-1999), the golden age during Chávez presidency (1999-2013) and a declining relationship after Maduro rise to power (2014-onwards).



Abstract

This paper aims to provide a historic, political, and economic overview of the bilateral relationship between 1974 and early 2020, in order to determine if the China-Venezuela link is truly based on pragmatism. Additionally, it will identify the problems the bilateral relationship has faced since 2014, as well as the factors which determine President Xi's current support of Maduro.

*La relación sino-venezolana se puede dividir en tres eras distintas: el origen de la relación (1974-1999), la época dorada durante la presidencia de Chávez (1999-2013) y el declive de la relación desde la llegada al poder de Maduro (desde 2014 hasta la actualidad).*



Resumen

*Este informe busca ofrecer un resumen histórico, político y económico de la relación bilateral entre 1974 y 2020 con el objetivo de determinar si los vínculos entre China y Venezuela se basan verdaderamente en el pragmatismo. Además, se identificarán los problemas a los que se enfrenta la relación bilateral desde 2014, así como a los factores que determinan el actual apoyo del presidente Xi a Maduro.*

Pragmatism; China; Venezuela; loan-for-oil; Guaidó; bilateral relation; crisis.



Key words

*Pragmatismo; China; Venezuela; préstamos por petróleo; Guaidó; relación bilateral; crisis.*

Recibido: 06-10-2019. Aceptado: 24-06-2021



Fechas

## 1. Introduction

How could China, a country devastated by a century of war, hunger, and political strife, become in less than sixty years the second largest economy in the world? How has China become one of the most influential nations in the world despite its recent history? The answer to these questions and many more lays on China's pragmatism.

In 1960 the Sino-Soviet split took place. This signalled the beginning of a new age during the Cold War and demonstrated that the People's Republic of China (PRC) was not afraid to forego its ideological allies if they interfered with its national interests. It was the first sign that China was willing to pursue a self-interest strategy if need be.

When Deng Xiaoping became Paramount leader of the PRC in 1977, he instituted the reforms which paved the way for the radical transformation that China has experimented during the last fifty years. The rationale behind such reforms was deeply pragmatic and aimed to undo Mao's legacy. They were driven by two main reasons: an in-depth analysis of both China's inner strengths and weaknesses and those of the other nations, and a clear desire to prevent a new "Century of Humiliation"<sup>1</sup> from ever happening again.

For the last seventy years, China has maintained the same objective, the only factors that have changed are its relative power and that of its "enemies". Therefore, Deng Xiaoping's guiding principle of "hide your strength and bide your time" made perfect sense when China was "weak" and surrounded by "strong nations". Meanwhile, Xi Jinping's "Standing tall and firm in the east" is but the latest iteration of China's pragmatism.

The current president of the PRC has reformulated China's role on the international stage by keeping a more assertive posture. Xi Jinping has launched several projects to increase Chinese standing in the world, like the Belt and Road initiative, the String of Pearls, the creation of the Asian Development Bank or the donations of mask and medical supplies during the COVID-19 outbreak. However, Mr Xi is not afraid to resort to force to defend China's "national integrity". Some of the most recent examples include the border clashes with India, the new national security law passed in Hong Kong, the growing animosity towards Taiwan or the actions conducted on the South China Sea.

Chinese pragmatism does not limit itself to political issues, but it also permeates the economic links with other nations. A clear example can be found in its relationship with Venezuela. The South American country holds the largest known reserves of oil in the world and China is the second largest consumer. Historically, the Sino-Venezuelan ties have been a clear win-win situation based around political recognition and oil. However, since 2014 there have been domestic and international developments which question whether the current Sino-Venezuelan relationship continues to be mutually beneficial.

This paper aims to provide a historic, political, and economic overview of the bilateral relationship between 1974 and early 2020, in order to determine if the China-Venezuela link is truly based on pragmatism. Additionally, it will analyze the factors which determine President Xi's current support of Maduro.

*The current president of the PRC has reformulated China's role on the international stage by keeping a more assertive posture*

---

<sup>1</sup> "Century of humiliation" refers to the period between the First Opium War (1839) and the establishment of the PRC (1949). During this time China was forced to make major concessions to foreign powers (including giving Hong Kong to the British, Tsingtao to the Germans, Manchuria to the Japanese, Vladivostok to the Russians...).

To this avail, this article will start by looking at the Sino-Venezuelan relationship before Chávez (1974-1999) and how Venezuela was economically dependent on the US. It will continue describing Chávez's rise to power and how he saw Chinese investment as the perfect solution to conclude this reliance on the US. In order to do so, an in-depth analysis of the loan-for-oil deals and the China-Venezuela bilateral trade will be presented. Then, the reasons behind the decline in the Sino-Venezuelan relationship after 2014 are enumerated and the factors behind a potential change of regime in Venezuela identified. Finally, the arrival of Interim President Juan Guaidó and whether or not China seems to support him, or incumbent President Maduro are crucial aspects to be considered in the analysis.

## 2. Defining Chinese pragmatism

China's actions since Deng Xiaoping rose to power cannot be understood without Chinese pragmatism. According to biographer David Goodman, Deng Xiaoping considered himself "pragmatic" rather than a "pragmatist" (Goodman, 1994). The distinction between these two similar words plays a key role in defining Chinese pragmatism.

"Pragmatic" is generally defined as: "behaviour disciplined by neither (a) set of values nor established principles" (Zhao, 2016, p. 4). In other words, it is a justification for the lack of a comprehensive ideology that defines each one of your interactions and actions. For the "pragmatic" the greater good is defined by the final result, and whether or not the end satisfies its needs.

On the other hand, a "pragmatist", is a person who follows the philosophical Pragmatism theory: "a philosophical tradition that understands knowing the world as inseparable from agency within it" (Legg & Hookway, 2019). Therefore, being a "pragmatist" does not refer to a lack of ideology or values, but to the fact that theory and practice/perception cannot be comprehended without one another; the world must be studied within its reality.

In fact, the modern Chinese Pragmatism is neither of the two concepts, but a combination of both ideas, pragmatic and pragmatist. China's behaviour and discourse both domestically and internationally might lack the American Universalism approach; yet it is still a "somehow loosely defined" ideology. Therefore, it is not a pure "pragmatic" ideology. Still, the Chinese ideology does not dramatically limit its ability to adapt to the circumstances.

Chinese Pragmatism is defined in a case-by-case basis using a broad spectrum of loose ideology and China's material interests. Therefore, using this framework it is possible to justify two completely distinct examples of China's foreign actions, such as supporting the North Korean regime and the opening up of its economy in 1978.

The case of Chinese backing of North Korea leans more on ideological support, but it is also determined by a clear and somehow justifiable fear of facing the material reality of having American troops and missiles at its border ("pragmatist"). On the other hand, we find China's opening up of its market, which can be understood as an adaptation to the reality of the world ("pragmatist"), as well as the abandonment of pure "Socialism ideology ("pragmatic"). However, even during its transformation to Capitalism, China kept its own "characteristics" when adopting it to its domestic reality.

Another example can be found on the bilateral relationship between China and Venezuela. The South American country holds the largest known reserves of oil in the world and China

*In fact, the modern Chinese Pragmatism is neither of the two concepts, but a combination of both ideas, pragmatic and pragmatist*

is the second largest consumer. In short, the improvement of the relationship was, at least at the beginning, clearly based on a material reality (“pragmatist”). Meanwhile at the same time the ideological shift of the Venezuelan government after Chávez rise to power also provided ideological support.

The fact of whether or not the Sino-Venezuelan relationship by 2021 is still based on Chinese pragmatism requires further study.

### 3. Origin of the PRC-Venezuela relationship (1974-1999)

The modern Sino-Venezuelan relationship was born 28<sup>th</sup> of June 1974, after both governments signed an agreement regarding the recognition of the “One China policy” (Chinese Embassy in Caracas, 2006). Such was the necessary precondition for the establishment of formal ties between the two countries since Venezuela still recognized the Republic of China (ROC) (popularly known as Taiwan) as the legitimate representative of China.

The Taiwan question was the most relevant interaction between the PRC and Venezuela for the remainder of the twentieth century. Venezuela’s stance with regards to the “Renegade Province” was the same that most other countries followed: they officially recognized only the PRC, but they held informal relations with the Taiwanese. Taipei’s embassy was replaced by the “Oficina Comercial de Taiwan” (Commercial Office of Taiwan), the very same day the Venezuelan-PRC relationship was established, but nothing else seemed to change.

However, the arrival to power of Hugo Chávez in 1999 commenced a significant warming of relations between the PRC and Venezuela. Eventually, Venezuela answered the Taiwan question in 2009, when it decided to shut down for good its Commercial Office in the island.

*However, the arrival to power of Hugo Chávez in 1999 commenced a significant warming of relations between the PRC and Venezuela*

### 4. The US-Venezuela relationship and Chávez rise to power

The modern China-Venezuela relationship, especially after 1999 cannot be understood without the United States. The South American country has had a historic, political, social, and economic dependency on Washington. This reliance on the US was one of the main reasons which led to the improvement of the Sino-Venezuelan relationship after Chávez rose to power.

Since the 1940s, vast quantities of American investment and support found their way into Venezuela. At the time, the South American country was one of the largest oil exporters in the world, which made it a preferential beneficiary of American Lend-Lease and Washington Consensus programs. These initiatives had a great impact on the economy of the country, which was one of the strongest in Latin America from the 1950s to the early 1980s. However, they also brought economic, military, and political reliance on the US, which harmed the stability of the country. The unrest generated gave rise to Communist guerrillas, who together with dissatisfied members of the military and political dissidents (especially left-wing) would pose a constant threat to the Venezuelan Government throughout most of the twentieth century.

The situation reached its tipping point in 1992 when Lieutenant-colonel Hugo Chávez Frías and his Revolutionary Bolivarian Movement-200 (Movimiento Bolivariano Revolucionario-200)

attempted twice to seize power. The failed coups emphasised the political weakness of the traditional parties and propelled Chávez to the political forefront of Venezuela, which allowed him to win the 1999 Presidential election.

Soon after the election, Chávez approved a new constitution and proclaimed the “República Bolivariana de Venezuela” (the Bolivarian Republic of Venezuela). These reforms alienated large swathes of the population, especially among business owners and conservatives, who together with dissatisfied members of the military led a failed coup d'état in 2002. Comandante Chávez blamed American President George Bush for the attempted putsch and doubled down on his anti-American rhetoric. Chávez declared the end of American imperialism in Venezuela and sought to finish its reliance on the United States.

## 5. Venezuela's dependency on the US

Nevertheless, there is a massive difference between what Chávez wished and Venezuela's reality. In 1999, over 59% of Venezuela's total exports were sent to the United States. Chávez tried to cut down Venezuela's economic dependency on the US by inviting Chinese investment. Despite the efforts undertaken, first by Chávez and later by Maduro, in 2018, the US was still the largest destination for Venezuela's exports, totalling over 39%, while China, was in second place with a mere 20% of total exports (OEC, 2019).

The reasons for the deep-rooted economic dependency on the US, despite the Venezuelan Government intentions, are several. First, the US is one of the few countries with refineries capable of handling Venezuela's heavy oil, which forms the bulk of Venezuela's oil exports. Over 80% of Venezuelan exports of oil is crude, most of which is heavy oil and heavy-oil derivatives.

Secondly, PDVSA, Venezuela's state-owned oil company, holds a stake in CITGO, an American-based refiner, transporter, and marketer of oil-related products, which was vital for the Venezuelan economy. CITGO was responsible for importing Naphtha<sup>2</sup> into Venezuela, and it was, until Trump's sanctions in 2019, one of the last remaining financing sources for the Bolivarian Government. Currently, CITGO's management has been given to Juan Guaidó, Interim President of Venezuela since January 2019.

The third reason for Venezuela's economic dependency on the US is the Bolivar-US dollar exchange rate. The inflation in Venezuela has been a constant problem for the country. Traditionally, the big influx of petrodollars has made the Venezuelan Bolivar (VES) suffer from steady inflation of around 10 to 20% annually. Under “normal” circumstances, there has been a traditionally large need for US Dollars as a safe-haven currency. This demand makes it extremely profitable for companies (and smugglers) to earn in dollars since there is a sizeable domestic market for this currency.

However, in the last five years government actions to control the exchange rate<sup>3</sup>, together with the galloping inflation has skyrocketed demand for US dollars. In 2018, according to the IMF, Venezu-

*The reasons for the deep-rooted economic dependency on the US, despite the Venezuelan Government intentions, are several*

2 Naphtha is a liquid hydrocarbon mixture used to dilute the Venezuelan heavy crude oil. Without the addition of this type of “light oil” the Venezuelan crude oil cannot be transported through a pipeline.

3 The creation of a fixed exchange rate and its successor, the floating exchange rate were political and social tools, as only those loyal to the regime were entitled to access it. The difference between having access to the government subsidised dollar was thirty times cheaper than the Blue dollar.

ela suffered an annual increase of the inflation rate (average consumer prices) of around 65,370%. The economic debacle has continued in 2020, with an estimated rise of 6,500%. By January 2021, the minimum wage in Venezuela was worth \$ 0.92. This sad reality makes it virtually impossible to survive in the country if you do not have access to US dollars or subsidies from the regime.

To sum up, Venezuela's traditional economic dependency on the US is deep-rooted. Caracas depends on American naphtha to dilute its heavy oil; the US is its largest trade partner, and Venezuelans have a huge demand for US dollars. The United States, on the other hand, is much less reliant on Venezuela.

In fact, since Chávez rise to power, Venezuela's relative economic importance to US has decreased dramatically. A good indicator of said decline could be the percentage of Venezuelan oil imported into the United States, since nearly all Venezuelan exports are oil related.

According to the US Energy Information Administration, in 1999 Venezuelan oil amounted to 13.75% of total imports. By 2015, when President Obama imposed the first sanctions on the country, oil imports from Venezuela totalled 8.76%. By 2019, after President Trump restrictions on Venezuela's oil came into effect, the percentage of imports was 1.01%. Therefore, the Venezuelan economy is much more dependent on the US, than the United States is on Venezuela.

*The PRC is the second largest consumer of oil, and Venezuela was supposed to have the largest reserves in the world*

## 6. China, the perfect solution?

After the failed coup d'état in 2002, Comandante Chávez sought to find a viable economic and political substitute to the US. His choice was China. First Chávez, and later Maduro, saw the Asian Giant as an alternative for ending Venezuela's historical reliance on the US. The logic behind Venezuela's realignment towards China in the early 2000s were several and they were based on personal, economic, and ideological reasonings. First was Chávez personal admiration for Chairman Mao, whom he saw as the director behind China's transformation from a country ravaged by Western Imperialism into a great Socialist nation. For Chávez, the PRC was "an example to follow, a different path for economic development, an alternative from the American Imperialism" (Chávez, 2011).

The second reason was economic. The PRC is the second largest consumer of oil, and Venezuela was supposed to have the largest reserves in the world. As such, bilateral agreements of Chinese investment in exchange for oil, the so-called loans-for-oil, would reduce Venezuela's reliance on the United States. The third reason was purely ideological. As Chávez imposed his view of "Socialism of the 21<sup>st</sup> century" in Venezuela, the Chinese Communist Party (CCP) aligned much closer than the dreaded Americans.

For the PRC, the improvement of relations with Venezuela could be explained by the Chinese pragmatism. It was clearly "pragmatist" since it secured petroleum meanwhile increasing its presence in Latin America. Since China was rapidly industrializing, it required large quantities of oil and natural resources, and Venezuela is one of the richest countries in the world with regards to raw materials, with vast deposits of gas, oil, uranium, iron, silver, and gold, to name a few. Thus, Beijing believed the relation to be mutually beneficial.

Additionally, the timing of Chávez rise to power was also of paramount importance. The year 2002 saw a failed coup d'état by the military branch contrary to Chávez, which was able to briefly oust him. That very same year, Hu Jintao was elected General Secretary of the Chinese

Communist Party. Mr Hu showed growing interest in foreign affairs, especially on Africa and Latin America. Hence, for both Chávez and Hu Jintao it seemed a perfectly logical and mutually beneficial relationship. China would offer political and economic guidance, while reducing Venezuela's dependency on the US, in exchange for oil.

While Chávez was the president (1999-2013), the China-Venezuela relationship looked perfect. Bilateral trade was growing, and Chinese imports of Venezuelan oil rapidly increased. Between 2007 and 2014, while oil prices were high, China provided at least \$ 50 billion of Oil-backed loans to Venezuela (Collins, 2019). It seemed that Venezuela's dependency on the US could be lifted thanks to Chinese investment.

## 7. Chávez's Venezuela (1999-2013)

Chávez's ascension to power marked a substantial turning point in the Sino-Venezuelan relationship. Up to that moment the bilateral ties had been limited to minor casual exchange of Venezuelan political recognition of Chinese sovereignty of Taiwan (since 1974) and Hong Kong (since 1996) for economic advantages. In 1999, China-Venezuela ties were tenuous and limited to only 30 minor cooperation agreements.

Yet this situation changed when Chávez was invited by the Chinese President Jiang Zemin to visit China and Hong Kong in 1999. During the eight-day-meeting, both countries signed several treaties regarding energy, foreign investment, political recognition of Macau, academic cooperation, and the creation of a joint-venture (Sinovensa) to produce Orimulsion (an oil derivative) (Oil & Gas Journal, 2008).

Chávez's first visit to China marked a new age in the bilateral relationship. The topics discussed revolved around oil-related content but also included additional layers of understanding. The establishment of reciprocal academic cooperation marked a trend by which hundreds of Venezuelan students have migrated to China for higher education, especially master's degrees (Quiroz, Petit, & Rivero, 2011).

Between 1999 and 2013, Hugo Chávez visited China on six occasions. This was meant to bring a "socialist revolution" to the political, military, and economic arenas of Venezuela. However, the political gains of the Sino-Venezuelan relationship were subservient to the economic interests of both nations. At its core, the relationship was a way for Venezuela to increase non-American foreign direct investment in the country and for China to secure a steady supply of oil. The table was set for the establishment of the so-called loans-for-oil, which were agreements by which China provided investment in exchange for promises to provide a certain amount of oil barrels. At the same, the bilateral trade thrived.

*Chávez's first visit to China marked a new age in the bilateral relationship*

## 8. Chinese investment in Venezuela

### 8.1. The Joint Fund China Venezuela

The year 2007 saw the establishment of the Joint Fund China Venezuela ("Fondo Conjunto Chino-Venezolano"). This institution generated an explosive growth in terms of political cooperation between the two nations and marked a turning point in terms of volume and scope of

Chinese investment in Venezuela. Before 2007, several projects were financed by the People's Republic of China, but they were mostly limited to oil and gas.

The Joint Fund institutionalized Chinese investment in the country and greatly diversified the types of projects financed. It funded multiple infrastructures and telecommunications projects in Venezuela, including the creation of five subway lines, a highway, and the launch of satellites Venesat-1 "Simón Bolívar" in 2008, VRSS-1 "Francisco de Miranda" in 2012 and VRSS-2 "Antonio José de Sucre" in 2017 (Puertas, 2018).

These projects were mostly financed by China Development Bank (CDB), which disbursed \$ 4 billion in loans, together with an additional \$ 2 billion from the Venezuelan "Fondo Nacional para el Desarrollo Nacional" (FONDEN). This agreement was part of 11 Cooperation accords subscribed by Caracas and Beijing, and it totalled over 60% of China's investment in Latin America and the Caribbean at the time (Pira, 2013).

However, the actions conducted by the Joint Fund China Venezuela were not out of the kindness of President Hu Jintao's heart, but a way for generating political gains. In fact, it did not come as a surprise when that very same year, 2007, the first "loan-for-oil" was announced. This type of soft loan allowed Venezuela to offer its large reserves of oil as a means to obtain Chinese investment. "Loan-for-oil" rapidly became a staple of the Sino-Venezuelan relationship, and as the South American country increased its demand for investment, so did the Chinese compound their requirements.

## 8.2. Loan-for-oil deals

The figure of loan-for-oil was meant to be a financial instrument similar to a future. As such, Venezuela would receive advance payment for prospect oil. In theory, Chinese investment would help develop Venezuela and expand oil production, meanwhile China would diversify its sources of oil. It was believed to be a mutually beneficial arrangement. As such Venezuela also signed similar deals with Cuba (in exchange for doctors and teachers) and Argentina (food-for-oil deal).

Nevertheless, in order to determine whether the Sino-Venezuelan loan-for-oil deals were financially worthwhile there are two key elements that must be discussed: the number of daily barrels of oil required to repay the debt and the actual number of barrels sent.

### 8.2.1. Required barrels to repay the loans (2007-2018)

The first loan-for-oil was signed in 2007 and it was provided in exchange for Venezuela's commitment to export 100 thousand barrels of oil per day to China. This type of investment rapidly grew in popularity and China would go to provide over \$ 65 billion. This increasing number of loans rapidly expanded Venezuela's requirements of daily barrels exported to China (see table 1). Subsequent loans and diminishing oil prices rapidly escalated the number of required barrels.

By the year 2013, when Chávez passed away, the amount borrowed in loans-for-oil was so large that China required over 485,000 barrels per day (BPD). Nonetheless, the second half of 2014 would make Venezuela's situation much worse. As oil prices began to fall below the \$ 70/barrel in October, President Maduro asked China for a break in the minimum export requirement. By 2015 oil prices had drop to \$ 49.49/barrel.

*The first loan-for-oil was signed in 2007 and it was provided in exchange for Venezuela's commitment to export 100 thousand barrels of oil per day to China*



**Table 1: Barrels per day (BPD) in thousands ('000) required to be sent by Venezuela to China to pay back loans-for-oil, in comparison to average oil prices, from 2007 onwards**

Year	2007	2008	2010	2011	2012	2013	2015	2017	2018	2019
Required BPD ('000) by loans-for-oil <sup>4</sup>	100	107	200	480 <sup>5</sup>	300	330-485 <sup>6</sup>	665 <sup>7</sup>	Grace period <sup>8</sup>	374 <sup>9</sup>	N/A
Average oil prices (\$/barrel)	69.04	94.1	77.38	107.46	109.45	105.87	49.49	52.51	69.78	64.05

Source: Compilation by the author with information from Pira (2013), Statista (2020) and Infoba (2018)

This sharp decline in prices was compounded by the situation in which PDVSA (Venezuela publicly owned oil company) was. After years of neglect, cronyism, and the use of its profits to finance the Bolivarian regime, the company had fallen into a state of utterly disrepair. Even before dropping in prices, oil production had been reduced due to lack of investment.

Because of the terrible state of Venezuela's oil facilities, in 2016 Beijing granted a two-year grace period on the payment of some \$ 19 billion outstanding loans. Despite rising doubts and the imposition of new restrictions on Venezuelan oil exports by President Trump, China would continue to offer several new loans in 2017 and 2018.

In spite of Maduro's promise to continue sending oil to China, President Trump's sanctions have made it extremely hard to import Venezuelan oil since 2017. In fact, several companies, including Russian state controlled Rosneft, have been fined for transporting Venezuelan oil. However, according to Reuters, Trump's sanctions did not prevent at least 15 Venezuelan tankers from reaching China in 2019. Venezuelan oil would have been transferred into a different ship near the Strait of Malacca before reaching Chinese ports (Cohen & Parraga, 2020). Similar operations could still be being conducted to this day.

In addition to this, the whole COVID pandemic in 2020 has not helped Venezuela. The sanitary reality in the South American country is desperate after almost a decade of economic debacle. Furthermore, oil prices have continued to drop due to reduction in world demand. Under these circumstances, in early 2020 Venezuela was granted a new grace period for some 19 billion-worth loans (Armas & Pons, 2020).

### 8.2.2. Barrels sent from Venezuela to China (2007-2019)

The main reason behind Maduro's need to ask for two grace periods to China (2016-2018 and 2020-onwards) has been the inability of Venezuela to ship enough barrels to repay its debt. In

4 It has only been taken into consideration some of the most representative years.

5 <https://www.petroleum-economist.com/articles/politics-economics/asia-pacific/2014/china-gives-venezuela-break-on-oil-for-loan-repayment>

6 There are conflicting sources regarding the required Barrels per Day in 2013

7 <https://www.petroleum-economist.com/articles/politics-economics/asia-pacific/2014/china-gives-venezuela-break-on-oil-for-loan-repayment>

8 China granted a grace period to Venezuela between 2016 and 2018. According to Reuters. <https://in.reuters.com/article/us-venezuela-china/exclusive-venezuela-faces-heavy-bill-as-grace-period-lapses-on-china-loans-sources-idINKBN1HY2K0>

9 <https://www.thedialogue.org/analysis/what-did-maduro-accomplish-on-his-trip-to-china/>

fact, it is not clear how much oil the South American country has sent since 2007, as different sources provide diverse amounts.

According to the United Nations International Trade Statistics Database (UN Comtrade), which records direct imports of Venezuelan oil into China (see table 2), Venezuela never exported enough BPD to pay back its debt.

However, this data only considers oil sent directly to China from Venezuela. There is a possible distortion with regards to shipments which were sent via other States or directly sold by China to other countries. This fact is especially important as Venezuela's heavy oil, which makes up most exports, requires especial refineries. Since China has traditionally lacked the infrastructure to refined heavy crude oil, it most likely sold some shipments to the US or Europe. As such, the real exported BPD would be most likely higher than what the UN Comtrade records.

**Table 2. Difference between exported Barrels per day (BPD) in thousands ('000) from China to Venezuela according to UN Comtrade and BPD required to pay back loans-for-oil from 2007 onwards**

Year	2007	2008	2010	2011	2012	2013	2015	2017	2018	2019
Required BPD ('000) by loans-for-oil	100	107	200	480	300	485	665	Grace period	374	N/A
Exported BPD ('000) reported UN Comtrade <sup>10</sup>	69.3	82.3	85.3	101.0	96	77.6	93.6	11.64	3.07	2.80
Net difference: (Exported-Required)	-30.6	-24.6	-114.6	-378.9	-204	-407.3	-571.3	~	-370.9	~

Source: UN Comtrade

Despite the mentioned skew in its database, the UN Comtrade still provides a clear picture of Venezuela's dramatic decline in oil exports between 2015 and 2017 and how it has continued declining ever since.

Another source to determine Venezuela's oil exports to China could be the PODE, "Petróleos y Otros Datos Estadísticos" (Petroleum and Other Statistical Data), published by the "Ministerio del Poder Popular de Petróleo" (Ministry of Popular Power of Petroleum). This annual report (see table 3) was an in-depth analysis of Venezuela's petroleum industry produced by the Ministry of Petroleum since 1959 until 2014.

**Table 3. Difference between exported Barrels per day (BPD) in thousands ('000) from China to Venezuela according to PODE and BPD required to pay back loans-for-oil from 2007 onwards**

Year	2007	2008	2010	2011	2012	2013	2015	2017	2018	2019
Required BPD ('000) by loans-for-oil	100	107	200	480	300	485	665	Grace period	374	N/A
Exported BPD ('000) according to PODE	94	8	87	183	213	253	N/A	N/A	N/A	N/A
Net difference: (Exported-Required)	-6	-99	-113	-297	-87	-232	~	~	~	~

Source: PODE (2014)

<sup>10</sup> Information obtained from UN Comtrade Database China's reported imports from Venezuela using HS code 2710. Since the database does not provide units in barrels but net weight, it has been estimated that each barrel weights on average 136 kg.

The PODE was elaborated by the Venezuelan government for three main reasons. First, it was used to keep records of the domestic production of oil. Secondly, it kept tabs on exports of crude and refined oil by country. Finally, this report helped to monitor the oil used to finance the welfare system instituted by the Government.

However, the PODE also has some disadvantages. Most notably the last published information was about the year 2013. So, no data has been disclosed since Maduro's rise to power. Additionally, similarly to UN Comtrade, it does not take into consideration shipments of Venezuelan oil sold by Chinese firms to other nations.

Still, PODE data is significantly higher than what has been reported by the UN (with the notable exception of 2008), but still remains remarkably below the requirements. Some of this discrepancy between UN Comtrade and PODE may have been caused by accounting differences. Additionally, some trade might have been conducted with countries that do not report to the UN. These circumstances showcase the difficulty when researching about this topic.

The third and final source (See Table 4) is a compilation of public statements made by PDVSA, the Ministry of Petroleum of Venezuela (MPV), and Reuters. These various sources are more problematic to corroborate and often provide diverse and contradictory data.

**Table 4. Required, exported and value of Barrels per day (BPD) in thousands ('000) sent by Venezuela to China according to public statements**

Year	2007	2008	2010	2011	2012	2013	2015	2017	2018	2019
Required BPD ('000) by loans-for-oil	100	107	200	480	300	485	665	Grace Period	374	N/A
Exported BPD ('000) various sources	154 <sup>11</sup>	321 <sup>12</sup>	460 <sup>13</sup>	480	640 <sup>14</sup>	550 <sup>15</sup>	550 <sup>16</sup>	435 <sup>17</sup>	~	283 <sup>18</sup>
Source	PDVSA	MPV	MPV	MPV	MPV	PDVSA	Reuters	Reuters	~	Reuters
Net difference: (Exported-Required)	54	214	260	~	340	65	-115	~	~	~

Source: Compilation by the author based on various sources

Furthermore, the information provided by PDVSA and the Ministry may be biased, meanwhile Reuters' is based on internal non-disclosed documents of PDVSA and on media sources. As such, this information should not be taken at face value.

11 [http://www.pdvs.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1804:3109&catid=10&Itemid=589&lang=es](http://www.pdvs.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1804:3109&catid=10&Itemid=589&lang=es)

12 [https://www.elconfidencial.com/mercados/2009-02-18/venezuela-puede-defender-un-recorte-adicional-de-la-produccion-en-la-opecp\\_885654/](https://www.elconfidencial.com/mercados/2009-02-18/venezuela-puede-defender-un-recorte-adicional-de-la-produccion-en-la-opecp_885654/)

13 <https://www.europapress.es/economia/energia-00341/noticia-venezuela-asegura-ya-exporta-460000-barriles-diarios-crudo-china-20100417195757.html>

14 [https://www.elconfidencial.com/economia/2012-08-13/venezuela-eleva-su-venta-diaria-a-china-a-640-000-barriles-de-petroleo\\_292953/](https://www.elconfidencial.com/economia/2012-08-13/venezuela-eleva-su-venta-diaria-a-china-a-640-000-barriles-de-petroleo_292953/)

15 <https://www.petroleum-economist.com/articles/politics-economics/asia-pacific/2014/china-gives-venezuela-break-on-oil-for-loan-repayment>

16 <https://www.eleconomista.es/materias-primas/noticias/7984821/11/16/China-vuelve-a-confiar-en-Venezuela-a-cambio-de-800000-barriles-de-petroleo-al-dia.html>

17 <https://www.reuters.com/article/us-china-venezuela-oil-idUSKBN1JB0YI>

18 <https://lta.reuters.com/article/venezuela-petroleo-negocios-idLTAKBN23J1NH>

Nevertheless, the publicly announced information provides two key elements that should be considered. First, this data shows that Venezuela exported enough BPD to satisfy its debt until 2013. Secondly, exported BPD started to decline after 2012, but it was not until 2015 when total exports failed to meet the requirements.

There are significant differences between the various sources. This is caused by the difficulty in obtaining data on secret agreements between two countries. However, there are several factors which further complicate any analysis on Venezuela's exports of oil to China.

The reality might be quite different to what the different sources claim. First, none of the analyzed data considers exports via third countries. Additionally, several Chinese companies extracted the oil directly in Venezuela, then they export it back to China or to other countries, although this is not recorded on any statistical database.

Then, it must also be considered that, especially in the early 2000s Venezuela sent both oil for profit, as well as to pay back its debts. This fact further mudds the data. However, despite these disclaimers, some conclusions may be drawn.

Firstly, Venezuela has repeatedly failed to meet China's quotas. The exact year of when Venezuela started to fall behind payments is hard to pinpoint, but it is undeniable that at least since 2015. The fact that since Maduro's rise to power PODE ceased to report, may indicate that the situation might have already begun to worsen in 2014.

Secondly, since 2015-2017, after President Trump's sanctions were imposed the situation further declined. This is supported by the fact that China granted a grace period to Venezuela in 2017, which confirms that Venezuela was unable to meet the required exports. In short, the data shows the total destruction of the Venezuelan oil industry

*The development of the bilateral economic relationship can be divided into three distinct stages*

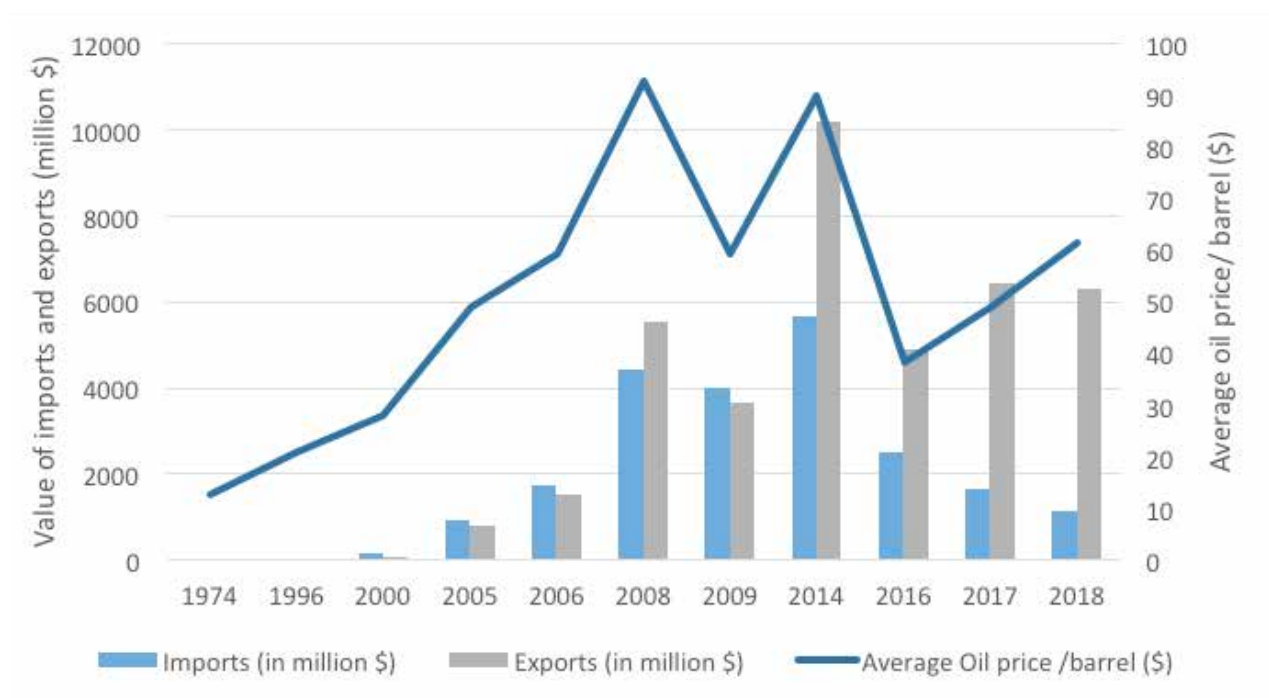
## 9. Bilateral trade (1974-2018)

The improvement in the Sino-Venezuelan ties after Chávez rise to power in 1999 did not limit itself to loan-for-oil deals, but also had a dramatic effect on the trade volume between both nations (see graph 1). The development of the bilateral economic relationship can be divided into three distinct stages: between 1974 and 2005 a slow growth, an exponential expansion between 2006 and 2014 and a decline and stagnation from 2015 onwards.

The first stage was marked by a relatively slow increase in trade volume. During this period, a steady growth occurred until the turn of the millennium, after which trade volume saw a faster expansion. In 1974, trade between China and Venezuela was almost non-existent, just a little over \$ 10 million worth, most of which were Chinese exports into Venezuela. By 1996, however, bilateral trade reached \$ 63.9m, two thirds of which were Chinese exports into Venezuela. From 1996 onwards trade grew rapidly, and by 2005, it totalled over \$ 1.7b.

The second stage came about between 2006 and 2014. It was characterized by a rapid expansion of bilateral trade driven by an increase in oil prices, with the notable exception of 2009, when Venezuela was hit by the effects of the 2008 Great Recession.

In 2006, trade volume almost doubled that of the previous year. The year 2007 marked a turning point in the bilateral economic relationship, after Venezuela's nationalization of the third largest crude oil field of the world at the time ("Costa de Bolívar" with more than 32 billion barrels) and the signing of the first "loan-for-oil".

**Graph 1. Venezuela's imports and exports from China and oil prices (1974-2017)**

Source: Compilation by the author based on OEC (2019) and Amadeo (2020)

By 2008 everything seemed great, trade volume was six times that of 2005 and thrice the volume of 2006, and for the first time in history, Venezuela had a trade surplus with China, a significant \$ 1.09 b. However, the dramatic decrease in oil prices of 2009, which plummeted from over \$ 130/barrel (in June 2008) to \$ 40/barrel (in January 2009), crippled the Venezuelan economy, causing a recession. This affected bilateral trade in 2009, which decreased to \$ 7.6 b.

Yet trade recovered, and in 2014 it reached its all-time high at over \$ 15.86b, two thirds of which were Venezuelan exports. Oil prices were up (over \$ 110/barrel in June 2014), and Maduro had recently settled down as President of Venezuela, after Chávez demise in March 2013.

The third stage began during the second half of 2014 and continues to this day. It has been marked by a sharp decline in trade and economic stagnation. It was originated by a dramatic drop in oil prices, from \$ 110/barrel to \$ 47/barrel in only six months. Additionally, oil prices have remained below \$ 80/barrel ever since, which has hindered Venezuela's chances of recovery. Because of these low prices, between 2014 and 2016 trade volume was reduced to the 2009 level. The last available data states that the trade volume in 2018 totalled \$ 7.4 b, of which \$ 6.3 b were Venezuelan exports and \$ 1.1 b were imports.

Since 2014 Venezuela's inflation is off the charts. The interannual Consumer Price Index (CPI), which records the increase of prices from one year to the next one, has grown exponentially between 2014 and 2020. In the year 2018 the prices rose by over 65,354%. Meanwhile in 2019 CPI reached 19,906%.

The effect of this hyperinflation in the domestic economy has been devastating, which in turn has crippled its ability to pay for imports and has reduced Venezuela's demand for Chinese goods. In 2014 total Chinese imports into Venezuela were \$ 5.6b, by 2018, they had reduced to \$ 1.1 b.

In fact, according to Professor Víctor Mijares, one of the leading researchers on the relationships between China and Latin America, the sharp decline in oil prices between 2014 and 2016, together with a series of economic and political decisions based on Chavista ideology were the key drivers in the failure of the “Petro-State” of Venezuela (Mijares & Chaustre, 2020).

This deterioration in Chinese trade flow is but a symptom of the many factors that affect Venezuela. First, there has been a constant loss of purchasing power due to the rampant inflation. Secondly, the economy as a whole has been in the decline since 2014. Thirdly, corruption, violence and public unrest has rapidly escalated, and now it is almost omnipresent. Fourthly, there has been a mass outward migration which has dramatically reduced the population. Additionally, the recent developments in 2020, such as the COVID-19 pandemic and the sharp decline in oil prices has certainly worsen Venezuela’s economy. In short, Venezuela is no longer a trade partner for China, but a sort of client state bound to repay its loans with oil.

## 10. Declining relationship (2014 - onwards)

Both the evolution of bilateral trade and the loan-for-oil deals paint a clear picture of decline in the Sino-Venezuelan relationship starting between 2013 and 2014. While President Chávez remained in power and oil prices were high everything seemed perfect. However, in 2013 began a quick succession of events which explain this dramatic shift in the relationship.

First, a generational jump took place. In March 2013, in a matter of nine days, both Chávez and Hu Jintao, the parents of the bilateral relationship disappeared. Chávez died, and Mr. Hu stepped down from office. The successors, Nicolás Maduro and Xi Jinping lacked the same “feeling” their predecessors shared. Additionally, Maduro was not Chávez, he lacked his charisma and people skills, which may have played a role in worsening the personal relationship between the two leaders.

Second, the price of oil, which encompass virtually all Venezuelan exports, plummeted in the second half of 2014, remaining significantly low ever since. This dramatic decline was the straw that broke the camel’s back. PDVSA, the state-owned oil company of Venezuela, suffered from an endemic lack of reinvestment and was politized to the extreme<sup>19</sup>. The consequences were major inefficiencies, disrepair, and a decrease in output in the Venezuelan oil industry. Additionally, since PDVSA was used as a cash cow to finance the social policies implemented by Chávez, there was no room to manoeuvre. The combination of these factors drove up the extraction costs of oil and deeply reduced its production capabilities. This has had devastating effects on Venezuela’s main export -and the paramount reason for China’s investment in the country- oil.

Additionally, since 2007 the largest part of the economy, especially US-owned businesses, has been nationalized. As a result, the whole economy and the funding for most social benefits came solely from oil revenue. The subsequent decline in oil prices between June 2014 (\$ 110/barrel) and January 2015 (\$ 44/barrel) collapsed the Venezuelan economy. This exacerbated a plethora of other problems. Rampant inflation destroyed the purchasing power of Venezuelans,

*Venezuela is no longer a trade partner for China, but a sort of client state bound to repay its loans with oil*

<sup>19</sup> It is well-known that since Chávez arrival to power in 1999, the regime has been influencing PDVSA by appointing political clients and allies into responsibility posts within the organisation. The consequences of these actions have been a decrease in efficiency, an increase in corruption, and a general lack of technical know-how (since the administrators are chosen according to political standards, rather than capabilities).

GDP growth became negative while violence, corruption and public unrest escalated. The seeds for the humanitarian crisis had been planted.

Regarding the Sino-Venezuelan relationship, Venezuela's inability to produce and export oil has left Caracas with a big problem. In addition to having an economy in shambles and over 5 million citizens fleeing the country, in 2019 Venezuela owed Chinese investors between \$ 20 to \$ 25 billion of outstanding loans (Collins, 2019). This situation has deeply affected the bilateral relationship, which has deteriorated because of Venezuela's inability to fulfil the contracts. Consequently, many Chinese companies are losing patience, and some have gone as far as bringing commercial issues to court. In December 2017, the American branch of Sinopec (a Chinese oil and gas enterprise) sued PDVSA in US District Court in Houston (Texas) for failing to make a full payment.

Although China is owed over \$ 20 billion, it seems unable to make Venezuela honour its part of the deal. Yet this is only the tip of the iceberg. Sinopec's lawsuit is but a sign of a deeper issue: the extreme loss of trust between Chinese and Venezuelan companies. According to Sinopec, PDVSA created a subsidiary (Bariven) "as a sham to perpetrate fraud against Sinopec" (Rucinski, 2017). China, as a consequence of, "chronic payment delays, troubles with joint venture projects, and crime faced by Chinese firms operating in Venezuela" decided in 2015 to cut down its investment projects in the country. In the years since, the situation has not improved.

The presidency of Donald Trump (2016-2020) further complicated the Sino-Venezuelan relationship, as a ban on the acquisition of Venezuelan oil was instituted in 2017 and continues to this day. The US sanctions on the South American country make it virtually impossible to legally buy Venezuelan oil, which makes it much harder for Maduro to pay back its debts. Furthermore, the development of the COVID-19 pandemic in 2020 and the subsequent decline in oil prices due to a reduction in demand might be the final nail in the coffin.

*Regarding the Sino-Venezuelan relationship, Venezuela's inability to produce and export oil has left Caracas with a big problem*

## 11. A plausible change of regime?

If the situation in Venezuela is so desperate, and its relationship with China, its main economic backer, is strained, how likely is for a regime change to happen?

If Maduro wishes to continue ruling Venezuela, he needs to satisfy two conditions: to maintain political support (both internal and external), and to generate cash. Internally, the Venezuelan military and the ruling elite will (mostly<sup>20</sup>) support the status quo as long as they are better off. Maduro's regime relies on an intricate network of connections, based on nepotism and cronyism. So, in order to remain in power, he needs to keep the Venezuelan *Nomenklatura* satisfied (Rendon & Baumunk, 2018).

With regards to the external support, Venezuela's main backers are Russia, Cuba and China, whose support primarily revolves around oil. Therefore, if Maduro wants to maintain power, he needs enough funds to buyout favours internally and to keep the required oil flowing outwards.

Hence, if Maduro had access to enough cash, he could solve his problems and meet his obligations with the Chinese. That is why in December 2017, Maduro announced the Petro: "The

<sup>20</sup> Several senior members of Maduro's party and the military defected to Guaidó's side in the early months of 2019 (Guaidó, 2019).

first cryptocurrency ever backed by a State". According to the Venezuelan President, this new virtual currency would be backed by Venezuela's natural resources reserves, mainly petroleum, gold, gas, and diamonds (Petro, 2019).

The Petro was seen by Maduro as the perfect solution for Venezuela's lack of foreign reserves, since it would allow the government to raise \$ 6 billion (Al Jazeera News, 2018). The reality, however, was very different, since several factors transformed Maduro's "brilliant idea" into a marginal cryptocurrency. The first issue was the lack of certainty caused by the fact that the Opposition and the Venezuelan National Assembly declared Petro to be illegal. Additionally, further scepticism was raised, since the government could increase the number of tokens if need be.

The second problem came with the technical capabilities of the Petro. Since its launch in March 2018, the PetroApp has been plagued with technical issues, delays and several experts claim that "it just does not work" (Reuters, 2018). The third, and probably the most relevant factor, would be the lack of transparency. It is impossible to know how much a Petro is really worth. At its launch in March 2018, Maduro proposed a fixed exchange of 1 Petro for Bs 3,600; but the last available information in the government webpage states that 1 Petro is worth Bs 4,370,561.70 (PetroMoneda, 2020). The price volatility generated by the rampant inflation prevents any fixed exchange rate from truly working out.

On the one hand, Maduro claimed that, during its pre-sale in March 2018, Petro raised \$ 735 million, which came from the 38.4% of the Petros sold at a 60% discount (Reuters, 2018). On the other hand, according to cryptocurrency experts, the Petro was a substantial commercial blunder, and its effects were negligible. At any rate, the Petro was not Maduro's lifesaver. To make matters worse, a huge new problem for the Sino-Venezuelan relationship arose in 2019, the name was Juan Guaidó.

## 12. Guaidó's dilemma

By 2019, the steady decline in the China-Venezuela bilateral relationship had suffered since 2014 came to a boiling point. The substitution of Chávez and Hu Jintao in the leadership roles, the economic debacle suffered in Venezuela due to declining oil prices and the mismanagement caused by the government, together with the \$ 20 billion in outstanding oil-for-loans deals.

23 January 2019 Juan Guaidó, the President of the National Assembly of Venezuela, invoked articles 233 and 333 of the Venezuelan Constitution and proclaimed himself Interim President of Venezuela. His proclamation was rapidly followed by the official recognition of the United States, the majority of Latin American countries (with the exceptions of Mexico, Uruguay<sup>21</sup>, Cuba, and Bolivia<sup>22</sup>) and the European Union (Rodríguez-Martínez, 2019).

The proclamation of Guaidó generated a new problem for the Sino-Venezuelan relationship. At the time China found itself supporting a regime, heavily indebted, with few prospects of recovery, which was being opposed by President Donald Trump, who imposed heavy sanctions on the Venezuelan economy, and most notably on CITGO. The American-based subsidiary of PDVSA was responsible for importing vital elements to dilute Venezuela's heavy oil, and it was one of

*23 January 2019  
Juan Guaidó, the  
President of the  
National Assembly  
of Venezuela,  
invoked articles  
233 and 333 of  
the Venezuelan  
Constitution and  
proclaimed himself  
Interim President of  
Venezuela*

21 In March 2020, the Lacalle Pou, the new President of Uruguay recognized Guaidó as President.

22 In November 2019, the new Bolivian Government recognized Guaidó as President of Venezuela.



the main sources of US dollars the Bolivarian Government had. Trump's sanctions also froze PDVSA's bank accounts in the US and gave its management to Guaidó. According to National Security Adviser John Bolton, over \$ 7 billion in Venezuelan assets were frozen and transferred to Guaidó. Additionally, the US blocked Venezuelan exports into the country during 2019, with an estimated value of \$ 11 billion (Bloomberg, 2019).

In April 2019, Trump announced further sanctions to block Venezuelan Oil shipments to Cuba. The objective was to prevent the 20,000 to 50,000 daily barrels sent from Venezuela to the island in exchange for intelligence and counterintelligence services (Karni & Casey, 2019).

The effect of Trump's sanction and the ascension of Juan Guaidó created a dilemma for the Chinese authorities, they could either maintain its support of Maduro's regime, or bet on Guaidó.

In January 2019 China found itself in a lose-lose situation regarding Venezuela. On the one hand, China could decide to continue supporting Nicolás Maduro, the President responsible for the economic, humanitarian, and political crisis in which Venezuela finds itself submerged. This crisis led to the complete collapse of the country, which endangered Venezuela's ability to repay its loans. Despite his economic mismanagement, Maduro remained the de facto leader of Venezuela and ideologically he was much closer to Russian, Cuban and Chinese interests.

On the other hand, Guaidó served as a possible challenger to Maduro and opened the door for a regime change. To that avail, the Interim President aimed to obtain Chinese support by targeting China's own economic interests. Guaidó repeatedly publicly announced his willingness to negotiate Venezuela's debt with China, and some sources even state that negotiations took place in 2019 (Vyas, 2019). Furthermore, Trump's sanctions prevent companies that are trading directly with Venezuelan oil from obtaining US dollars, which greatly complicates operations in the South American country.

Yet, choosing Guaidó also came with its own risks. First, it existed the possibility that Maduro could remain in power even if China sided with Guaidó. This reduced the likelihood of Chinese support to the Interim President in a clear and undeniable way since it would alienate Maduro.

Secondly, the importance of credibility and commitment and consistency cannot be understated. China had publicly announced its backing to Maduro. If Xi Jinping broke his word regarding Venezuela, that could send a negative message to Chinese allies and partners. Although, arguably, maintaining its support for Maduro's regime may also harm current and potential future partnerships, especially in Latin America.

Thirdly, Guaidó received far more help from the USA than from China, which in turn could mean that a hypothetical new Venezuelan government could have been less inclined to support Chinese interests in the region.

Fourthly, the Sino-Venezuelan relationship, as explained in this essay, cannot be understood in isolation. It is an extension of the broader US-China relations. In turn, this means that any change in the interactions between Washington and Beijing could deeply influence the Venezuela question. As such the ascension to power of President Biden could potentially affect the Sino-Venezuelan relationship.

Finally, it can be argued that every passing day that Maduro remains in power reduces Guaidó's legitimacy. His authority derives from offering a united, viable opposition to Maduro, so a stalemate favours the incumbent government.

*China had publicly announced its backing to Maduro*

Until September 2019, the Chinese response to Guaidó's dilemma was keeping both alternatives open. Chinese officials allegedly kept negotiations with Guaidó, while the state-owned CNPC (China National Petroleum Corporation) propped up its imports of Venezuelan oil during the beginning of 2019.

However, despite some hiccups in late 2019 after Maduro arrested three Venezuelan managers of CNPC on the charge of corruption, it seems like President Xi Jinping has finally chosen to maintain its support of President Maduro. The reasoning behind this choice can be traced back to three key elements: Guaidó's loss of influence, the COVID-19 pandemic, and the recent evolution regarding the loan-for-oil deals.

The loss of influence of Interim President Juan Guaidó, has been caused by several factors, most notably his lack of real success during the last two years. Guaidó portrayed himself as a real alternative to Maduro, he unified and agglutinated the Venezuelan Opposition into a cohesive form. However, the fragmentation of the Venezuelan Opposition as seen during his second proclamation in January 2020, the failed coup d'état in May 2020, and the release of prominent members of the Opposition like Leopoldo López in October 2020 may raise doubts on Guaidó's unchallenged leadership.

Secondly, the year 2020 has been greatly determined by the COVID-19 pandemic. The sanitary crisis has deeply affected Venezuela, a country already devastated by seven years of economic debacle. Nevertheless, in these dark times China has risen as a beacon of hope for Venezuela.

Since early March, Venezuela has received a multitude of shipments from the Asian country with respirators, PCR tests, thousands of PPE (Personal Protection Equipment), teams of Chinese doctors, and several million facemasks. These deliveries of Chinese supplies provide Maduro with much needed air, both in terms of material to fight the virus, as well as in public relations, since they reinforce Chinese support for his regime.

In fact, Chinese backing to the Bolivarian Government has also taken the form of a new grace period of over \$ 19 b in loan-for-oil deals until at least December 2020 (Armas & Pons, 2020). Additionally, the Chinese are expected to continue purchasing Venezuelan oil despite the US sanctions, by transferring it in the middle of the ocean (Cohen & Parraga, 2020). The combination of these two actions may give Maduro a breather during the pandemic.

At the beginning of 2021 it seems like the PRC has chosen to keep up its defence of the Bolivarian Government in detriment of the Interim President.

*At the beginning of 2021 it seems like the PRC has chosen to keep up its defence of the Bolivarian Government in detriment of the Interim President*

### 13. Conclusion

The Sino-Venezuelan relationship can be clearly divided into three distinct eras: the origin of the relationship (1974-1999), the golden age during Chávez presidency (1999-2013) and a declining relationship after Maduro rise to power (2014 - onwards).

During the first era (1974-1999), the bilateral relationship was relegated to a minor exchange of Venezuelan political recognition for some trade agreements and revolved mostly around the Taiwan question. It was not until Chávez became president in 1999, that the Sino-Venezuelan alliance saw an explosive growth and started to be based on Pragmatism.

Throughout Chávez Presidency (1999-2013) a mutually beneficial arrangement was established. China provided Venezuela with economic, political, and technological support in exchange for oil. Between 1999 and 2014 there are no doubts that the bilateral relationship was clearly supported by Chinese pragmatism. The material reality of Venezuela's oil reserves and China's demand made a "pragmatist" partnership, which was further supported by ideological, personal, and political links between Chávez and Hu Jintao.

For Chávez, the Sino-Venezuelan alliance seemed the perfect solution to end the dreaded Venezuelan dependency on the US. He believed China offered an alternate economic model away from the "American Imperialism", and while he was alive and oil prices remained high that was the case. Chinese investment through the Joint Fund China Venezuela, helped to develop the country and the establishment of the loan-for-oil deals in 2007 provided a great source of revenue to the South American country.

Nevertheless, after Maduro took over and oil prices plummeted during the second half of 2014, everything collapsed, and so did any resemblance of a win-win situation. The subsequent crisis brought an economic, political, social, and humanitarian debacle, with over 5 million Venezuelans fleeing the country. The Bolivarian government response worsened the endemic inflation of the country, which further damaged the economy and dramatically reduced the bilateral trade between the two nations.

Furthermore, declining oil output left Venezuela unable to meet the requirements to pay back its loan-for-oil deals. At this point, Venezuela ceased to be a trade partner and became a sort of client state which owed China \$ 19 b in loans. The relationship shifted from a "pragmatist" agreement between two complementary economies into a difficult arrangement reminiscent of the North Korea- China relationship.

Venezuela since 2014 has become such a major headache for the People's Republic of China (PRC). Similarly, to Kim Jong-un, Maduro's main objective has become to remain in power. As such he devised a "perfect plan" to raise \$ 6 billion using the first cryptocurrency backed by a State, which failed miserably.

Then in January 2019, Juan Guaidó proclaimed himself Interim President of Venezuela, and 56 countries recognised him. Soon after that Donald Trump imposed several sanctions to the Venezuelan Oil industry, which gave access of PDVSA's assets in the US to Guaidó. This embargo further worsened Venezuela's situation and added a new variable for Beijing to consider. The subsequent "Guaidó's dilemma", left Beijing in a tough spot since they could either support a possible change of regime or maintain its backing of President Maduro.

At this time, China was forced to decide between incumbent President Maduro and challenger Guaidó. Either decision was bound to harm Chinese interests. At the beginning of 2021, the PRC seems to have chosen to continue defending the Bolivarian regime. The selection of Maduro over Guaidó can be understood under the framework of Chinese pragmatism, since supporting the Bolivarian government could be considered the lesser of two evils.

The bilateral Sino-Venezuelan relationship had transformed from a clearly "pragmatist" win-win situation based around loans-for-oil deals to an asymmetric relationship more akin to the North Korean-Sino relationship. The contemporary 2020 bilateral relationship between China and Venezuela is, at least nominally, still based on an ideological framework, which is reinforced by the results of a careful examination of the alternatives.

*Then in January 2019, Juan Guaidó proclaimed himself Interim President of Venezuela, and 56 countries recognised him*

Chinese actions both in North Korea and Venezuela are the result of a balancing act of costs and benefits. In Korea, the PRC is weary of an enlarged South Korea and having potential American troops at its doorstep. Additionally, the costs of a regime change could easily spiral out of control since a bloodless regime change is highly unlikely. As such, the “pragmatist” position is to support the Status quo.

The decision to maintain its support for Maduro comes from a similar reasoning. Firstly, the Bolivarian regime is heavily indebted to China, both politically, sanitary, and economically. This situation has been further reinforced by the US sanctions and the COVID-19 outbreak, which have left the regime with no alternative but China.

Secondly, similarly to North Korea, Maduro has proven capable of maintaining power, and after the mass migration of Venezuelans and the failed attempts in 2019 it looks unlikely a regime change would take place without foreign direct intervention.

Thirdly, with regards to China there is no real alternative to Maduro. Guaidó’s position in 2019 as a real, believable, and legitimate alternative has been challenged by lack of results, the passing of time, and the liberation of other prominent members of the opposition.

In short, the Sino-Venezuelan relationship in 2021 can be explained by the material reality and the ideological alignment. At this moment, it seems unlikely a potential change of heart in Chinese support for Maduro, since the PRC’s actions in Venezuela are based on a “pragmatist” understanding of the circumstances.

## References

- Al Jazeera News. (2018, March 23). What is Venezuela’s new petro cryptocurrency? *Al Jazeera News*. <https://www.aljazeera.com/news/2018/02/venezuela-petro-cryptocurrency-180219065112440.html>
- Amadeo, K. (2020). Oil Price History—Highs and Lows Since 1970. *The Balance*. <https://www.thebalance.com/oil-price-history-3306200>
- Armas, M., & Pons, C. (2020, August 12). Exclusive: Venezuela wins grace period on China oil-for-loan deals, sources say. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-china-exclusive-idUSKCN2581UN>
- Bloomberg. (2019, January 28). Trump sancionó a PDVSA y aumentó la presión contra Maduro. *Bloomberg*. <https://www.perfil.com/noticias/bloomberg/bc-trump-sanciona-a-petroleos-de-venezuela-crece-presion-a-maduro.phtml>
- Chávez, H. (2011). *Chávez habla sobre Mao* [Recorded by H. Chávez] [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=HwdNiX3AGr4>
- Chinese Embassy in Caracas. (2006). *Relaciones entre China y Venezuela*. Ministry of Foreign Affairs of China. Ministry of Foreign Affairs of China. <http://ve.chineseembassy.org/esp/zwx/t272156.htm>
- Cohen, L., & Parraga, M. (2020, July 12). Special Report: How China got shipments of Venezuelan oil despite U.S. sanctions. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-oil-deals-specialreport-idUSKBN23J1N1>

- Collins, G. (2019, February 10). China's Oil-Backed Loans to Venezuela Appear Headed for a Haircut. *The National Interest*. <https://nationalinterest.org/blog/buzz/china%E2%80%99s-oil-backed-loans-venezuela-appear-headed-haircut-43992>
- Embajada de Venezuela en China. (2015, June 28). A 41 años de relaciones bilaterales China y Venezuela avanzan por la senda de la cooperación y el desarrollo compartido. *Aporrea*. <https://www.aporrea.org/venezuelaexterior/n273004.html>
- Goodman, D. (1994). *Deng Xiaoping and the Chinese Revolution: A Political Biography*. Routledge.
- Guaidó, J. (2019). *Guaidó's Twitter*. Caracas. [https://twitter.com/jguaido?ref\\_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Eauthor](https://twitter.com/jguaido?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Eauthor)
- Infobae. (2018, April 27). Venció el período de gracia dado por China a Venezuela para el pago de una deuda de USD 19.000 millones. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/venezuela/2018/04/27/vencio-el-periodo-de-gracia-dado-por-china-a-venezuela-para-el-pago-de-una-deuda-de-usd-19-000-millones/>
- Karni, A., & Casey, N. (2019, April 5). New U.S. Sanctions Seek to Block Venezuelan Oil Shipments to Cuba. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2019/04/05/us/politics/trump-sanctions-venezuela-cuba.html>
- Legg, C., & Hookway, C. (2019, January 29). Pragmatism. En E. N. Zalta (ed.), *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/archives/spr2019/entries/pragmatism>
- Mijares, V. M., & Chaustre, M. d. (2020, Enero-abril). Cómo fallan los Petroestados: análisis del caso Venezuela. *Cuadernos del Cendes*, 35-62. [https://www.researchgate.net/publication/344843267\\_Como\\_fallan\\_los\\_Petroestados\\_analisis\\_del\\_caso\\_Venezuela](https://www.researchgate.net/publication/344843267_Como_fallan_los_Petroestados_analisis_del_caso_Venezuela)
- OEC. (2019). *What does China import from Venezuela?* The Observatory of Economic Complexity. [https://oec.world/en/visualize/tree\\_map/hs92/export/ven/show/all/2018/](https://oec.world/en/visualize/tree_map/hs92/export/ven/show/all/2018/)
- Oil & Gas Journal. (2008, September 9). Emulsion Fuel Options still Viable for Heavy Oil. *Oil & Gas Journal*. <https://www.ogj.com/articles/print/volume-106/issue-36/general-interest/emulsion-fuel-options-still-viable-for-heavy-oil.html>
- Petro. (2019). *You can buy your Petros with Bitcoin and Litecoins*. Caracas: Venezuelan Government. <https://www.petro.gob.ve/eng/home.html>
- PetroMoneda. (2020). *Precio del Petro actualizado hoy, cotizaciones en tiempo real*. Caracas: PetroMoneda. <https://www.petromoneda.net/precio-del-petro>
- Pira, A. (2013, March 6). Hugo Chávez, el presidente que vio en China a su aliado más poderoso. *China Files: Reports from China*. <https://www.china-files.com/hugo-chavez-el-presidente-que-vio-en-china-a-su-aliado-mas-poderoso/>
- PODE. (2014). *Petróleo y Otros Datos Estadísticos*. Gobierno Bolivariano de Venezuela, Ministerio del Poder Popular de Petróleo. Caracas: Ministerio del Poder Popular de Petróleo. <http://www.minpet.gob.ve/index.php/es-es/comunicaciones/pode#pode-anos-1969-al-1959>
- Puertas, J. (2018, September 14). ¿Qué acuerdos han destacado en la relación Venezuela-China? *teleSur*. <https://www.telesurtv.net/news/acuerdos-destacados-venezuela-china-20180914-0005.html>

- Quiroz, C., Petit, D., & Rivero, R. (2011, June). Devenir histórico de las relaciones entre Venezuela y China: Muchos acuerdos, cero transparencia. *El País Político*, pp. 205-206. [http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/SIC2011735\\_205-206.pdf](http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/SIC2011735_205-206.pdf)
- Rendon, M., & Baumunk, S. (2018, April 3). When Investment Hurts: Chinese Influence in Venezuela. *Center for Strategic & International Studies*. <https://www.csis.org/analysis/when-investment-hurts-chinese-influence-venezuela>
- Reuters. (2018, August 31). Petro, la criptomoneda de Venezuela que no se encuentra en ninguna parte. *El País*. [https://elpais.com/economia/2018/08/31/actualidad/1535712066\\_201394.html](https://elpais.com/economia/2018/08/31/actualidad/1535712066_201394.html)
- Rodríguez-Martínez, M. (2019, February 6). MAPA: ¿Qué países reconocen a Guaidó y cuáles a Maduro como presidente de Venezuela? *euronews*. <https://es.euronews.com/2019/01/24/mapa-que-paises-reconocen-a-guaido-y-cuales-a-maduro-como-presidente-de-venezuela>
- Rucinski, T. (2017, December 7). China's Sinopec sues Venezuela in sign of fraying relations. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-sinopec-pdvsa-lawsuit/chinas-sinopec-sues-venezuela-in-sign-of-fraying-relations-idUSKBN1E100S>
- Statista. (2020). *Average annual OPEC crude oil price from 1960 to 2020*. Hamburg: Statista. <https://www.statista.com/statistics/262858/change-in-opec-crude-oil-prices-since-1960/>
- Vyas, K. (2019, February 12). China Talks With Venezuela Opposition to Protect Investments. *The Wall Street Journal*. <https://www.wsj.com/articles/china-holds-talks-with-venezuela-opposition-on-debt-oil-projects-11549993261>
- Zhao, S. (2016). Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behavior. In S. Zhao, *Chinese Foreign Policy* (pp. 3-22). New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315705767>

## Annex. Timeline of events

Year	President	Event	Description
25 October 1971	Rafael Caldera	UN General Assembly Resolution 2758	Venezuela votes against the recognition of the PRC
4 July 1974	Carlos Andrés Pérez	Birth of Modern Sino-Venezuelan relationship	Official recognition of the PRC by Venezuela
November 1981	Luis Herrera Campins	First Official visit by a Venezuelan President	Several minor agreements are signed.
1992	Carlos Andrés Pérez	Chávez leads two failed coup d'états against Pérez	Chávez is arrested and the coups fail.
1994	Carlos Andrés Pérez	The President pardoned Chávez	This allowed Chávez to run for the presidency on the 1998 elections.
1996	Rafael Caldera	Chinese Prime Minister Li Peng visits Venezuela	Recognition of Hong Kong as part of China
2 February 1999	Hugo Chávez	Election of Chávez as President	This is the beginning of Chávez Era.
1999	Hugo Chávez	1st visit to China	Multiple bilateral treaties are signed
11 April 2002	Hugo Chávez	Failed coup d'état attempt against Hugo Chávez	Chávez is reinstated by military loyalists. He blames the US and seeks to reduce its influence in Venezuela.
2007	Hugo Chávez	First loan for oil deal	Minimum daily barrels sent to China is set at 100,000.
2009	Hugo Chávez	Taipei Economic and Culture Office is shut down	Conclusion of the unofficial relationship between Venezuela and Taiwan.
2009	Hugo Chávez	Oil prices drop from over \$ 140/barrel to \$ 40	Economic downturn in Venezuela
23 August 2010	Hugo Chávez	New soft loans in exchange for oil	\$ 20b in exchange for 200,000 daily barrels of oil.
5 March 2013	Hugo Chávez	Chávez's death	Nicolás Maduro takes over
2015	Nicolás Maduro	Opposition-lead National Assembly is elected and President Obama imposes first sanctions.	Several countries and institutions do not recognise Maduro's new term as legitimate.
2015- onwards	Maduro	Economic debacle in Venezuela.	Mass exodus of Venezuelans out of the country.
2017-2020	Maduro	President Trump establishes further sanctions.	Venezuelan oil forbidden to be sold for US dollar. Several large oil companies are sanctioned for doing business with Venezuela.
24 January 2019	Nicolás Maduro	Juan Guaidó proclaims himself Interim President of Venezuela	Donald Trump and many Western and Latin American countries recognize him as the legitimate president.



# CHINA'S FOREIGN POLICY TOWARDS EURASIA ECONOMIC INTEGRATION: ONE BELT ONE ROAD PROJECT

## La política exterior china hacia la integración económica de Eurasia: el proyecto Un cinturón, una ruta

**Yingying Fu**

Doctoranda Universidad Pontificia Comillas  
E-mail: 201303972@alu.comillas.edu



**Autora**

During the period from 2005 to 2015 under the rule of Hu Jintao and Xi Jinping, China has achieved enormous success not only in the field of economy but also in the political and diplomatic areas. With the Silk Road Economic Belt's initiative launched by the government of Xi in 2013, China was seeking to find alternatives for different affairs such as the South China Sea, the nuclear issue of North Korea, and Taiwan issues. The emergency of the "Strategic Breakthrough" whose aim is to stabilize the surrounding atmosphere makes it a pressing task for the Chinese diplomacy focused on Eurasia to overhaul the international order.



**Abstract**

*Durante la década 2005 - 2015 bajo el mandato de los presidentes de Hu Jintao y de Xi Jinping, China ha logrado un enorme éxito no solo en el ámbito económico sino también en el desarrollo político y diplomático. Con la nueva iniciativa del Cinturón Económico de la Ruta de la Seda propuesta por el Gobierno de Xi en 2013, China ha pretendido encontrar una alternativa especialmente en los asuntos del Mar de la China Meridional, la cuestión nuclear de Corea Norte y la cuestión de Taiwán. La emergencia de la "brecha estratégica" que tiene como fin estabilizar la atmósfera circundante, hace que se convierta en una tarea apremiante para la diplomacia china centrada en Eurasia con el objetivo de revisar el orden internacional.*



**Resumen**

China foreign policy; Eurasia integration; Silk Road and Economic Belt; diplomacy.

*Política exterior de China; integración Eurasia; Ruta de la Seda; diplomacia.*



**Key words**

Recibido: 19-11-2019. Aceptado: 28-06-2021



**Fechas**



## 1. Introduction

In 2013 Chinese President Xi Jinping talked for the first time about the construction of a joint Economic Belt of Silk Road<sup>1</sup> in Nazarbayev University during an official visit to Kazakhstan. Since then, the One Belt One Road (Chinese: 一带一路) has represented China's great strategy across the Eurasian continent, geographically speaking, with the goal of achieving economic cooperation with those countries situated along the Road. The Silk Road Economic Belt, connected with the Yangtze River Synergetic Development Economic Belt around Beijing, is based on three main strategies to push regional economic integration instead of the old strategies previously used<sup>2</sup>.

China categorized the Eurasia region as the second- largest group of countries behind Russia in terms of regional power, however, the economic and political influences of this block cannot be compared with those of Russia's. Moreover, China has also been involved in affairs of South Asia and Pacific Ocean in recent years.

The background of the Silk Road Economic Belt project is based on the ancient Chinese Silk Road that embodies both a rich historical heritage and the success of this ancient strategy. This strategy shows the Chinese president's ambition for a "Chinese Dream" (Chinese: 中国梦) but also of the "National Rejuvenation" (Chinese: 民族复兴). Moreover, with the different models of cooperation established through the Platform of One Belt One Road, The Chinese government is finding different solutions to several domestic social problems.

Image 1. The Maritime Silk Road of 21 Century



Source: <https://www.lifeofguangzhou.com/wap/findServices/content.do?contextId=7375&frontParentCatalogId=196>

1 Translation from Chinese 絲綢之路 (Si Chou Zhi Lu).

2 The three strategies are proposed successively by Chinese government during 2013 and 2014, all of which are regional economic developmental policies. Economic Belt of Yangtze River strategy considers the economic development of cities along with the Yangtze river taking advantage of the aquatic transportation and the Synergetic Development policy concentrates zones around the capital city-Beijing so that the population and transport pressures of the capital could be released gradually.

This paper consists of three parts. Firstly, it will analyze the background of the strategy from the Chinese point of view. Then, it will study the patterns of cooperation of the One Road One Belt strategy based on the research of both Chinese and foreign academic work. Finally, it will investigate the impact for China and Eurasia from a global perspective. The paper also aims to provide valuable information for further investigation on the matter as many papers have been published only in Chinese.

## 2. The Silk Road in ancient times

First of all, before analyzing the Silk Road Economic Belt and Eurasia integration it is crucial to fully understand basic concepts before taking further steps. As mentioned before, the term of the Silk Road Economic Belt was firstly announced by President Xi Jinping in 2013 during his state visit to Kazakhstan and later in 2015, it was officially included in the official document of *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road*.<sup>3</sup> Based on the official document, a multi-dimensional vision is needed to describe the Silk Road Economic Belt.

First of all, the name of *Silk Road* was given by the German geographer Ferdinand von Rochthofen in 1877 and it can be historically dated back to Han Dynasty (206 B.C-220 A.C) when ancient China was in boom (Li, 2014). Therefore, the concept of “*Silk Road Economic Belt*” is now used with a new meaning to symbolize the economic approach and commercial cooperation between East and West.

Among the many works that study the routes of the Ancient Silk Road from different points of view, the Chinese pieces of work provide more comprehensive details about the creation and expansion of the Silk Road Routes. According to the famous Chinese archaeologist Xu Pingfang<sup>4</sup>, historically the Silk Road was made up of four routes, three of them by land plus one sea route. (Pingfang, 2007).

Specifically, the first one is called the *North Grassland Silk Road* due to its geographical position, in the North of China and connected to Mongolia. Those who were living in this region of grassland were nomadic hordes, meaning that they did not have fixed homes but moved across different regions to secure their food supply. Hence, this road also worked as cultural diffusion pipeline although this wasn't one its main goals. The migration of these hordes in the northern areas from the 10th century B.C. until 3<sup>rd</sup> century B.C. led to the diffusion of the Chinese silk from the Chinese Great Khingan to the Black Sea. Both Liao Dynasty (916 A. C. – 1125 A. C.) and Yuan Dynasty (1271 A. C. – 1368 A. C.) took full control of the new conquered areas and made efforts to integrate the local hordes both culturally and economically. China exported its silk and other textile products through China's Western Region (called Xi Yu, currently Xin Jiang area) and Central Asia. The Yuan Dynasty also built routes connecting the North of Siberia to Central Asia.

*The name of Silk Road was given by the German geographer Ferdinand von Rochthofen in 1877 and it can be historically dated back to Han Dynasty*

3 In 28<sup>th</sup> of March, 2015 Chinese National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs and Ministry of Commerce issued this governmental document in Chinese and English in which gave fully an explanation about the background, steps and Chinese activities of building the Economic Belt of Silk Road. To see the English version in the official website of National Development and Reform Commission (PRC): [http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330\\_669367.html](http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html)

4 Xu Pingfang (1930.10-2011.05), as Chinese name 徐萍芳, was the archeologic researcher of Chinese Academy of Social Sciences Institute. See one of his articles The Silk Road of within Chinese territory translated from his publication.

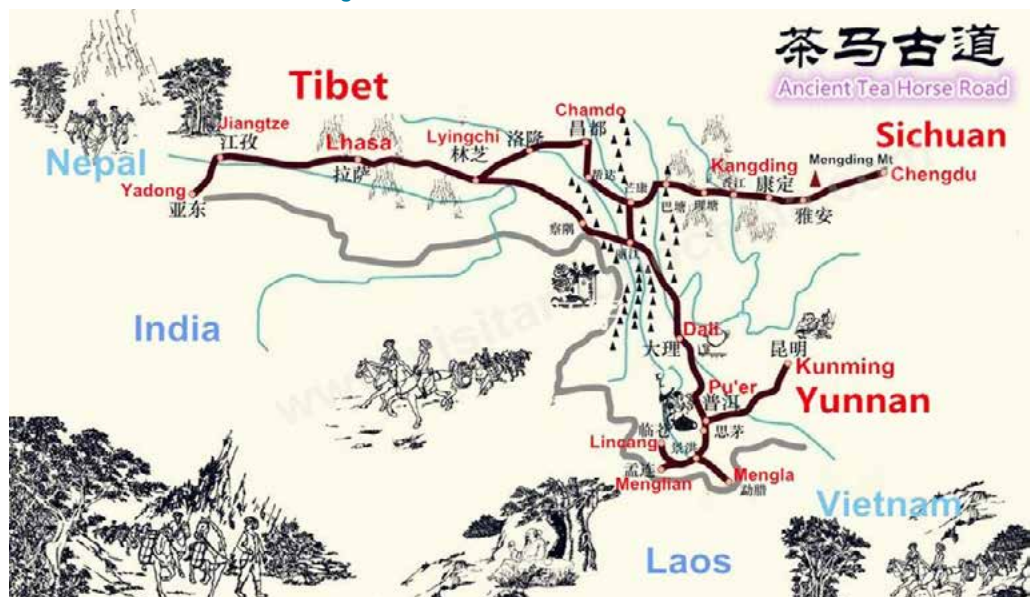
Image 2. North Grassland Silk Road in Ancient Times of China



Source: edited based on the image from Chinese National Geography <http://www.dili360.com/cng/article/p5350c3d-7b2a9838.htm>

The second silk road comprises the area across China’s Southwest area called the *Ancient Tea Horse Road*. According to historical records, an envoy of the Western Han Dynasty (202 B. C. – 8 B. C.) named Zhang Qian was dispatched to visit the Chinese Western area but eventually ended his trip in Afghanistan where he noticed that there were Chinese textile products in local markets. During the Western Han Dynasty, control of the Southwestern area was strengthened by the establishment of local officers and outposts to improve connections to the frontier of Yunnan-Vietnam. Until the Tang Dynasty (618 A. C. – 907 A. C.), according to archeological discoveries religious and cultural influences were remarkable, The religious envoy of the Tang Dynasty visited the Southwestern area travelling throughout the similar route from Qinghai to Tibet, then on to Katmandu in Nepal.

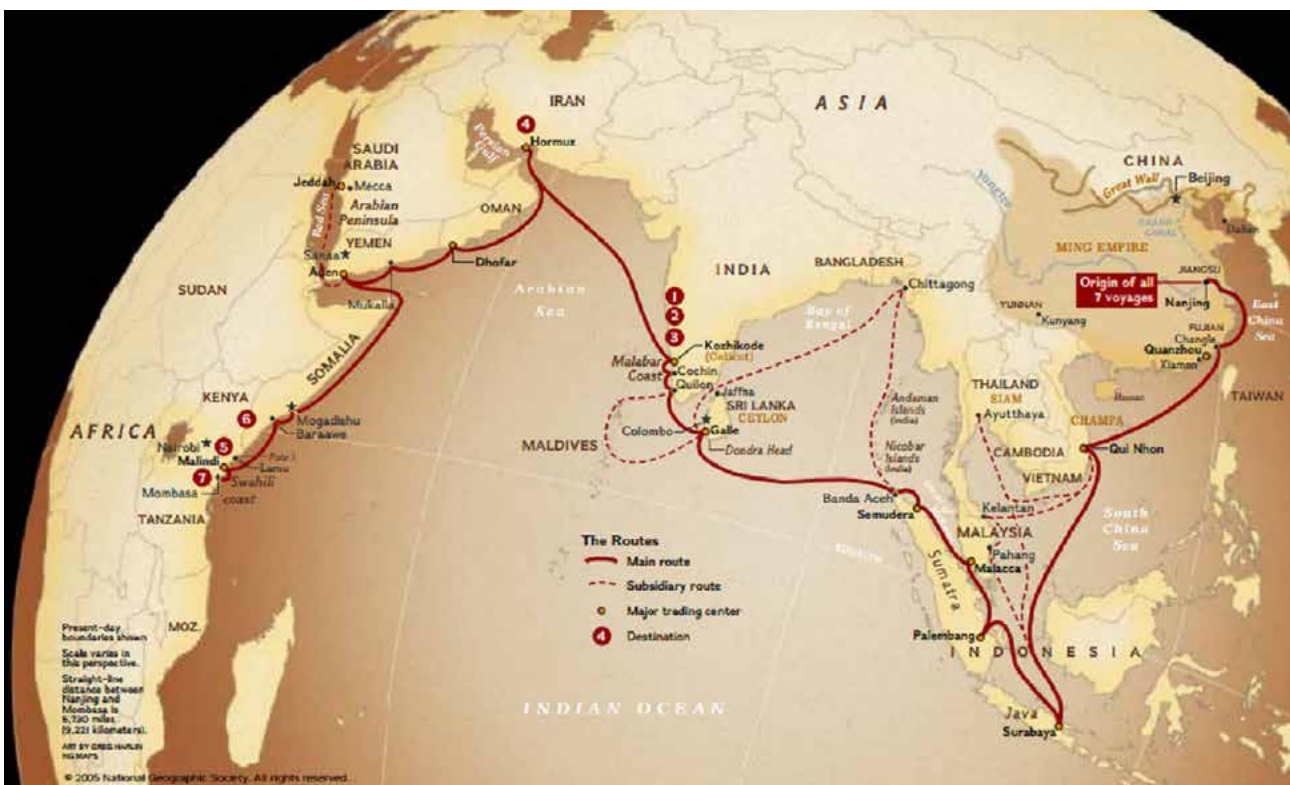
Image 3. Ancient Tea Horse Road of China



Source: <https://www.pinterest.nz/pin/336221928422152210/>

The third silk road is a sea-route made possible by the technological development of ship-building and navigation since the Western Han dynasty, according to the historical records of Chinese *Han Shu*. During the Tang Dynasty (618 A. C. – 907 A. C.) this route expanded from the port of Guangzhou in the South of China to areas of Southeast Asia based on the trade of silk. Moreover, the route kept spreading through the Indian Ocean and the Red Sea eventually reaching the Persian Gulf. Later on, under the Ming Dynasty (1368 B. C. – 1644 B. C.) the emperor sent envoy Zheng He to travel to the West seven times, something similar to Columbus's journeys. Countries such as Vietnam, Thailand, Cambodia, Indonesia, Philippines, India, Iran and Kenya were visited by Zhen He at that time.

Image 4. The Route of Ancient Maritime Silk Road



Source: <https://www.bunkerist.com/en/?p=31816>

The last route, which was called *route of desert*, constitutes the new Silk Road as we know it today, starting from Chang'an (today Xi'an) to Gansu-Hexi Corridor to Xinjiang Uygur Autonomous Region, on to Central and West Asia and eventually arriving to Europe. Back then, there was an alternative road that included both Northern and Southern sub-courses. The former route began from the Siberian Plateau, headed westward from the Mongolian Plateau and passed the Aral Sea, Caspian Sea and Black Sea to reach East Europe. The latter initiated in China's Northeast coast and followed the Northern foot of the Tianshan Mountains to reach Central and West Asia and finally arrive to East Europe. Finally, the last one was the Southwest route from Chengdu to Yunnan Province and on to Burma, India and Pakistan and Central Asia (Li, 2014, pp. 34-39).

Geographically, the new Road runs across Eurasia along the vast majority of hinterland countries, which connect, on the one side, the East-Asian economic area and, on the other side, the well-developed European economic area. Moreover, the Road clears the route China to Central-Asia, from Russia to Europe (the Baltic), as well as the route from China to the Persian Gulf and the Mediterranean Sea through Central-Asia and South-Asia. The route has seven thousand kilometers in length and goes through several Eurasian countries in which over three billion people live today. More specifically, the government of Xi has planned the Silk Road to run through the Northern and the Southern corridors: the Northern based on the Eurasian Continental Bridge connecting China-Russia-Mongolia; the Southern one goes from Central China to Western Asia based on the construction of oil and gas pipelines in the maritime region of the Indo-China Peninsula<sup>5</sup>.

Image 5. The New Silk Road and Maritime Route in 21 Century



Source: <https://japan-forward.com/can-china-keep-up-as-southeast-asia-diversifies-ties/%E3%81%95%E3%81%97%E3%81%8B%E3%81%88%E3%80%90%E3%80%91%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E4%B8%80%E5%B8%AF%E4%B8%80%E8%B7%AF0419/>

As a result, this new approach would link both sides of two main economic areas and those hinterland countries would establish a new Eurasian continental bridge and build many corridors such as China-Mongolia-Russia, Central China, Asia-South-Asia and China-Indochina, which will accomplish the goal of building a cooperative platform by joining link cities along this Road so that in the future will form a big economic, business and industrial infrastructure.

5 See in the official document "Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic and 21<sup>st</sup> Century Maritime Silk Road" published by National Development and Reform Commission, March of 2015. [http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330\\_669367.html](http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html). Similar view in People's Tribune, Comprehensive Perspective of "Silk Road Economic Belt", January of 2013.

Comparing the Silk Road along different periods, it clearly shows that the new Economic Belt covers the same areas of the ancient routes on which is geographically and culturally based.

In terms of function, all of the Silk Roads share the same goals by promoting the exchange of commodities and trade plus the integration of East and West. Both, the Han Dynasty and the Ming Dynasty developed the silk road with the purpose of claiming its role as the *Middle Kingdom* by spreading China's successful products. The One Belt One Road project today shows Xi Jinping's determination to take advantage of the external resources and the potential of Central Asia, Russia and European Union to solve China's domestic social issues.

However, the official document explains in detail the strategy in which connectivity and trade cooperation are underlined and highlights the construction of infrastructures in the cities along the routes. Not only the planification would be considered but also a common building standard for all the international traffic facilities planned. The strategy stresses the suppression of commercial and investment barriers, for example, in ways of developing a bilateral cooperation in certification, accreditation and statistical information, or by pushing the implementation of *Trade Organization Agreement on Trade Facilitation*. Mutual investment is especially another point of interest in the strategy. As for an economic basis supporting the implementation of the strategy, financial integration is a key element. The mutual cooperation would mainly focus on building a currency stability system, an investment financing system and credit information system in Asia.

To carry out this initiative, China has its own plans. In the preliminary stage it would highly rely on the statements of the President and Prime Minister during their official visits to third countries for the interpretation and explanation of their agenda. The, it will be time to set up a cooperation framework when the majority has reached a consensus about the Initiative. On the basis of the framework, China would design various projects in economic areas and improve supported policies while running projects with cooperating countries. Furthermore, taking advantage of the platforms such as international Summits, forums and expositions will also be established to accomplish the achievements as planned.

*There are countries that have also adopted their own strategies similar to Chinese Silk Road*

### 3. Similar strategies in other countries

Similarly, there are countries that have also adopted their own strategies similar to Chinese Silk Road. For example, Japan developed the strategy of Eurasian Diplomacy since 1997 which later was called the Silk Road Diplomacy; The United States had plans of New Silk Road and the strategy of a North-South Corridor, and finally, Russia once planed the North South Transport Corridor in Central Asia to promote Eurasian integration.

#### 3.1. Eurasian Diplomacy by Japan

In 1997 the former Japanese Prime Minister Hashimoto announced an initiative of a new Japanese Eurasian Diplomacy towards the Eurasia continent in taking into account the Western policy circles. Later, this Diplomacy was called the Silk Road Diplomacy with the goal of expanding Tokyo's influential perspective from the Pacific. However, Hashimoto recognized that the increasingly scarce natural resources of petroleum and natural gas would affect the world energy supplies. As a country lacking oil and gas, it would only benefit Japan's economy to take an active role in the regional economic activities based on the Pacific area's large potential markets.

Furthermore, Japan would build its own route of economic development in the Eurasian area which is different from the Europe-Asia bridge. Moreover, Eurasian countries would consider the development of Japan as a model role of non-western modernization and Japan as an industrial powerhouse that could bring new changes to this area (Hickok, 2000, pp. 17-39). To carry out the strategy, Japan's Prime Minister Keizo Obuchi toured the region in 1997 and presented Hashimoto's idea of the new Silk Road Diplomacy. Specifically, the main method was to offer a development plan that would help those countries situated along the Silk Road by improving their infrastructure facilities such as highways, railways and power distribution systems. Since 2004, Japan established the system of "Central Asia with Japan" where the country leader a political dialogue including economic, commercial cooperation and cultural exchange with these countries.

It might be concluded that the emphasis of Japan's policy focused especially on energy cooperation because of the country's own economic realities. However, the result was not as successful as expected and it was eventually shelved by the Japanese government. Due to its economic stagnation at that time, Japan eagerly sought support from Central Asian countries, but this policy was not successful. Furthermore, Japan is geographically separated from both mainland Asia and the Caucasus and China lying just in the middle means a handicap to their relationship. Additionally, it is hard to say that Japan really carried out an independent foreign policy because of the strong influence of American's foreign policy on Japan's decision-making processes. In 2005, when the "Andijan Riots" in Uzbekistan happened, the relation between the United States and Uzbekistan deteriorated, which led to the council of the foreign minister to postpone the strategy of "Central Asia with Japan", which shows clearly that Japan's foreign policy making was deeply influenced by American foreign policy: all this made more difficult to achieve the implementation of a new Silk Road Diplomacy.

*The geopolitics of the Eurasian region have always been a major issue for the United States*

### 3.2. New Silk Road Strategy by USA

The geopolitics of the Eurasian region have always been a major issue for the United States. Early in 1999, the American Congress published a *Silk Road Strategy Act* that aimed to refresh the Ancient Silk Road through countries in the Eurasian continent by supporting the economic and political independence of Central Asia and South Caucasus (House, 1999, pp. 1-5). Hence, the United States devoted itself to foster the economy and democratic political systems within those Central Asian countries. Unfortunately, the act was never passed by the Senate<sup>6</sup>.

When Bush became the President of the United States, he paid great attention to oil and gas pipelines in the Caspian Sea, considering it a mayor issue for America's national interests. In 2005, Frederick Starr proposed a strategy based on promoting a Greater Central Asia Partnership with Afghanistan and its neighbors (Starr, 2005) in which Afghanistan's role as the foothold to build a multilateral system of politics, economy and security for regional development and democratic reforms was emphasized. In this sense, binding with the Central Asian countries reflected indirectly the United States' concerns on energy resources<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> See also the law: The Silk Road Strategy Act. 1999. In 106th Congress, 1st Session (pp. 1-5).

<sup>7</sup> In his article, Frederick explains the definition of Greater Central Asia that is the use of the "Greater Central Asia" of United States is trying to get rid of the narrow definition of Soviet Union about this region. Sinkiang and Afghanistan, as same as the former five countries of Soviet Union, have become an indispensable part of this region in terms of culture. The word of "Greater Central Asia" is in accordance with the reality and accepts the truth that the scope of Central has a wider range. Available in the website: [https://www.silkroadstudies.org/resources/pdf/SilkRoadPapers/2005\\_starr\\_a-greater-central-asia-partnership.pdf](https://www.silkroadstudies.org/resources/pdf/SilkRoadPapers/2005_starr_a-greater-central-asia-partnership.pdf)

In this sense, the Greater Central Asia strategy focused on trade to help Central Asian countries to reduce trade barriers in short term and carrying out the transportation protocol of open borders to establish economic and commercial cooperation among each other. From a global perspective, it would strengthen both the economic relations of five Central Asian countries with their neighbors and the connection with the global economic market and consequently achieve the goal of regional economic integration in Central Asia.

Moreover, the American Secretary of State Hillary Clinton once spoke of the *New Silk Road strategy* during her participation in the 2<sup>nd</sup> US-India Strategic Dialogue. She pointed out that the strategy was a long-term vision of an international economic and transit network that would link Central and South Asia with Afghanistan at its heart. This network would allow Afghanistan to attract new sources of foreign private-sector investment and connect to a global market, while generating new resources, markets, and investment opportunities for the entire region.<sup>8</sup>

The new strategy was implemented through the international assistance of infrastructure in local countries, while promoting the strategic objective of energy down to south and product up to north. At the ministerial conference about the New Silk Road held in Tokyo in 2012, the United States proposed the presence of Japan in the new strategy, which proved America's concern. It is not difficult to understand that the New Silk Road strategy has been pushed around Afghanistan and its neighbors because the United States were once involved in war affairs. However, these goals caused political interferences with Iran and proved to be a strong economic and security burden.

*The increasing development of India's economic power has re-appealed the North-South Transportation Corridor in recent years*

### 3.3. North-South Transport Corridor (NSTC) by Russia

The plan of a North-South Transport Corridor was put forward by Russia, India and Iran in December 2000 after signing an agreement with the purpose of promoting transportation cooperation with each other. It aimed to build a transportation route from South Asia running through Central Asia, Caucasus and Russia and finally reaching Europe<sup>9</sup>. Once finished, the project would dramatically reduce transportation cost from India to Europe. However, this plan moved forward slowly after the signature of the agreement due to the insufficient capital support and political divergences among member states. In particular, religious issues and political instability plus the nuclear issue in Iran, which was considered the core country of this plan, made the project fail<sup>10</sup>.

The increasing development of India's economic power has re-appealed the North-South Transportation Corridor in recent years. In 2014, the Indian government published a *Dry Run Report of INSTC (International North South Transportation Corridor)* in which it described specifically plans with the countries involved in the future route<sup>11</sup>. But the transportation route scheme was still blocked by unstable political factors of those countries, for instance, the long-lasting historical conflict between India and Pakistan.

8 In the official website of U.S department of State says the objectives of the New Silk Road strategy, available at: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/09/173765.htm>

9 To get more information in the official website of NSTC: [http://www.instc-org.ir/Pages/Home\\_Page.aspx](http://www.instc-org.ir/Pages/Home_Page.aspx). Also available the document of the signed Agreement: <http://www.instc-org.ir/Documents%20Archive/Agreement/Agreement.pdf>

10 From the "event" part of the official website, it has shown that since the proposal of the plan, the member states had organized various meetings between 2000 and 2006, then they didn't reorganize the meetings until 2013. We know that in 2006 the Security Council prohibited strictly the Nuclear project of Iran.

11 The report is available in: [http://commerce.nic.in/publications/INSTC\\_Dry\\_run\\_report\\_Final.pdf](http://commerce.nic.in/publications/INSTC_Dry_run_report_Final.pdf)



Image 6. The Route of North - South Transportation Corridor of Russia



Source: <https://www.tasnimnews.com/en/news/2018/11/20/1880263/russia-to-open-3bln-credit-line-for-north-south-corridor-iranian-minister>

## 4. China's ambition through One Belt One Road

The so-called “*Eurasia integration*” proposed by the Chinese government is extremely similar to Russia’s “*Eurasia Economic Union*”.<sup>12</sup> However, it is clear that the initiative demonstrates the aim of upgrading the economic integration including exchange of trade, services, capital and labor forces within Eurasian countries based essentially on a common cultural origin.<sup>13</sup> Otherwise, China’s proposal aims to link low- income countries located in the South China Sea with major developed countries in Europe.

### 4.1. Soft power and China’s Dream

The concept of *soft power* proposed by Joseph Samuel Nye refers to the culture, political values and foreign policy that most countries have taken on actively to promote national development. However, it is true that although China has gained enormous economic success after the *Opening and Reform*, it still falls behind in regional cultural and value influence. Therefore, *China*

<sup>12</sup> In 2011, Russian president Putin spoke of “Eurasia Union” of former Soviet republics in the light of European Union. It aims to the liberal circulation of product, service, capital and labor, finally builds a uniform market similar with European Union.

<sup>13</sup> The official document speaks of economic and cultural exchange, “Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic and 21<sup>st</sup> Century Maritime Silk Road” published by National Development and Reform Commission, March of 2015.

*Dream* became one of the most important concepts for the Nation under Xi Jinping's presidency and it represents a great modernization of China's values.

The Chinese *Silk Road Economic Belt* is seen as a kind of strategy to push the soft power (Schambaugh, 2015) because it is built on the ancient silk road of the Han Dynasty. From the historical perspective, China during a more open period boasted a plentiful economic and cultural exchange with Eurasian countries with valuable products such as tea or silk under the Han Dynasty. Through such type of Ancient Silk Road, each country built emotional ties based on trade (Yinsheng, 2014).

So, the new Silk road calls for the period when friendly relationships were built between Eurasian countries and economic and financial cooperation were established at a high level. Relying on this new Silk Road, on the one hand, China could enhance economic exchanges with Eurasian countries, and on the other hand, strengthen non-governmental ties with them so that China Dream will be achieved step by step in future.

*China is the world's biggest energy consumer and has kept growing for many years in a row*

## 4.2. Go West diplomatic strategies

Watching China's role in the international stage, it can be noticed that is currently surrounded by a series of factors. For example, the relations with North Korea in the context of nuclear issues contrast to the period of 1950s; the controversy of Diaoyu Island with Japan and conflict of Huangyan Island in South China Sea with Philippines. To avoid more direct conflicts with neighboring countries, China has to instantly take measures and the "Go West" (Chinese: 西进) strategy is one of them according to academic circles. The concept was mentioned by Chinese scholar Wang Jisi and combines China's *West Development* strategy extending to the Western countries (Jisi, 2012).

The great strategy of the Silk Road Economic Belt, which seeks economic cooperation with countries of Eurasian continent, is according with the "Go West" strategy, therefore, a worthy option for the Chinese foreign diplomacy (Jiangguo, 2014).

## 4.3. Economic Interest and Energy Security

With the fast pace of economic development, the rise of consumption the need of resources, especially energy resource, are rising dramatically<sup>14</sup>. China is the world's biggest energy consumer and has kept growing for many years in a row<sup>15</sup>. Therefore, securing energy supply is a priority to assure China's sustainable development. Besides the existing sea routes of energy import supply, China also considers energy imports through alternative West continental routes in order to set extra channels. The Eurasian countries typically have great energy resources so China could take advantage of the economic and trade cooperation through the Silk Road Economic Belt to gain more suppliers<sup>16</sup>.

14 Energy Use per Capita from 1996 to 2010, World Bank. <http://data.worldbank.org/indicator/EG.USE.PCAP.KG.OE> , <http://data.worldbank.org/indicator/EG.USE.PCAP.KG.OE/countries/IW-CN?display=graph>

15 See the *BP Annual Report of World Energy 2015*.

16 In the article "Silk Road Economic Belt of Energy: The Highlights of Energy Cooperation in the Silk Road Economic Belt". China Petroleum Enterprise, October of 2013, it says that Kazakhstan and Uzbekistan is the largest country in production of petroleum in Central Asia, Turkmenistan is abundant of natural gas.

In addition, there are few controversies between China and Eurasian countries on territory so that both countries would focus simply on economic cooperation. Considering those two aspects, the *Silk Road Economic Belt* is counted as an imperative and viable plan<sup>17</sup>.

From the other side, China has currently faced a slowdown in economic growth recently due to re-building of its industrial structures. In 2015 the GDP growth was 6.9%, which was under 7% for the first time in 25 years. In order to keep a fast pace of economic development, China would explore more opportunities of national economic cooperation or private investment with other countries. Central Asian countries are mainly developing economies in need of foreign investment to create income and jobs.

## 5. Approaches to Eurasia Integration through the Silk Road Economic Belt

In March 2015, the Chinese government published an official document that highlighted five cooperation priorities: policy coordination, facilities connectivity, unimpeded trade, financial integration and people-to-people bond. Depending on these general priorities combined with the current foreign policies, three main approaches can be concluded to promote Eurasia Integration. The circulation of products and the connectivity with Eurasia is based on the fundamental infrastructure network connecting all sub-regions. Therefore, the first step that should be taken is the construction of railways or cross-country roads, which is called the high-speed railway diplomacy (Bo, 2013).

In effect, China's high-speed railway network has developed rapidly in recent years over the Chinese mainland and boast successful design, mature technology and thus, rich experience in the construction of such networks. Based on the development, China has started cooperation in this field with Thailand, India, Indonesia and Russia under the foreign diplomacy of *High-speed railway* by the Prime Minister Li Keqiang. Otherwise, the joint program of railway construction with Russia has the stable financial support from Asia Infrastructure Investment Bank<sup>18</sup>. The reality is that there are so many Central Asian countries that lack of infrastructure along the Silk Road Economic Belt from China to Europe so that China could help them to build the cross-country roads and railway networks and consequently contribute to offer more job opportunities for the native labor forces with the goal of reaching a cooperation (Zhihong, 2015).

Furthermore, the Shanghai Cooperation Organization since its foundation in 2001 has expanded its cooperation projects from national security to economy<sup>19</sup>. The SCO is composed of six member states (China, Russia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Uzbekistan and Tajikistan), five

*In March 2015, the Chinese government published an official document that highlighted five cooperation priorities*

17 See the report of People. Com "National Bureau of Energy of PRC: International Energy Cooperation is an important context of Silk Road Economic Belt", March, 2013. <http://energy.people.com.cn/n/2014/0320/c71661-24692722.html>

18 In October of 2014, China and Russia signed a memorandum of cooperation in high-speed railway, promoting the establishment of the Eurasian high-speed corridor from Peking to Moscow, preferring the construction of railway from Kashan to Moscow. Foreign Ministry Spokesman Wang Yi mentioned the "sufficient financial support of Asian Infrastructure Investment Bank" on the Press Conference of the 3<sup>rd</sup> Session of the 12th National People's Congress, 8 March, 2015. Also see "the obvious progress of financing of Silk Road Economic Belt" in the speech of spokesman of Commerce Ministry, Xinhua News Agency, January 6th, 2016.

19 In 2003, China, Russia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Uzbekistan and Tajikistan signed together The Platform of Multilateral Trade and Economic Cooperation between Member States of SCO, confirming the expansion of cooperation in short term, middle term and long term respectively.

observer states (Mongolia, Pakistan, India, Iran and Afghanistan), three dialogue partners (The Republic of Belarus, Turkey and Sri Lanka), all of them located around the *Silk Road Economic Belt*, which makes cooperation easier. The main goal of SCO is cooperation in terms of security that could create a good environment for further cooperation and to assure the building on infrastructures that allow the transportation of products through the Silk Road.

When it comes to the specific economic cooperation, the platform of electronic commerce was initiated by SCO in 2005 and began investing in those countries, establishing a system of fund raising and financial services. It would be a great potential of economic development for Eurasian countries to couple logistics with electronic commerce. On the other side, China proposed a policy of settlement in local currency and in 2003 China and Kyrgyzstan signed an agreement on these terms and then in 2004, China signed the agreement with Uzbekistan and Kazakhstan (Jiaka, 2015). This will bring more convenience for economic cooperation on the Silk Road.

Last but not least, the inter-governmental support emphasizes the cooperation with the Eurasia Economic Union of Russia. Russia has been involved in Central Asian affairs much earlier than China. In this regard, it once planned its own *Eurasia Economic Union* strategy towards Eurasia. Therefore, China has to “get permission” of Russia if it wants to achieve its goal in Eurasian areas in accordance with the relevant position of Russia in Central Asia (Hong, Zh., 2015). In addition, Russia has more experience in dealing with Eurasian affairs and China should learn lessons from it, finding better ways to cooperate with Russia. In 2015, China and Russia issued a statement of joint cooperation between *Silk Road Economic Belt* and *Eurasian Economic Union*, which confirmed their mutual support in Eurasia integration issues. That means the building of a mutual support from the governments as both countries have the same interests in Eurasian region.

*The Green Silk Road conveys two main ideas: building an ecological civilization and a green development scheme based on the Silk Road*

### 5.1. The evolution of Silk Road with new contents in recent years

Four years after the initiative of the Silk Road in 2013, China's Ministry of Ecology and Environment published in 2017<sup>20</sup> the *One Belt One Road Ecological Environmental Protection Cooperation Plan*, which announced the goal of building a green, prosperous Road that embodies the friendship with countries along the line.

The Green Silk Road conveys two main ideas: building an ecological civilization and a green development scheme based on the Silk Road, which can be traced back from Hu Jintao's policy governance. The Report at the 18th National Congress of the Communist Party of China (2012) presented by Hu declared that “facing the severe situation of tightening resource constraints, serious environmental pollution, and degradation of the ecosystem, it is necessary to establish an ecological civilization concept that respects, conforms to, and protects nature, and puts the construction of ecological civilization in a prominent position”<sup>21</sup>. Therefore, Xi added more contents such as creation, coordination, opening and sharing related to both international and domestic realities.

20 See the Chinese version in the official web site of Ministry of Ecology and Environment of PRC: [http://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bwj/201705/t20170516\\_414102.htm](http://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bwj/201705/t20170516_414102.htm)

21 See the Chinese version: [http://www.wenming.cn/djw/gcsy/zywj/201305/t20130524\\_1248116.shtml](http://www.wenming.cn/djw/gcsy/zywj/201305/t20130524_1248116.shtml)

On the one hand, countries along the Silk Road such as Kazakhstan, Turkmenistan, Uzbekistan and Mongolia face environmental problems such as wildfires, land erosion and desertification, which could restrain their economic development. As a matter of fact, the rational exploitation and use of new energy resources (natural gas) in Central Asia may speed the process of agricultural modernization with the purpose of improving the overall ecological environment of Central Asia.

In addition, because of climate change, the sustainable development is necessary for those countries that are already experiencing environmental problems. As the leading country in the initiative of Green Silk Road, China assumes the responsibility of offering support to these countries. For example, the joint declarations on climate change between China-India, China-Pakistan, China-Europe, China-U.S., and China-France were issued one after another. And China submitted the *Enhanced Actions on Climate Change: China's Intended Nationally Determined Contributions* to the secretariat of the United Nations Framework Convention on Climate Change, in which China pledged providing 20 billion yuan for developing countries in order to establish a climate change Fund of South-South cooperation<sup>22</sup>. Later in 2015, Xi Jinping attended the Paris Conference on Climate Change and proposed that the Paris Agreement should strengthen the global response to climate change after 2020. In Leaders' Summit on Climate 2021, Xi officially announced that China would strive to achieve carbon peaks by 2030 and carbon neutrality by 2060<sup>23</sup>.

On the other hand, green development, which requires the support of a green economy, low-carbon economy and circular economy to power development, pays more attention to production methods with high technology contents, low resource consumption and less environmental pollution. In China's current energy structure, coal still occupies a large share of China's energy consumption that accounts for 64% in 2015. Compared to 74% in 2005, there has been a significant decline in 10 years. However, the use of other fossil fuels has increased (natural gas increased by 4.8%, and oil increased by 1.5%). Renewable energy has increased by 20.9% in 2015. Among non-fossil energy sources, solar energy has had the fastest growth (+69.7%), followed by nuclear energy (+28.9%) and wind energy (+15.8%). China has surpassed Germany and the United States to become the world's largest solar power generation country. Just in ten years (2005-2015), China's share of renewable energy in the global total has increased from 2% to the current 17%.

Therefore, no matter if the goal is helping regional economic development and the transformation of economic structure or fostering the transformation of China's energy structure, the government still has to consolidate the Green Silk Road strategy.

Based on scientific and technological development, president Xi Jinping put forward another "Digital Silk Road of 21<sup>st</sup> century" in 2017 that promotes connections between big data, cloud computing and smart cities, based on digital economy, IA, nanotechnology and quantum computing. The Digital Silk Road is associated with the Green Silk Road in terms of green and sustainable development and the Chinese government would like to find new informatization incentive to stress economic development.

*President Xi Jinping put forward another "Digital Silk Road of 21st century" in 2017 that promotes connections between big data, cloud computing and smart cities*

22 See the Chinese official document: [http://www.china.org.cn/environment/2015-06/30/content\\_35950951.htm](http://www.china.org.cn/environment/2015-06/30/content_35950951.htm)

23 See the Chinese Speech by Xi Jinping: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1697752415609902504&wfr=spider&for=pc>

Furthermore, China set the Digital Belt and Road Program (DBAR)<sup>24</sup> in 2017 that focuses on research in food safety, climate and environment change, coastal areas and ocean environment, natural hazards, city and infrastructure and water resource and water security among joint countries.

It is well-known that the global informatization wave has gone through three stages. The first stage is the era of stand-alone information processing (from the 1950s to the mid-1980s), such as IBM's first-generation computers and microcomputer workstations, focusing on the information processing capabilities of a stand-alone computer; the second stage is the Internet era (beginning in the late 1980s), the core key point is the interaction and interconnection of information; the third stage is the current era of the Internet of Things, with the development of artificial intelligence, data acquisition and the digitization of people and things. The digitization of the Internet of Things covers the fields of human-computer interaction, machine-machine interaction, etc., and constitutes the core kinetic energy for the development of the digital economy (Wen, 2019).

According to the Internet Trends Report 2018<sup>25</sup>, Internet users have exceeded more than half of the global population. In 2017, smartphone shipments did not increase for the first time. As the number of global smartphone users increases, it is becoming more and more difficult to accelerate the growth rate. The growth rate of Internet users in 2017 was 7%, which was lower than 12% in 2016. American adults spent 5.9 hours on digital media every day, which was higher than the 5.6 hours in the previous year. Among them, about 3.3 hours are consumed in mobile phones, which is an important reason for the overall growth of digital media consumption.

The new concept of Internet of things (IoT) is appraised by the Chinese government and China has turned into the biggest market of IoT. According to the Internet of Things statistics released by the operator Worldnet in July 2017, the scale of China's Internet of Things market reached 750 billion yuan in 2015 and 930 billion yuan in 2016. Among them, the growth rate of wireless interconnection has accelerated significantly. It is estimated that by 2020, the scale of China's Internet of Things industry will exceed 1.5 trillion yuan.

In addition, the development of artificial intelligence is closely related to big data and the IoT is the source of both big data and artificial intelligence. Hence, the improvement of social services and the achievement of breakthrough development in the manufacturing industry would be shown through artificial intelligence applied to IoT. For example, the IoT provides a wide range of training scenarios for the development of AI in the fields of medical care, manufacturing, agriculture, public utilities, retail, hotel and residential construction, which is beneficial to almost all offline industries.

Except the e-commerce, the Digital Silk Road is also designed to support the joint anti-terrorism service, natural disaster emergency service and ecological environment protection service (Yunqiang, 2015). Specifically, terrorist activities in the international sphere are a public hazard to all mankind and seriously threaten people's lives, property safety and social order. Preventing and fighting violent terrorist activities is an important national security task for countries along the Silk Road. Terrorist activities feature cross-border organization, gradual expansion of attacks, tight organization, and various means of committing crimes. Therefore, based on the information highways and big data mining and analysis technology, the joint countries would accurately and timely grasp the possible target information of terrorist attacks, terrorist organi-

*The Digital Silk Road is also designed to support the joint anti-terrorism service, natural disaster emergency service and ecological environment protection service*

<sup>24</sup> More information in the official website: <http://www.dbeltroad.org/>

<sup>25</sup> Meeker & Wu (2018). Internet trends 2018.

zation personnel and activity information, topography and landforms, traffic facilities, terrorist flight and gathering information on hospitals, firefighting, public security, etc.

The cooperation in natural disaster emergency would collect and integrate historical records of natural disaster data, as well as data on geological environment, geographical conditions, meteorology and hydrology, and surface scanning that may cause natural disasters. Satellite navigation and IoT allow real-time monitoring of the status of hidden hot points of major natural disasters, as well as natural disaster early warning and prediction, disaster loss assessment, and post-disaster reconstruction planning based on resource and environmental carrying capacity analysis.

In the ecological environment area, the Digital Silk Road could integrate ecological environment monitoring data (ecosystem, surface water, air quality, greenhouse gases, etc.), especially cross-border river water quality monitoring data, adjacent-areas atmospheric environment monitoring data, as well as ecological environment quality assessment in order to support the evaluation of the status quo of the ecological environment quality and the study of its evolution, the migration and diffusion of pollutants, and formulate regional ecological environmental protection measures.

## 6. Conclusion

The Silk Road Economic Belt is one of the great strategies led by Chinese president Xi Jinping. From the construction of the railway to the exchange of university students, China has steadily carried out a step-by-step program since it was introduced in 2013. From the perspective of Eurasian integration, the building of infrastructure will contribute to increase the standards of living of the people along the Economic belt; the logistics and products exchanges will help countries with low income to earn more profits; the financial cooperation will offer more opportunities not only for national states but also for its populations.

In recent years, the new contents of Silk Road show the above-mentioned concepts of shared benefits by Xi Jinping. The shared ecological concept displays Xi's idea of a human community with a common future regarding climate change. The joint standard set by the Silk Road would improve the ecological programs more effectively. In 2018, the China Green Finance Committee and the City of London jointly initiated the Green Investment Principle for the Belt and Road (Green Investment Principle for the Belt and Road) in order to promote low-carbon investment projects in these countries. Finally, the shared technological and financial tools combined with AI and IoT would offer a multi-dimensional support for the One Belt One Road. Therefore, China could take advantage of the building of the Silk Road to accomplish its national goals, for instance, proving itself as a non-threatening, rising Great power, the belief of building a common destiny and China's Dream of Chinese National Great Rejuvenation.

## References

- Bo Gao. (2013). *High-Speed Railway and China's Great Strategy in 21<sup>st</sup> Century*. Social Sciences Academic Press.
- Fallon, T. (2015). The new silk road: Xi Jinping's grand strategy for Eurasia. *American Foreign Policy Interests*, 37(3), 140-147. <https://doi.org/10.1080/10803920.2015.1056682>

- Fuxi, G. (2009). *Ancient glass research along the Silk Road*. World Scientific. <https://doi.org/10.1142/6964>
- Hickok, M. R. (2000). The other end of the Silk Road: Japan's Eurasian initiative. *Central Asian Survey*, 19(1), 17-39. <https://doi.org/10.1080/713656174>
- Hong Zhu. (2015). Realize the Eurasian Economic Union dominated by Russia. *Friend of Leadership*.
- House, W. (1999). *National Security Strategy for a New Century*. Washington, DC, December.
- Jiake Liu. (2015). Building Silk Road Economic Belt by Support of SCO. *Journal of Lanzhou Commercial College*.
- Jiangguo Hu. (2014). Building Jointly the Silk Road Economic Belt and Strategic Choice of Opening-up to West. *International Economic Cooperation*, (1), 7-10.
- Kim, Y., & Indeo, F. (2013). The new great game in central Asia post 2014: The US "New Silk Road" strategy and Sino-Russian rivalry. *Communist and Post-Communist Studies*, 46(2), 275-286. <https://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2013.03.005>
- Laruelle, M. (2015). The US Silk Road: geopolitical imaginary or the repackaging of strategic interests? *Eurasian Geography and Economics*, 56(4), 360-375. <https://doi.org/10.1080/15387216.2015.1098555>
- Li, W. (2014). History of the Silk Road. *China Today*, 63(1), 34-39.
- Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Commerce of People's Republic of China. (March, 2015). *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*. National Development and Reform Commission, State Council Authorization.
- Mukhin, A., & Mesamed, V. (2004). The North-South international transportation corridor: problems and prospects. *Central Asia and the Caucasus*, 1(25).
- Nye, J. S. (1990). Soft power. *Foreign policy*, (80), 153-171. <https://doi.org/10.2307/1148580>
- Nye, J. S. (2005). The rise of China's soft power. *Wall Street Journal Asia*, 29(6), 8.
- People's Tribune. (2013). Comprehensive Perspective of "Silk Road Economic Belt".
- Pingfang Xu . (2007). The Silk Road Inside of China. *Civilization* (1).
- Shambaugh, D. (2015). China's soft-power push: The search for respect. *Foreign Affairs*, 94(4), 99-107.
- Spector, R. A. (2002). The North-South Transport Corridor. *The Analyst*, 3.
- Starr, S. F. (2005). *A greater Central Asia partnership for Afghanistan and its neighbors*. Central Asia-Caucasus Institute, Paul H. Nitze School of Advanced International Studies.
- Swaine, M. D. (2015). Chinese Views and Commentary on the 'One Belt, One Road' Initiative. *China Leadership Monitor*, (47), 1-24.
- Wang Jisi. (2012). "Go West", the rebalance of China's Geopolitical Strategy. *Global Times* (Chinese).
- Xin Li. (2015). Silk Road Economic Belt: Politic support or Strategic support of 'China Dream' Strategy? *Northeast Asia Forum*, 2(118).



- Xinhua News Agency. *The Transcript of Li Keqiang's High-Speed Railway Diplomacy*.
- Yinsheng Liu. (2014). *The Silk Road*. Jiangsu Renmin Press.
- Yuanhe Liao. (2015). The Characteristics of 'Three Strategies' and the New Era of Chinese Regional Economy. *Comment of Regional Economy*, (2), 60-62.
- Zhihong Zhen. (2015). *High-Speed Railway: Eurasian Economic Integration and Great Strategy in 21st Century*. Social Sciences Academic Press.
- Zimmerman, T. (2015). *The New Silk Roads: China, the US, and the Future of Central Asia*. Center on International Cooperation.
- 程翠云,翁智雄,葛察忠 & 段赟婷. (2017). 绿色丝绸之路建设思路与重点任务——《“一带一路”生态环保合作规划》解读. 环境保护 (18), 53-56. <https://doi.org/10.14026/j.cnki.0253-9705.2017.18.010>
- 何茂春 & 郑维伟. (2017). “一带一路”战略构想从模糊走向清晰——绿色、健康、智力、和平丝绸之路理论内涵及实现路径. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版) (06), 77-92. <https://doi.org/10.14100/j.cnki.65-1039/g4.2017.06.008>
- 刘玉书 & 刘玉文. (2018). “数字丝绸之路”相关概念与发展脉络. 决策与信息 (11), 78-84. doi: CNKI:SUN:JCYX.0.2018-11-009.
- 苏沐晖. (2019). “数字丝绸之路”:“一带一路”国际合作的新引擎. 新产经 (05), 31-33. doi: CNKI:SUN:XCHJ.0.2019-05-013.
- 王文,刘玉书 & 梁雨谷. (2019). 数字“一带一路”:进展、挑战与实践方案. 社会科学战线 (06), 72-81.
- 诸云强,孙九林,董锁成,王末,赵红伟,罗侃 & 郭春霞. (2015). 关于制定“数字‘丝绸之路经济带’与信息化基础设施建设科技支撑计划”的思考. 中国科学院院刊 (01), 53-60. <https://doi.org/10.16418/j.issn.1000-3045.2015.01.008>



# EXAMINING BREXIT: LEVELS OF ANALYSIS AND EXPLANATIONS

## Brexit: niveles de análisis y explicaciones

**Andrea Betti**

Universidad Pontificia Comillas

Email: [abetti@comillas.edu](mailto:abetti@comillas.edu)



**Autora**

This article analyses the scholarly debate on the Brexit phenomenon and its possible causes. By contextualizing Brexit in the International Relations Theory debate about the levels of analysis, the article focuses on some of the most recent contributions of the Brexit literature. Firstly, it analyses the contributions that explain Brexit as a problem of international and European politics, related to the adaptation of the United Kingdom to the process of European integration. Secondly, it analyses the contributions that explain Brexit as the result of causes located at the domestic level, such as the decisions and perceptions of national leaders, the decision-making process, and the impact of populist and Eurosceptic political discourse. The article identifies the advantages of an approach capable of considering both international and domestic variables. This allows a deeper understanding of the phenomenon and a potentially fruitful collaboration between political scientists from different disciplines, such as International Relations Theory and Comparative Politics.



**Abstract**

*El presente artículo analiza el debate académico sobre el Brexit y sus posibles causas. A través de una contextualización del Brexit en el debate sobre los niveles de análisis en la teoría de las relaciones internacionales, el artículo examina algunas de las aportaciones más recientes sobre el tema. En primer lugar, se enfoca en las contribuciones que explican el Brexit como un problema de política internacional y europea, relacionado con el complejo encaje del Reino Unido en el proceso de integración comunitaria. En segundo lugar, toma en cuenta las aportaciones que explican el Brexit como el resultado de causas ubicadas en el nivel doméstico, en las que destacan las decisiones y percepciones de los líderes nacionales, los procesos de toma de decisión, y el impacto de los discursos políticos populistas y euroescépticos. El artículo evidencia las ventajas de un enfoque capaz de tener en cuenta tanto las variables internacionales como las variables domésticas. Esto permite, por un lado, una comprensión más profunda del fenómeno y, por el otro, una fructuosa colaboración entre politólogos procedentes de diferentes disciplinas, como la Teoría de las Relaciones Internacionales y la Política Comparada.*



**Resumen**

Brexit; international relations theory; foreign policy analysis; comparative politics.

*Brexit; teoría de las relaciones internacionales; análisis de la política exterior; política comparada.*



**Key words**

Recibido: 17-05-2021. Aceptado: 01-07-2021



**Fechas**

After a tortuous debate in the British Parliament that was characterized by several delays, Brexit eventually became a reality on January 31<sup>st</sup> 2020. The British government and the European Union (EU) established a transitional period until December 31<sup>st</sup>, 2020, during which parties should negotiate their future relations, especially in terms of trade and circulation of people. The COVID-19 crisis has delayed this process, making the negotiations between the UK and the EU slower than expected. On December 24<sup>th</sup>, 2020, the EU and the UK reached a trade and cooperation agreement, which all 27 EU members approved on December 29<sup>th</sup>. This agreement is provisionally applicable since January 1<sup>st</sup>, 2021.

What this article explores are the possible explanations for Brexit. The last years have triggered an intense debate in social and political sciences about how to interpret this event. Understanding and explaining Brexit is one of the most interesting challenges for both theorists of International Relations and Political Scientists. The main goal of this article is to provide an analysis of the most important academic contributions on this complex subject. How can Brexit be explained?

The first section situates the Brexit debate in the context of International Relations Theory, with special reference to one of the most relevant issues in the field, which is the problem of the level of analysis to interpret international political events. The second section analyses the main contributions that have explained Brexit by focusing on systemic variables, that is variables which are located at the level of the international system. The third section expands the analysis of the literature, by focusing on those contributions that have explained Brexit from the point of view of domestic variables, that is variables that are located at the individual and national level, such as decision-making, social, and economic factors and the populist discourse. The last section summarizes the main findings and argues in favour of a type of analysis that can consider both systemic and domestic variables. This allows for a better comprehension of the phenomenon and facilitates an interdisciplinary collaboration among International Relations Theory and Political Science/Comparative Politics.

*When making decisions, political leaders are influenced by cognitive processes embodied by their experiences and knowledge*

## **1. The level of analysis problem in international relations theory**

One of the most classic debates about the analysis of international events has historically centred around the level of analysis (Carlsnaes, 1992; Fearon, 1998). In his seminar work *The Man, The State and The War*, Kenneth Waltz critically discussed the main theories about the causes of war, by organising them into three different images (Waltz, 2001). The first image represents the individual level, which identifies the reasons for war in the human nature, as postulated by the early theorists of classic realism (Niebuhr, 1932; Morgenthau, 1948). According to this perspective, war and international politics are explained by the aggressive nature of human beings, which naturally tends towards conquest and competition. Along these lines, theorists tended to study the causes of international politics by focusing on the psychology and perceptions of state leaders. When making decisions, political leaders are influenced by cognitive processes embodied by their experiences and knowledge (Jervis, 1976; Larson, 1985).

The second image is at the state level. The causes of international politics would reside in the domestic characteristics of states, the nature of their political regimes (democratic or authoritarian), and the features of the decision-making process. The philosophical inspiration of

the second image mostly came from the writings of Immanuel Kant about the conditions to establish peace among states (Kant, 2008). Studying international politics from the point of view of the second image means to explain state behaviour, by focusing on the characteristics of its political system and society. In the second half of the 20<sup>th</sup> century, one of the most relevant second-image approaches was the Democratic Peace Theory, which postulates that the type of internal regime would affect the propensity of a state to use war as an instrument to solve international disputes. Throughout history, authoritarian and democratic regimes waged a similar number of wars, but with an important difference. Democracies would tend to wage war against authoritarian states, and not against the other democratic states (Maoz & Russett, 1993; Bueno de Mesquita et al., 1999). Another important second-image approach is Foreign Policy Analysis (FPA), according to which, in order to understand the behaviour of a state it is necessary to study how its national interests develop at the national level and what type of domestic actors contribute to their definition and implementation (Hill, 2003).

Finally, third-image approaches postulate that the causes of international politics should not be found either in the personality of decision-makers or in the domestic features of national political systems, but, rather, in the anarchical structure of the international system (Waltz, 1979). The idea is that, lacking a centralised authority with the sufficient force and legitimacy to impartially enforce standards of behaviour on all the international actors, states, which would be the most relevant actors of the international system, are motivated to act in a non-cooperative and aggressive way. The lack of an international authority capable of providing states with security pushes states to pursue their own interests by following the principle of self-help. Each state takes care of its own security, independently of the others. Cooperation through international institutions would be sporadic and discontinuous due to the constant threat of war among states. According to this view, states are conceived as unitary actors, which means that they are fundamentally similar in terms of behaviour in the international system. The internal characteristics of states are not relevant variables to explain their international conduct because, due to the anarchic structure of the system, all states are forced to worry about similar problems, mainly their security and survival. This leads to the main assumption of third-image theories of international politics, which is that all states have similar and fixed interests that tend not to change. The only relevant variables to explain their different decisions would be the material distribution of capabilities, which affects their positions in the international system. Some states have more capacity to accumulate power than others, due to their material differences, such as size, population, geographical position, material, and economic resources. Most third-image authors also postulate that the most effective way to explain state behaviour is by assuming that states are rational actors, which interact with one another mostly for strategic reasons, with the goal of improving their security. Third-image theorists borrowed this assumption from the microeconomic theory of rational choice, according to which actors are able to calculate the costs and benefits of each action and make the decisions that allow them to maximize the former and minimize the latter. Both the rational and the unitary assumptions are what prevented these theorists from paying attention to the internal characteristics of states and societies because it is assumed that, since they are rational actors, all states pursue similar and security-related interests.

During the Cold War, and at least until the 1980s, third-image approaches, such as systemic realism and neo-liberal institutionalism, dominated the field of international politics. The anarchic structure of the system was considered the main variable to explain state conduct. Expla-

*During the Cold War, and at least until the 1980s, third-image approaches, such as systemic realism and neo-liberal institutionalism, dominated the field of international politics*

nations tended to focus on the study of the international system, rather than on an understanding of the behaviour of its parts, with the goal of generating analyses that could be as applicable and as general as possible. States were assumed to be quite predictable actors that calculate their interests in a rational and unitary way (Allison, 1971).

The hegemony of third-image approaches started to be questioned towards the end of the Cold War. This event re-opened a debate about the levels of analysis that had been until then dominated by three structural approaches, such as state-centrism, structuralism, and globalism, reflecting neo-realist, neo-Marxist, and neo-liberal approaches, respectively (Sodupe, 2003). From this point of view, the theoretical approaches that study the role of domestic actors and factors in the production and implementation of foreign policy were marginalized (Hudson, 2014, p. 13). The fact that no structural approach was able to predict the end of the bipolar confrontation “reduced the belief in the stability of the system” (Hudson, 2002, p. 3). Many scholars found it necessary to elaborate analyses of international politics capable of considering the factors of change in the system, which means the ways in which interests are formed and pursued and the role of domestic actors and factors in the decision-making process. From this moment on, International Relations Theory was characterized by an emphasis on the study of the determinants of state behaviour, which was not assumed to be fixed and merely based on the search for security. This favoured the emergence of paradigms that had been disregarded during the Cold War, such as FPA, understood as the study of how national actors influence decisions concerning foreign policy (Hudson, 2014, p. 8). The domestic study of international politics required a more complex approach, capable of analysing international events from the point of view of multiple levels of analysis: the systemic level, but also the national and the individual levels. FPA was not the only approach to question rational and structural theories. One should add, at least, Social Constructivism. This approach had the initial merit to study international politics by focusing not only on the material aspects of power, but also on ideational factors, such as identity (Wendt, 1999) and culture (Katzenstein, 1996). Nevertheless, Constructivism too, in its initial phase, mostly focused on studying the interactions between the actors and the ideational and material structures that constitute the international system (Reus-Smit, 2009, p. 63). Successive versions of Constructivism contributed to recover the role of national actors and factors (Finnemore, 1996; Keck & Sikkink, 1998), by emphasizing the importance of studying foreign policy and the decision-making processes responsible for its implementation.

The FPA had the merit to emphasise the importance of domestic and individual variables that were already studied during the Cold War but that had been marginalized by structural approaches. For example, the “pluralist” approach, developed by Graham Allison, demonstrated that, when it comes to the production of foreign policy, we cannot simply assume that all states pursue similar national interests, determined by the international system, and implemented by states in a unitary way. Foreign policy is often the result of a competition among different actors, located at the level of the government or society (Allison, 1971). Instead of assuming that national interests are fixed, for Allison, there was a “pluralist political system” in which different actors compete for the elaboration and pursuit of the national interests (Hill, 2011, p. 6). This approach has contributed to expanding the type and number of variables that should be considered to explain international events: the perceptions of leaders (Jervis, 1976), the social and economic actors (Moravcsik, 1998; Simmons, 1994), the constitutional structures (Hill, 2003), the type of regime (Doyle, 1983), diplomatic negotiations (Putnam, 1988), the public opinion (Risse-Kappen, 1995), history (Khong, 1992), ideologies (Rathbun, 2004). and

*The hegemony of third-image approaches started to be questioned towards the end of the Cold War*

legislative assemblies (Beasley & Kaarbo, 2014). None of these studies is based on the idea that systemic and structural variables should be ignored. What they postulate is that they should be integrated with other variables, especially those located at the national level of analysis. The goal is to devise explanations of state behaviour and international events as “multi-factorial” phenomena, influenced by ideational and material factors (Mintz & Derouen, 2010, p. 3) and located at different levels (Hudson, 2014, p. 101).

The end of the Cold War not only favoured the theoretical conditions for the elaboration of multi-factorial and multi-level explanations. It also gave importance to the national experiences of states and societies that had been mostly neglected by the competition between the two superpowers. Second-image and area studies acquired more relevance and, consequently, there has been a growing interest in understanding how national and international factors can interact to produce international events. States are increasingly conceived as compound, not unitary, entities, whose interests are subject to constant processes of domestic competition and politization among a multiplicity of actors, such as legislators, governments, media, and civil society movements.

As any other relevant international event, Brexit has triggered similar debates. What are the elements that can explain the UK's departure from the EU? Are its reasons to be located at the international level? Is the explanation associated with the fact that the interdependence between the UK and the EU had become unsustainable? Or was it the consequence of issues internal to British politics and society? Or was it the result of some misperceptions and decision-making failures of individual leaders, such as Prime Minister David Cameron and his Cabinet? Obviously, there is no easy answer to these questions. Even though it is still quite a recent event, there is already a fairly rich literature on Brexit, which allows to identify some initial trends. Most analyses tend to locate their explanations at the *meso* level, that is, at the level of the state and its internal actors and factors. As I argue in the conclusions of this article, all explanations contribute to augmenting the understanding of Brexit. However, *meso* level theories have the potential to provide a more complete explanation of the issue.

## 2. Brexit: international and European system

One obvious way to approach the problem of Brexit is by resorting to European Integration Theory. This is a field that has generated many different frameworks to explain the processes that led a group of states to give up part of their sovereignty to create an “ever closer Union” (Wiener & Diez, 2005). In this respect, Simon Bulmer and Jonathan Joseph have argued that some of the most successful integration theories, such as Federalism, Neo-functionalism, and Inter-governmentalism, tend to study the process of European integration as the reflection of a series of “macro-structural influences” that can lead states to pursue different and competing interests, by advancing proposals for more or less integration. Some examples of these influences can be the “developments in the global economy” or “the general trend towards new forms of governance” (2016, p. 733). For example, one of the first theories of European integration, such as Federalism, explained integration as a response to the problem of “the threat of war”, as developed from “the practical experience of the Second World War” (Burgess, 2005, p. 31).

This interpretation is quite familiar to scholars of European integration. After the disaster of the two world wars and with the rise of the Soviet Union, a group of Western European states

*One obvious way to approach the problem of Brexit is by resorting to European Integration Theory*

found the transfer of sovereignty to a union of states to be the most effective way to protect their interests and recover their international status.

The major response to this interpretation was the neo-functionalist theory (Haas, 1976). According to this approach, European integration would not be a completely intentional process but should be, rather, interpreted as the result of a process of “spill over” and of a series of “unintended consequences”. When they agree to create a supranational institution to pursue a technical goal, such as the management of coal and steel, states can end up discovering that the pursuit of this function can produce positive external effects on other issues and create a relation of interdependence. This can generate the desire to expand integration on other issues. Integration would not be the result of a planned and conscious project. It would be, rather, an irregular process in which governments can find themselves involved in a set of regional pressures that motivate them to solve their disputes by ceding a part of their sovereignty to a supranational entity (Schmitter, 2005, p. 46). The main engine of integration would be those regional pressures and structural influences that push states towards more integration.

Dissatisfied with this type of analysis, Liberal intergovernmentalism emerged as a possible response to neo-functionalism. Along these lines, Andrew Moravcsik proposed a less systemic theory according to which the EU would be the result of a set of rational agreements among states that decide to augment or diminish integration as a function of the pressures of domestic, social, and economic groups. Unlike Federalism and Neo-Functionalism, the preferences of the European states are not assumed to be fixed but they can change depending on the time or on the issue to be negotiated and depending on the type of domestic preferences at play (Schimmelfennig, 2005, p. 77). This means that, in order to understand the decisions of the states regarding integration, it is not sufficient to focus only on the “macro-structural influences” but also on the processes of formation of interests that take place at the national level. Through a revision of Robert Putnam’s (1988) “two-level game” theory, Moravcsik interpreted inter-state negotiations as a process of strategic interaction in which state leaders must consider the interests and desires of both domestic and international actors. This could explain the attempts by UK’s Prime Ministers Theresa May and Boris Johnson to strike a balance between the preferences of EU’s member states and institutions and the preferences of UK’s national actors, in the search for a reasonable withdrawal agreement. What leaders negotiate at the EU level need to resonate with British politics and society, which has the possibility to accept or reject through the Parliament.

Liberal intergovernmentalism focuses on the analysis of both structural and domestic factors, which allows for the elaboration of a more complete picture, as compared to Federalism and Neo-Functionalism. Nevertheless, it is still a rationalist approach that assumes that the preferences of national actors are somehow predetermined and not the result of a series of political and social conflicts about the nature of the agreements. This approach has the clear merit to study how interests are aggregated in the process of negotiation at the international level, but it does not facilitate an understanding of where those interests come from (Keck & Sikkink, 1998, p. 214). States are still assumed to be rational and unitary actors. Domestic actors do not play an independent role in the negotiations that take place at the European level (Schimmelfennig, 2005, p. 77).

In sum, these theories are useful to explain the phenomena related to European integration from a rational and structural point of view. Liberal-intergovernmentalism includes a partial problematization of national interests, through the study of the interactions between European and national interests. Nevertheless, it still tends to study European integration (and disintegra-

*The main engine of integration would be those regional pressures and structural influences that push states towards more integration*

tion) as the result of dynamics and processes that are located mostly at the international level. For example, in a recent analysis of Brexit, Kalypso Nicolaidis interprets the British referendum as the result of the debate between the necessity to create supranational mechanisms to facilitate the coexistence among European states and the necessity to protect national sovereignty. In this sense, Brexit would be the response to the attempt to strike a difficult and precarious balance between integration and sovereignty (2017).

From the perspective of the English School, Peter Wilson and Tim Oliver have elaborated an explanation of Brexit that is able to question the assumption of the rationality of actors. However, their conclusion too leads to an explanation that is still mostly systemic. For the authors, the origins of Brexit lie in the “ongoing tension between state-centric and cosmopolitan solidarism in Europe, particularly in sensitive areas such as migration and economic and monetary union” (Wilson & Oliver, 2019, p. 14).

As Christian Lequesne has argued, systemic approaches are greatly helpful to explain the negotiations between the UK and the other members of the EU. However, they are less able to explain the reasons why a majority of the UK’s society expressed the will to abandon the EU (2018). This type of explanation requires a domestic approach based on the interdisciplinary collaboration between the knowledge of national political phenomena provided by Comparative Politics and the knowledge of state international conduct provided by FPA. This allows to open the “black box” of states, that is to study how national interests are formed and developed, what actors contribute to their definition, and what types of political conflicts are fought at the national level to define the position of a state in the international system.

*Depending on who wins these ideological debates, states can pursue different types of interests*

### 3. Brexit: national and domestic politics

The main problem with rationalist and systemic approaches lies in their limited capacity to conceptualize the interests and identities of states as constructions that can vary depending on the interpretation that domestic actors provide of specific international events. Some actors can differently react to similar events, and this is often “a function of what happens at the domestic level” (Checkel, 1997, p. 477). Domestic actors often contribute to defining the role that their states should play at the international level (Harnisch, Frank, & Maull, 2011, p. 8; Holsti, 1970). Along these lines, Christian Cantir and Juliet Kaarbo have argued that “states frequently articulate, argue about, and legitimize actions based on what they believe to be their proper place in the realm of international relations” (2016, p. 1). When an issue like Brexit is discussed at the national level, legislative and executive actors provide their own representations of the issue, which means that they produce arguments in favour or against it. These arguments are not only based on structural factors, such as the position of their state in the global economy or its international alliances, but also on the perceptions of the role that the state should play at the international level. Brexit can be interpreted as the result of the dynamics between sovereignty and integration, but also as the result of a clash among different perceptions of British identity and interests. These perceptions can produce domestic agreements or disagreements among a wide range of actors, such as legislators, executive leaders, and public opinion. Roles and interests are not assumed to be fixed, but they are considered as subject to processes of political and ideological contestation. Depending on who wins these ideological debates, states can pursue different types of interests.



Studying Brexit from the perspective of FPA has several advantages. First, it can explain how the dominant positions about Europe within British society and politics can change over time. Second, by considering a larger set of individual, national, and international factors, it can offer a more complex picture of Brexit and its reasons. This somehow limits the possibility to produce generalizations that can be used to explain other cases. Nevertheless, the complexity and unpredictability of contemporary international politics makes it difficult to choose generalization over detail. As Valerie Hudson observed, FPA can bridge the gap between explanations based on material and ideational factors. According to this logic, the decision-maker, and not the unitary state, is the main focus to understand the influence of these factors on foreign policy-making (2014). Explanations are not reduced only to material or ideational factors but consider a variety of causes and factors (Mintz & Derouen, 2010, p. 3). Moreover, FPA facilitates the inclusion of culture and ideology in the study of foreign policy, by studying the influence of the national debates about what should be the most appropriate role of a state in the world (p. 12). The existence of a national consensus about foreign policy does not mean that this consensus can be later questioned or challenged (Cantir & Kaarbo, 2012; Thies & Breuning, 2012). FPA can help understand how and why these changes can occur, for example when national actors engage in a debate about the membership of their state to the EU. Finally, the essentially comparative and interdisciplinary characteristics of FPA can generate productive collaborations among different disciplines within the realm of social sciences. One of the main goals of FPA is to “compare similarities and differences across multiple cases using a comparative case-study approach” (Mintz & Derouen, 2010, p. 9). The analysis of the actors and factors that can explain foreign policy decisions create the conditions for a collaboration among International Relations Theory and other disciplines, such as Public Policy (Allison, 1971), History (Khong, 1992) or Social Psychology (Jervis, 1976). In addition, the emphasis on the necessity to explain the domestic and international dimensions of foreign policy in an integrated way means the possibility to establish a collaboration between International Relations Theory and Comparative Politics. Many international events are the result of phenomena that have to do with both the international system, such as patterns of cooperation and competition, and the national political system, such as the role of political parties and ideologies in structuring the position of a state in the world.

*The essentially comparative and interdisciplinary characteristics of FPA can generate productive collaborations among different disciplines within the realm of social sciences*

### **3.1. Individual and Institutional Factors: Brexit as an Example of a Policy Failure**

Several scholars have interpreted Brexit as an example of failure in the decision-making process. An emerging literature, based on the re-interpretation of classic studies about perceptions and misperceptions (Jervis, 1976), has studied various cases of policy fiascos, understood as failures that take place during decision-making processes. A Special Issue of the *Journal of European Public Policy*, published before Brexit, can help understand the complex dynamics of British politics, especially in a historical moment in which it is more difficult for the Labour and Conservative parties to find bipartisan solutions. Jamie Gaskarth has, for example, explained the negative vote by the British Parliament to authorise military intervention in Syria in 2013 as a case of failure to exert leadership inside the Conservative Party (2016). Along similar lines, Julie Smith has argued that the most relevant explanation for Brexit should be found in an “unnecessary gamble” by Cameron. The main reason for the referendum was the necessity by Cameron to solve an issue internal to the Conservative Party (2018). It was the referendum

that contributed to politicise the issue of the EU within British society. By identifying a similar failure by British political elites to handle the debate about the relation between the UK and the EU, Colin Copus has focused on the mistakes made by the *Remain* campaign. By maintaining a delegitimising attitude toward the referendum, pro-*Remain* supporters contributed to diffusing a negative image of democracy within public opinion. This could have facilitated the victory of *Leave* (2018).

The study of the misperceptions of political elites can fundamentally contribute to the understanding of Brexit. However, its application to the study of Brexit has been so far limited. A possibly fruitful contribution could be the application of the literature on the influence of historical analogies on foreign policymaking. This classic line of research explains how elites often use and misuse history in order to justify current decisions (May, 1973; Khong, 1992). Its application to the Brexit case has so far been limited to studies of social archaeology (Bonacchi et al., 2018). However, the recent publication of an article on the use of historical knowledge during the Brexit debate in the House of Commons represents a relevant exception on which future studies can elaborate to shed light on this aspect of the process (Eaton & Smith, 2019).

Due to their interest in the impact of cognitive processes on foreign policy decisions, these studies can be located at the level of individual analysis (first image). These approaches can be very helpful in understanding the future of British foreign policy, understood as the result of a political debate between domestic actors over the definition of Britain's role in the world. The understanding of Brexit cannot be complete without an investigation into the ideas of contemporary British politicians, both from the government and from the opposition, regarding Britain's position inside or outside the European Union.

*The London vote, a global city integrated within the world economy, in which most of the population voted against Brexit*

### 3.2. The social and economic reasons for Brexit

A relatively rich literature on the possible social and economic causes of Brexit has emerged in the past four years. This literature has explained Brexit both as an event that finds its causes in UK's society and as the reflection of a series of phenomena that are present in other European countries. Among these authors, one can find political scientists, sociologists, and experts of electoral behaviour. These studies can be very helpful also for theorists of International Relations because they enrich the knowledge of a process that is inherently multi-dimensional and based on an interaction among national and geopolitical factors. Moreover, they explore the perceptions of the elites and the public about issues of identity and sovereignty, which have acquired great importance in International Relations Theory in the last thirty years.

Several studies have, for example, explored the geography of the vote in favour of leaving the EU, by showing how the referendum has left the UK quite fragmented from a geographical point of view. On the one hand, there would be the London vote, a global city integrated within the world economy, in which most of the population voted against Brexit. On the other, there would be the vote of the Central and Northern regions, less globalized and more inclined to vote in favour of Brexit. This representation of the Brexit vote was especially popularized by the media. Nevertheless, several analyses show that this division should not be overstated. Other types of divisions can be found within the same regions, with important differences between the vote of larger and smaller cities. For example, in London, Brexit was able to win in several areas of the city, which frustrated the hopes of *Remainers* who expected greater margins of victory in the capital (Harris & Charlton, 2016).

Other analysts have explained Brexit as a reaction against “the economic and cultural distortions of globalization.” Along these lines, Brexit would underscore the existence of two countries. On the one hand, that part of the country that has benefited from the opportunities generated by the common market. On the other hand, that part of the country that associate the free movement of people with a series of threats, such as “stagnant real wages, increased professional insecurity and cultural dislocation” (Blagden, 2017). An issue that contributes to reinforcing this cleavage is immigration (Arana, 2019; Wincott, 2017; Goodwin & Milazzo, 2017). Immigration would generate a sense of insecurity and resentment towards non-British residents. This feeling often manifests in the form of a perceived threat against the English national identity (Henderson et al., 2017). The migrant is frequently represented as an economic competitor and as a threat against the white and British majority (Stansfield & Stone, 2018). Many of those who voted for Brexit saw in the referendum the possibility of limiting these risks. The perception of threat against the English identity is often coupled with a feeling of mistrust towards processes, such as the common market and the free movement of people, that may limit British sovereignty (Wellings, 2019). This way, the social composition of the pro-Brexit vote is explained by referring to a complex coalition, largely involuntary, of “older, less educated, more socially conservative, and less economically successful” people who are against migrants and feel left behind (Sampson, 2017, p. 179). This is the reason why the pro-Brexit vote has broken, in many cases, the traditional party loyalties. As Lisa McKenzie has argued, it is not completely correct to classify Brexit as a vote of socially conservative “rage” or “apathy”. In many cases, the reasons in favour of leaving the EU were based on a mix of fear of social transformations and working-class concerns that felt left behind by traditional parties, including the Labour (2017; Watson, 2018).

Nevertheless, the debate on the social composition of Brexit is not over. Recent analyses have re-interpreted the data on the diffusion of the pro-Brexit vote to conclude that the rhetoric of the “forgotten people” who voted for Brexit should not be exaggerated. A significant portion of those who voted for Brexit also came from the “squeezed middle”, that is a part of the middle class with average education and income levels that have seen their positions jeopardized in the global age. A direct identification between lower and working classes and Brexit could be misleading since it would not consider the differences that exist in British society and within the same social classes (Nurse & Sykes, 2019). Furthermore, one should not neglect the potentially more dangerous dynamics of the vote in Scotland and Northern Ireland, which, in many cases, has followed nationalistic and unionist lines that threaten to re-open ancient wounds and rivalries (Gormley-Heenan & Aughey, 2017).

*Brexit would underscore the existence of two countries*

### **3.3. The impact of populist discourse on Brexit**

A final element that has been underscored by the recent literature on Brexit is the impact of populist and Eurosceptic discourses. While populism has been largely studied in the fields of Political Science and Comparative Politics (Mudde & Kaltwasser, 2017), the analysis of its impact on foreign policy has so far been more limited. The end of the Cold War and the global era have contributed to reducing the national consensus about foreign policy within many societies. As Bertjan Verbeek and Andrej Zaslove have argued, these transformations have favoured a reconfiguration, within many Western political systems, of the political space for electoral competition (2017, p. 385). Along these lines, Angelos Chrysosgelos has proposed to isolate the anti-elitist and anti-pluralist components of populism to understand its impact on foreign policy discourses. This

allows to identify foreign policy positions that are common to both right-wing and left-wing populist movements (2010). By conceptualizing populism as a foreign policy discourse that often goes beyond traditional left-right divisions, Chrysogelos has concluded that populism would represent the opposition to the internationalization of the state in the global era and a reaction to the progressive isolation of the political and economic elites from popular demands (Chrysogelos, 2018).

Although there are few studies that have attempted to make explicit the relationship between populism and foreign policy, there are scholars who have identified the populist discourse as one of the catalysts for Brexit. For example, Jonathan Hopkin has explained Brexit as the expression of “an anti-market counter-movement” (2017, p. 475). Others have referred to the anti-political nature of populism to interpret Brexit as the expression of the lack of trust of the citizens towards the traditional parties (Marsh, 2018). The main reason for this resentment against traditional politics would be its perceived incapacity to solve the problems generated by the economic crisis (Pirro, 2018). Other authors have associated the Brexit vote with right-wing populist parties, emphasising the nativism and anti-elitism of many pro-*Leave* voters (Wilson, 2017; Iakhnis et al., 2018). At the basis of these ideas, there would be a perceived necessity to re-structure British capitalism to protect it from the global competition and make it accountable only to British citizens (Nolke, 2017).

What is important to underline is that behind the pro-Brexit vote one can find the populist and Eurosceptic discourses of both left and right. Kevin Hickson and Jasper Miles have, for instance, analysed the Eurosceptic tradition present in the Labour Party, which has been criticised during the Brexit campaign for the ambiguous attitude of its former leader Jeremy Corbyn. This tradition is articulated as a defence of British sovereignty, through a series of policies that should protect the economic autonomy of the island against the capitalist excesses of the common market (2018). Many authors have contributed to breaking some false myths about the supposed Europeanism of the Labour Party, by presenting historical analyses of the evolution of its positions on the EU. Eurosceptic until the 1970s, the Labour Party started to embrace Europeanism since the early 1980s, in the attempt to take electoral advantage of the anti-European sentiments of the Margaret Thatcher’s governments. Under the Tony Blair’s leadership, the Labour Party seemed to have turned into a Europeanist party. However, a minority of its voters maintained a Eurosceptic attitude, forcing its leaders to take a “Euro-pragmatic” position, which is prudent about the effects of integration and quite far from the Euro-enthusiasm of continental social democrats (Diamond, 2018). Finally, there are authors who have not seen a clear relation between the Brexit vote and either the right-wing populism of the UKIP, or the left-wing Euroscepticism of a part of the Labour Party. According to these analyses, Euroscepticism has always been present in British society, within both the elites and the citizens. Euroscepticism emerged, for example, in the decision to opt-out of the European Monetary Union and was, later, reinforced by the negative effects of the economic crisis. These effects contributed to spreading a negative image of the EU, and not only within a specific party (Gifford, 2016).

*What is important to underline is that behind the pro-Brexit vote one can find the populist and Eurosceptic discourses of both left and right*

#### 4. Conclusion: implications and future scenarios

Most of the literature tends to be pessimistic about the future implications of Brexit, especially for the UK. Some of the risks are related with the possibility that Brexit triggers a dynamic of disintegration in which the areas that voted in favour of the *Remain*, such as Scotland and Northern Ireland, might decide to leave the UK (Blagden, 2017). Furthermore, by leaving

the EU, the UK could experience a significant loss of diplomatic leverage (Rees, 2017). For example, Graham Wilson has observed that Brexit could mean a reduction of the diplomatic prestige of the UK, by diminishing its ability to exercise soft power and act as a mediator in various crises (2017). While everybody agrees that the future relations between the EU and the UK should be oriented towards collaboration, the inability to make a clear exit plan could undermine the security of the country, which could find itself internationally more isolated (Howorth, 2017). For example, the formation of regional alliances within the United Nations General Assembly has become quite important in the conduct of complex international negotiations. In many cases, the EU has represented a useful platform during diplomatic interactions with other countries (Dee & Smith, 2017). Finally, there seems to be a consensus in the literature about the fact that Brexit will have negative international economic consequences for the UK, which will find itself lonelier during commercial negotiations with the other world powers (Sampson, 2017; Wilson, 2017; Wincott, 2017). This trend could be reinforced by the recent victory of Joe Biden in the U.S. Presidential elections, which has left *Brexiters* without the support of former President Donald Trump.

Other authors have maintained a more cautious stance and have limited themselves to analyse the challenges of UK's foreign policy outside the EU (Wincott, 2017). On the one hand, the possibility to establish deeper relations with non-Western powers, such as China, is generally seen problematic due to the potential negative effects that it could have on the relations between the UK and the United States (Crookes & Farnell, 2019). On the other hand, some scholars have focused on the analysis of the proposal for the development of a "Global Britain" strategy. Originally launched by former Prime Minister May, this idea is based on the intention to draft a series of cultural, commercial and security cooperation agreements with both the EU and other non-European states, such as the United States, India, Australia, and the Gulf countries. Nevertheless, as Oliver Daddow has shown, it is not entirely clear how this strategy could successfully combine the relations with Europe and those with other powers (2019). The main challenge would be the necessity to devise a "polycentric diplomacy", through a partial redefinition of UK's international relations, aimed at developing different diplomatic schemes with different countries and regions, sometimes contradicting each other (Whitman, 2019). The main risk could be a "disoriented foreign policy". The country could aspire to play different but also contradictory roles, for example, by trying to be simultaneously a world power, a regional ally of the EU, the leader of the Commonwealth, an autonomous commercial power, and a faithful ally of the United States (Opperman, Beasley, & Kaarbo, 2020).

From the point of view of the EU, the departure of one of its most powerful members is hardly good news. This could further reduce the EU's international projection, already limited by the difficulty of reaching a common competence in foreign and security issues. Moreover, Brexit could eliminate an important balancing actor, which can mean a Union even more dominated by the Franco-German axis (Larsen, 2018). However, the clearest risk is the possibility that Brexit can trigger a process of disintegration of the Union, in the sense that several Eurosceptic sentiments could be reinforced in other European countries (Martill & Sus, 2018; Zielonka, 2018). Nevertheless, this might not necessarily be the case. As Marlene Wind has observed, since the 2016 Brexit referendum, Euroscepticism has not obtained significant results in any of the countries of the Union, with the important exception of Matteo Salvini's La Lega in Italy. Before making any serious evaluation of the Eurosceptic challenge in Europe, one should also wait for the next 2022 French Presidential elections. In addition, it should not be forgotten

*From the point of view of the EU, the departure of one of its most powerful members is hardly good news*

that the UK's participation in the EU has always been characterized by a certain autonomy and independence. In this regard, Uwe Puetter has argued that, several years before Brexit, the UK and its representatives never really made much effort to improve their relations with the EU. For example, they isolated themselves from some of the most important debates in the Council and in the European Parliament. In this sense, it is not clear that the UK's departure necessarily represents a notable change in the inter-institutional balances in the Union (Wind, 2017). The UK's departure could even become an opportunity to start a debate on the future of EU's integration. Several lawyers have, for example, stressed that Brexit might force member states to reform some of the constitutional rules of the EU, such as the Council decision on the future composition of the European Parliament and the rules on the financing of the Union. This could lead to further discussion on how to reform the Treaty (Fabbrini, 2017).

This article had the main goal to analyse the most recent academic contributions to the Brexit debate. What is important to observe is the necessity to explain the phenomenon by integrating different perspectives, capable of including in the analysis both domestic and international factors. Focusing only on one level of analysis might not be enough to explain complex events that involve a multiplicity of variables and actors. The integration of different levels of analysis can be greatly useful to augment the comprehension of international events. An interactive approach can explain how the identities and interests of states can change over time and produce different types of foreign policies. It can offer more multi-dimensional and multi-factorial explanations that escape the limitations of mono-causality. Finally, it can favour fruitful collaborations among different disciplines, most notably Comparative Politics and International Relations, which is coherent with the interdisciplinary nature of International Relations Theory. Recent contributions within the field of FPA are going precisely in the direction of an interactive approach to the study of international relations. By overcoming the traditional dispute about the pre-eminence of domestic or international variables, an interactive approach studies foreign policy preferences as the result of the interaction among internal and international dynamics (Hudson, 2005; Brighi, 2013). Foreign policy decision-makers are analysed as strategic actors whose preferences are not fixed but constructed by the circumstances provided by both internal and international structures. These circumstances are mediated by their ideas and perceptions which "provide the point of connection between the internal and the international strategic environments" (Longo & Rossi, 2019, p. 52). Integrating different levels of analysis, actors, and factors in the analysis of foreign policy promises to take advantage of the interdisciplinary nature of International Relations Theory and produce rich and useful explanations of international politics.

## References

- Allison, G. T. (1971). *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston, USA: Little Brown and Company.
- Arana, G. A., Rowe, J., De Ruyter, A., Semmens-Wheeler, R., & Hill, K. (2019). Brexit: Revolt against the Elites or Trojan Horse for more deregulation? *The Economic and Labour Relations Review*, 30(4), 498-512. <https://doi.org/10.1177/1035304619881271>
- Beasley, R. K., & Kaarbo, J. (2014). Explaining Extremities in the Foreign Policies of Parliamentary Democracies. *International Studies Quarterly*, 58(4), 729-740. <https://doi.org/10.1111/isqu.12164>

- Blagden, D. (2017). Britain and the World after Brexit. *International Politics*, 54(1), 1-25. <https://doi.org/10.1057/s41311-017-0015-2>
- Bonacchi, C., Altaweel, M., & Krzyzanska, M. (2018). The Heritage of Brexit: Roles of the past in the construction of political identities through social media. *Journal of Social Archaeology*, 18(2), 174-192. <https://doi.org/10.1177/1469605318759713>
- Brighi, E. (2013). *Foreign Policy, Domestic Politics, and International Relations: The Case of Italy*. London, UK: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315884943>
- Bueno de Mesquita, B., Morrow, J. D., Siverson, R. M., & Smith, A. (1999). An Institutional Explanation of the Democratic Peace. *The American Political Science Review*, 93(4), 791-807. <https://doi.org/10.2307/2586113>
- Bulmer, S., & Joseph, J. (2016). European Integration in Crisis? Of Supranational Integration, Hegemonic Projects, and Domestic Politics. *European Journal of International Relations*, 22(4), 725-748. <https://doi.org/10.1177/1354066115612558>
- Burgess, M. (2005). Federalism. En A. Wiener & T. Diez (eds.), *European Integration Theory* (pp. 25-43). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Cantir, C., & Kaarbo, J. (2016). Unpacking Ego in Role Theory: Vertical and Horizontal Role Contestation and Foreign Policy. En C. Cantir & J. Kaarbo (eds.), *Domestic Role Contestation, Foreign Policy, and International Relations* (pp. 1-22). London, UK: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315623580>
- Cantir, C., & Kaarbo, J. (2012). Contested roles and domestic politics: reflections on role theory in foreign policy analysis and IR theory. *Foreign Policy Analysis*, 8(1), 5-24. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2011.00156.x>
- Carlsnaes, W. (1992). The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis. *International Studies Quarterly*, 36(3), 245-270. <https://doi.org/10.2307/2600772>
- Checkel, T. J. (1997). International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist-Constructivist Divide. *European Journal of International Relations*, 3(4), 473-495. <https://doi.org/10.1177/1354066197003004003>
- Chryssogelos, A. (2010). Undermining the West from within: European populists, the US and Russia. *European View*, 9(2), 267-277. <https://doi.org/10.1007/s12290-010-0135-1>
- Chryssogelos, A. (2018). State Transformation and Populism: from the internationalized to the neo-sovereign state? *Politics*, 40(1), 22-37. <https://doi.org/10.1177/0263395718803830>
- Copus, C. (2018). The Brexit Referendum: Testing the Support of Elites and their allies for democracy: or, racists, bigots, and xenophobes, oh my! *British Politics*, (13), 90-104. <https://doi.org/10.1057/s41293-018-0070-3>
- Crookes, I. P., & Farnell, J. (2019). The UK's Strategic Partnership with China beyond Brexit: Economic Opportunities Facing Political Constraints. *Journal of Current Chinese Affairs*, 48(1), 106-121. <https://doi.org/10.1177/1868102619858783>
- Daddow, O. (2019). Global Britain: The Discursive Construction of Britain's post-Brexit world role. *Global Affairs*, 5(1), 5-22. <https://doi.org/10.1080/23340460.2019.1599297>

- Dee, M., & Smith, K. E. (2017). UK Diplomacy at the UN after Brexit: Challenges and Opportunities. *The British Journal of Politics and International Relations*, 19(3), 527-542. <https://doi.org/10.1177/1369148117710208>
- Diamond, P. (2018). Brexit and the Labour Party: Euro-caution vs. Euro-fanaticism? The Labour Party's constructive ambiguity on Brexit and the European Union. En P. Diamond, P. Nordergaard, and B. Rosamond (comp.), *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit* (pp. 167-178). London, UK: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315169613-14>
- Doyle, M. W. (1983). Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. *Philosophy and Public Affairs*, 12(3), 205-235.
- Eaton, M., & Smith, A. D. (2019). The Use of Historical Analogy in the 2017 Parliamentary Debates on the Future of Post-Brexit Commonwealth Trade. *Political Studies Review*, 18(4), 591-610. <https://doi.org/10.1177/1478929919875377>
- Fabbrini, F. (2017). Brexit and EU Treaty Reform: A Window of Opportunity for Constitutional Change? En F. Fabbrini (comp.), *The Law and Politics of Brexit* (pp. 267-291). Oxford, UK: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198811763.003.0013>
- Fearon, J. D. (1998). Domestic Politics, Foreign Policy and Theories of International Relations. *Annual Review of Political Science*, 1, 289-313. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.1.1.289>
- Finnemore, M. (1996). National Interests in International Society. Ithaca, USA: Cornell University Press. <https://doi.org/10.7591/9781501707384>
- Gaskarth, J. (2016). The Fiasco of the 2013 Syria votes: Decline and Denial in British Foreign Policy. *Journal of European Public Policy*, 23(5), 718-734. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1127279>
- Gifford, C. (2016). The United Kingdom's Eurosceptic political economy. *The British Journal of Politics and International Relations*, 18(4), 779-794. <https://doi.org/10.1177/1369148116652776>
- Goodwin, M., & Milazzo, C. (2017). Taking back Control? Investigating the Role of Immigration in the 2016 vote for Brexit. *The British Journal of Politics and International Relations*, 19(3), 450-464. <https://doi.org/10.1177/1369148117710799>
- Gormley-Heenan, C., & Aughey, A. (2017). Northern Ireland and Brexit: Three Effects on the Border in the mind. *The British Journal of Politics and International Relations*, 19(3), 497-511. <https://doi.org/10.1177/1369148117711060>
- Haas, E. B. (1976). Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration. *International Organization*, 30(2), 173-212. <https://doi.org/10.1017/S0020818300018245>
- Harnisch, S., Frank, C., & Maull, H. W. (2011). *Role Theory in International Relations: Approaches and Analyses*. London, UK: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203818756>
- Harris, R., & Charlton, M. (2016). Voting out of the European Union: Exploring the Geography of Leave. *Environment Planning*, 48(11), 2116-2128. <https://doi.org/10.1177/0308518X16665844>
- Henderson, A., Jeffery, C., Wincott, D., & Wyn Jones, R. (2017). How Brexit was Made in England. *The British Journal of Politics and International Relations*, 19(4), 631-646. <https://doi.org/10.1177/1369148117730542>



- Hickson, K., & Miles, J. (2018). Social Democratic Euroscepticism: Labour's Neglected Tradition. *The British Journal of Politics and International Relations*, 20(4), 864-879. <https://doi.org/10.1177/1369148118787148>
- Hill, C. (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. London, UK: Palgrave.
- Hill, C. (2011). *The National Interest in Question: Foreign Policy in Multicultural Societies*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Holsti, K. (1970). National role conceptions in the study of foreign policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233-309. <https://doi.org/10.2307/3013584>
- Hopkin, J. (2017). When Polanyi met Farage: Market Fundamentalism, economic nationalism, and Britain's exit from the European Union. *The British Journal of Politics and International Relations*, 19(3), 465-478. <https://doi.org/10.1177/1369148117710894>
- Howorth, J. (2017). EU Defence Cooperation after Brexit: what role for the UK in the future EU Defence Arrangements? *European View*, 16(2), 191-200. <https://doi.org/10.1007/s12290-017-0455-5>
- Hudson, V. M. (2002). Foreign Policy Decision-Making: A Touchstone for International Relations Theory in the 21st Century. En R. C. Snyder, H. W. Bruck, B. Sapin (comp.), *Foreign Policy Decision-Making* (pp. 1-20). London, UK: Palgrave.
- Hudson, V. M. (2005). Foreign Policy Analysis: Actor Specific Theory and the Ground of International Relations. *Foreign Policy Analysis*, 1(1), 1-30. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2005.00001.x>
- Hudson, V. M. (2014). *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory. Second edition*. Lanham, USA: Rowman and Littlefield.
- Iakhnis, E., Rathbun, B., Reifler, J., & Scotto, J. T. (2018). Populist Referendum: Was Brexit an Expression of Nativist and anti-elitist sentiment? *Research and Politics*, 5(2), 1-7. <https://doi.org/10.1177/2053168018773964>
- Jervis, R. (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Kant, I. (2008). *Perpetual Peace*. San Diego, USA: Book Tree.
- Katzenstein, P. (1996). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Ithaca, USA: Cornell University Press.
- Keck, M. E., & Sikkink, K. (1998). *Activists beyond Borders*. Ithaca, USA: Cornell University Press.
- Khong, Y. F. (1992). *Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu, and the Vietnam Decisions of 1965*. Princeton, USA: Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9780691212913>
- Lapid, Y., & Kratochwil, F. (comp.). (1996). *The Return of Culture and Identity in International Relations Theory*. Boulder, USA: Lynne Rienner Publishers.
- Larsen, H. (2018). The EU as an International Actor Post-Brexit. En P. Diamond, P. Nørgaard, & B. Rosamond (comp.), *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit* (pp. 223-232). London, UK: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315169613-18>

- Larson, D. W. (1985). *The Origins of Containment: A Psychological Explanation*. Princeton, USA: Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9780691214689>
- Lequesne, Christian. (2018). Brexit and the Future of EU Theory. En P. Diamond, P. Nordergaard, & B. Rosamond (comp.), *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit* (pp. 290-297). London, UK: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315169613-24>
- Longo, F., & Rossi, R. (2019). L'Italia e la Crisi dei Balcani: Il Caso del Kosovo. En P. Isernia & F. Longo (comp.), *La Politica Estera Italiana nel Nuovo Millennio* (pp. 45-80). Bologna, Italia: Il Mulino.
- Maoz, Z., & Russett, B. (1993). Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-1986. *The American Political Science Review*, 87(3), 624-638. <https://doi.org/10.2307/2938740>
- Marsh, D. (2018). Brexit and the Politics of Truth. *British Politics*, (13), 79-89. <https://doi.org/10.1057/s41293-018-0076-x>
- Martill, B., & Sus, M. (2018). Post-Brexit EU/UK security cooperation: NATO, CSDP+, or French Connection? *The British Journal of Politics and International Relations*, 20(4), 846-863. <https://doi.org/10.1177/1369148118796979>
- Mckenzie, L. (2017). It's not ideal: Reconsidering 'anger' and 'apathy' in the Brexit vote among an invisible working class. *Competition and Change*, 21(3), 199-210. <https://doi.org/10.1177/1024529417704134>
- Mintz, A., & Derouen K. Jr. (2010). *Understanding Foreign Policy Decision making*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511757761>
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, USA: Cornell University Press.
- Morgenthau, H. (1948). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York, USA: Mcgraw-Hill.
- Mudde, C., & Rovira Kaltwasser, C. (2017). *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford, UK: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/actrade/9780190234874.001.0001>
- May, E. R. (1973). *"Lessons" of the Past: The Use and Misuse of History in American Foreign Policy*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Nicolaidis, K. (2017). The Political Mantra: Brexit, Control, and the Transformation of the European Order. En F. Fabbrini (comp.), *The Law and Politics of Brexit* (pp. 25-48). Oxford, UK: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198811763.003.0002>
- Niebuhr, R. (1932). *Moral Man and Immoral Society: A Study of Ethics and Politics*. Louiseville, USA: John Knox Press.
- Nölke, A. (2017). Brexit: Toward a new global phase of organized capitalism? *Competition and Change*, 21(3), 230-241. <https://doi.org/10.1177/1024529417703016>
- Nurse, A., & Sykes, O. (2019). It's more complicated than that! Unpacking "Left behind" Britain and some other spatial tropes following the UK's 2016 EU Referendum. *Local Economy*, 34(6), 589-606. <https://doi.org/10.1177/0269094219881356>

- Opperman, K., Beasley, R., & Kaarbo, J. (2020). British Foreign Policy after Brexit: Losing Europe and Finding a Role. *International Relations*, 34(2), 133-156. <https://doi.org/10.1177/0047117819864421>
- Pirro, A. (2018). The Polyvalent Populism of the 5 Star Movement. *Journal of Contemporary European Studies*, 26(4), 443-458. <https://doi.org/10.1080/14782804.2018.1519484>
- Puetter, U. (2017). Brexit and EU Institutional Balance: How Member States and Institutions Adapt Decision-making. En F. Fabbrini (comp.), *The Law and Politics of Brexit* (pp. 247-65). Oxford, UK: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198811763.003.0012>
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Game. *International Organization*, 42(3), 427-460. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027697>
- Rees, W. (2017). America, Brexit, and the Security of Europe. *The British Journal of Politics and International Relations*, 19(3), 558-572. <https://doi.org/10.1177/1369148117711400>
- Reus-Smit, C. (2009). Constructivism and the English School. En C. Navarri (comp.), *Theorising International Society* (pp. 58-77). London, UK: Palgrave. [https://doi.org/10.1057/9780230234475\\_4](https://doi.org/10.1057/9780230234475_4)
- Risse-Kappen, T. (1995). *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511598760>
- Rathbun, B. C. (2004). *Partisan Interventions European Party Politics and Peace Enforcement in the Balkans*. Ithaca, USA: Cornell University Press. <https://doi.org/10.7591/9781501729621>
- Sampson, T. (2017). Brexit: The Economics of International Disintegration. *Journal of Economic Perspectives*, 31(4), 163-184. <https://doi.org/10.1257/jep.31.4.163>
- Schimmelfennig, F. (2005). Liberal Intergovernmentalism. En A. Wiener & T. Diez (comp.), *European Integration Theory* (pp. 75-94). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Schmitter, P. (2005). Neo-Neofunctionalism. En A. Wiener & T. Diez (comp.), *European Integration Theory* (pp. 45-74). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Simmons, B. A. (1994). *Who Adjusts? Domestic Sources of Foreign Economic Policy during the Interwar Years*. Princeton, USA: Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9780691210124>
- Smith, J. (2018). Gambling on Europe: David Cameron and the 2016 Referendum. *British Politics*, (13), 1-16. <https://doi.org/10.1057/s41293-017-0065-5>
- Sodupe, K. (2003). *La teoría de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XXI*. Bilbao, España: Universidad del País Vasco.
- Stansfield, R., & Stone, B. (2018). Threat Perceptions of Migrants in Britain and Support for Policy. *Sociological Perspectives*, 61(4), 592-609. <https://doi.org/10.1177/0731121417753369>
- Thies, C., Breuning, M. (2012). Integrating Foreign Policy Analysis and International Relations through Role Theory. *Foreign Policy Analysis*, 8(1), 1-4. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2011.00169.x>
- Verbeek, B., & Zaslove, A. (2017). Populism and Foreign Policy. En C. Kaltwasser Rovira, P. Taggart, P. Ochoa Espejo, & P. Ostiguy (comp.), *Oxford Handbook of Populism* (pp.

384-405). Oxford, UK: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxford-hb/9780198803560.013.15>

Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. New York, USA: McGraw-Hill.

Waltz, K. N. (2001). *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. New York, USA: Columbia University Press.

Watson, M. (2018). Brexit, the Left behind and the Let Down: the political abstraction of 'the economy' and the UK's EU referendum. *British Politics*, 13, 17-30. <https://doi.org/10.1057/s41293-017-0062-8>

Wellings, B. (2018). Brexit and English Identity. En P. Diamond, P. Nedergaard, & B. Rosamond (comp.), *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit* (pp. 147-156). London, UK: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315169613-12>

Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511612183>

Whitman, R. G. (2019). The UK's diplomatic strategy for Brexit and beyond. *International Affairs*, 95(2), 383-404. <https://doi.org/10.1093/ia/iiz031>

Wiener, A., Diez, T. (2005). *European Integration Theory*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Wilson, G. K. (2017). Brexit, Trump, and the Special Relationship. *The British Journal of Politics and International Relations*, 19(3), 543-557. <https://doi.org/10.1177/1369148117713719>

Wilson P., & Oliver, T. (2019). The International Consequences of Brexit: An English School Analysis. *Journal of European Integration*, 41(8), 1009-1025. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1665656>

Wincott, D. (2017). Brexit dilemmas: New Opportunities and tough choices in unsettled times. *The British Journal of Politics and International Relations*, 19(4), 680-695. <https://doi.org/10.1177/1369148117725316>

Wind, M. (2017). Brexit and Euroscepticism: Will "Leaving Europe" be emulated elsewhere? En F. Fabbrini (comp.), *The Law and Politics of Brexit* (pp. 221-45). Oxford, UK: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198811763.003.0011>

Zielonka, I. (2018). *Counter-Revolution: Liberal Europe in Retreat*. Oxford, UK: Oxford University Press.



# LA REPERCUSIÓN DE LAS AMPLIACIONES AL ESTE EN LA SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UE

## The Impact of the European Eastern Enlargement in the EU Security and Defence

**Prof. Dra. Gracia Abad Quintanal**

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



**Autora**

Si bien es innegable que la incorporación a la Unión Europea de algunos de los antiguos miembros del Pacto de Varsovia ha derivado también en una diversidad aún mayor de planteamientos y percepciones que hacen aún más difícil, si cabe, el progreso de la integración en un ámbito que se ha revelado como especialmente sensible desde un primer momento, el de la seguridad y la defensa, no es menos cierto que el nuevo contexto estratégico resultante del fin de la Guerra Fría supuso un impulso a la cooperación en este ámbito.



**Resumen**

Con todo, es evidente que la ampliación de la organización ha condicionado algunos de los planteamientos de la UE respecto de determinadas cuestiones y de manera especial:

- » La aproximación que debe adoptar y mantener la UE respecto de la Federación Rusa y sus políticas y movimientos estratégicos.
- » La posición que debe adoptar la UE respecto de los conflictos (des)congelados en Europa: Kosovo, Georgia y Ucrania.

Con vistas a analizar estas cuestiones, este trabajo revisará la evolución de la cooperación en materia de seguridad y defensa en el seno de la UE desde el final de la Guerra Fría, analizará lo que la ampliación al este ha supuesto tanto para la Unión como para los nuevos miembros, especialmente en materia de seguridad y defensa, y profundizará en cómo dicha ampliación ha condicionado la implicación de la UE en algunos de los conflictos surgidos desde el fin de la Guerra Fría.

Seguridad; defensa; UE; ampliación al este; Guerra Fría.

*Security; defense; EU; eastern enlargement; cold war.*



**Key words**

Recibido: 08-02-2021. Aceptado: 26-05-2021



**Fechas**

*Although the EU membership of some former Warsaw Pact members certainly entailed a greater diversity of perceptions and approach which has made progress in the sensible realm of security and defence even more difficult, it is also true that the new strategic context resulting from the end of the Cold War meant an important stimulus in this realm.*

*All in all, it is clear that the enlargement has influenced EU approaches to certain issues, particularly:*

- » *EU's approach toward the Russian Federation and its policies and strategic movements*
- » *EU's approach towards the so called frozen conflicts in Europe: Kosovo, Georgia and Ukraine*

*In order to deal with this issue, in this paper we will analyse the evolution of Security and Cooperation in the EU after the Cold War; the implications of the Eastern Enlargement for the European Union as well as for the new members, particularly in security and defense matters; and the manner in which such enlargement has conditioned EU involvement in some of the conflicts which have arisen since the end of the Cold War.*



## 1. Introducción

Si buscamos los orígenes del deseo europeo de avanzar en la integración en materia de seguridad y defensa debemos remontarnos no al final, sino al comienzo de la Guerra Fría. En efecto, no podemos olvidar la Comunidad Europea de Defensa o Plan Plevén (1952), el Plan Fouchet (1957) o la Cooperación Política Europea (1969) (Ahijado Quintillán, 2000, p. 191) que, si bien acabaron en fracaso (Mazziotti, 2014), fueron intentos serios de ir profundizando en la cooperación en la materia entre los Estados del continente.

Sin embargo, el fin de la Guerra Fría y el nuevo contexto estratégico que, como después recogerán las sucesivas estrategias de seguridad de la UE<sup>1</sup>, se iba a abrir con él iban a permitir un salto cualitativo en estos esfuerzos, impensable mientras el continente europeo se encontraba dividido (Smith, 2009, pp. 255-262). Ese cambio se pone de manifiesto de forma especialmente clara en 1992 con la incorporación de las misiones Petersberg en el marco de la Unión Europea Occidental (UEO) y la aprobación del Tratado de Maastricht.

Ahora bien, ese nuevo escenario, si bien iba a servir de acicate a los Estados europeos para avanzar en este terreno, también iba a generar nuevos obstáculos y desafíos derivados por una parte de la ampliación de la Unión Europea como consecuencia de la incorporación a la misma de buena parte de los antiguos Estados de Europa Central y Oriental y, por otra, de la emergencia de nuevos conflictos, frecuentemente en la periferia europea, y nuevos desafíos a la seguridad europea.

Y es que, como han planteado desde los años noventa diferentes teorías, no son pocas las consecuencias de la ampliación. Así, no han sido pocos los autores que han planteado potenciales efectos perversos de la misma para la profundización del proceso de integración, señalando que la ampliación dificultaría la dinámica de *spill-over* que impulsaba la integración, que existía el riesgo de que se debilitara el acervo comunitario, que se incrementaría la heterogeneidad o que

<sup>1</sup> Estrategia de Seguridad Europea, "Una Europa segura en un mundo mejor", Consejo de la Unión Europea, diciembre de 2003. También Estrategia Global Para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, "Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte", Consejo de la Unión Europea, 2016.

los procesos de toma de decisiones y las reformas se verían dificultados al tiempo que se tendería a una mayor complejidad administrativa (Wiener y Díez, 2004, p. 238).

Pues bien, entre todos esos posibles efectos, en relación con las cuestiones de seguridad y defensa y, por lo que respecta a los objetivos de este trabajo, dos son las principales consecuencias de la ampliación a tener en cuenta: su efecto en el *spill-over* y la creciente heterogeneidad en términos de gobernanza y manejo de lo político.

En lo que hace al *spill-over*, neoneofuncionalistas como Philippe C. Schmitter apuntaban que la ampliación se traduciría en el debilitamiento y retraso de tal dinámica (algo que, ya de entrada parece especialmente plausible en un ámbito tan sensible como el de la seguridad y defensa) a menos que las cuestiones que serían objeto de tal *spill-over* se introduzcan como parte de la negociación en el proceso de adhesión (Schmitter, 2004, p. 70), cosa que no ocurrió.

Por lo que respecta a la creciente heterogeneidad, desde la perspectiva de la gobernanza se hizo ver que sería más difícil tanto la adopción de decisiones en el marco del Consejo como el establecimiento de normas estrictas y uniformes para todos los Estados, lo que haría necesario un grado mucho mayor de flexibilidad si se querían evitar bloqueos. Todo ello redundaría en el fortalecimiento de la autonomía de los miembros de la UE y el debilitamiento de la integración.

Por lo demás planteaban, al menos como posibilidad, la aparición de una fractura entre Estados europeístas y euroescépticos, que podría acabar por tener su reflejo incluso en el Parlamento Europeo de la mano de los partidos de la antigua Europa Central y oriental más opuestos a la integración (Jachtenfuchs y Kohler-Koch, 2004, p. 112).

A la luz de estas reflexiones de los distintos teóricos sobre las consecuencias potenciales de la ampliación y, a los efectos de este trabajo, cabe preguntarse ¿ha dificultado la ampliación una dinámica de *spill-over* que supusiera un avance en la integración en la UE en materia de seguridad y defensa? ¿Se ha revelado más difícil la adopción de decisiones en este ámbito? ¿Se ha tendido en lo que tiene que ver con la seguridad y la defensa a un mayor nivel de flexibilidad? ¿Cabe hablar en el ámbito que nos ocupa de una fractura entre Estados miembros europeístas y euroescépticos?

Con vistas a responder a estas preguntas estas páginas tratan de analizar la evolución de la cooperación en materia de seguridad en el marco de la Unión Europea tratando de ver si se progresa o no hacia la integración en este ámbito; los procesos de toma de decisiones y las dificultades que han podido aparecer en ellos; y la existencia o no de posturas marcadamente distintas en favor y en contra de la europeización de las cuestiones de seguridad y defensa. Todo ello prestando atención, de manera especial, en relación con todas estas cuestiones al papel jugado por los nuevos Estados miembros de la UE que formaron parte con anterioridad del Pacto de Varsovia, en la medida en que dichos Estados parecen haber condicionado a la organización en dos aspectos:

- » La aproximación que debe adoptar y mantener la UE respecto de la Federación Rusa y sus políticas y movimientos estratégicos.
- » La posición que debe adoptar la UE respecto de los conflictos (des)congelados en Europa: Kosovo, Georgia y Ucrania.

Con ese fin, se hará en primer lugar un repaso de la evolución de la cooperación en materia de seguridad y defensa desde el fin de la Guerra Fría en el seno de la UE; en segundo lugar se analizarán las implicaciones de la ampliación de la UE hacia el Este tanto para dicha organización como para los nuevos Estados miembros y, por último, se profundizará en cómo la evolución de

*¿Cabe hablar en el ámbito que nos ocupa de una fractura entre Estados miembros europeístas y euroescépticos?*

la cooperación europea en materia de seguridad y defensa y, en especial, la participación en ella de los nuevos miembros han condicionado la implicación de la UE en algunos de los conflictos surgidos desde el fin de la Guerra Fría.

## 2. De la PESC a la PCSD: la evolución de la cooperación en materia de seguridad y defensa en la Unión Europea

Como decíamos más arriba, el fin de la Guerra Fría supuso un impulso considerable a las cuestiones de seguridad y defensa en el marco de la Unión Europea como consecuencia, en parte, del temor a una retirada de buena parte de los efectivos con que Estados Unidos contaba en Europa y, en parte, de las crecientes demandas para que los europeos tuvieran una participación cada vez más destacada en las operaciones de paz (Smith, 2004, p. 41). Una realidad que, si se piensa no es sino una constante en la profundización europea en materia de seguridad y defensa pues de modo recurrente —y la situación actual no es precisamente una excepción— son los temores europeos a un descenso del compromiso estadounidense los que sirven de impulso a los avances en la propia defensa europea.

Pues bien, una revisión de la evolución de la cooperación en materia de seguridad y defensa en la UE desde el final de la Guerra Fría nos permite identificar tres momentos clave que han permitido los tres grandes impulsos que dicha cooperación ha recibido hasta el momento:

### 2.1. 1991-1992: El Tratado de Maastricht

El cambio en el contexto internacional resultante del fin de la Guerra Fría, unido al salto hacia adelante que supone la creación de la Unión Europea, iba a generar el contexto ideal para los primeros años en que cabe considerar que se produce un avance sustantivo de la cooperación europea en materia de seguridad y defensa.

El primer paso en ese sentido es sin duda la creación de la Política Exterior y de Seguridad Común como uno de los tres pilares —el segundo— en que, en función del Tratado de Maastricht aprobado en 1992, se iba a basar la naciente UE (Mazziotti, 2014). Una política de seguridad que, no obstante, y como es comprensible dado el momento de que hablamos, iba a ser puramente intergubernamental y, por tanto, compatible con las políticas de seguridad de los Estados miembros.

Con todo, el Tratado de Maastricht también supuso un incremento de la influencia de la Comisión en la Política Exterior y de Seguridad Común, como demuestra la creación de una nueva Dirección General encargada específica de tales tareas (Sjursen, 1999).

Por otra parte, era relevante el hecho de que se permitiera a la UE contar con la Unión Europea Occidental para la ejecución de decisiones que tuvieran implicaciones en el ámbito de la defensa. De hecho, ese espíritu es el que permitió, de la mano de la declaración del mismo nombre<sup>2</sup>, la incorporación de las misiones Petersberg —tareas

*El Tratado de Maastricht también supuso un incremento de la influencia de la Comisión en la Política Exterior y de Seguridad Común*

2 Declaration de Petersberg, Unión Europea Occidental, Consejo de Ministros, Bonn, 19 de junio de 1992, recuperado de internet. <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>



humanitarias de rescate, de mantenimiento de la paz, de establecimiento de la paz y de gestión de crisis— a los “instrumentos” de la UE, aunque fuera en el marco de la UEO.

Tales avances iban a generar un clima de optimismo que llevaría al Ministro de Asuntos Exteriores de Luxemburgo, que ostentaba en junio de 1991 la presidencia rotatoria del Consejo de Ministros a decir que era “la hora de Europa... no la hora de los americanos” (Merlingen, 2012, p. 33).

Con todo, esos primeros pasos no iban a ser suficientes para acabar con la debilidad de la UE en materia de seguridad y defensa, como los conflictos en los Balcanes se encargarían de poner de manifiesto. En efecto, en ese contexto se hizo tristemente evidente que la Unión Europea era incapaz de hacer frente a situaciones de ese tipo toda vez que carecía de las capacidades necesarias para una acción verdaderamente seria en materia de prevención de conflictos, gestión de crisis o mantenimiento de la paz (Keukeleire y Macnaughtan, 2008, p. 16).

## 2.2. 1997-1998: El Tratado de Ámsterdam y la Declaración Franco-Británica de Saint-Malo

Se iba a tratar de una fase decisiva, empezando por el propio tratado, pues por primera vez se iba a plantear el uso de medios militares para alcanzar las metas de la Unión Europea (Mazzioti, 2014).

Los cambios principales incorporados por el Tratado de Ámsterdam fueron:

- » La introducción del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, llamado a dar a la PESC mayor continuidad y visibilidad frente a terceros Estados y a ayudar al Consejo de Ministros en su aplicación. El Alto Representante tenía además el cometido de dar apoyo a la Unidad de Planificación y Alerta Temprana, creada poco antes. El del establecimiento de la figura del Alto Representante es quizás el más importante de los cambios introducidos por este tratado.
- » Las *estrategias comunes*, que tuvieron entre sus primeros “destinatarios” a Rusia (junio de 1999) y a Ucrania (diciembre de 1999), pero que desaparecerían pronto como consecuencia de sus escasos resultados (Bindi, 2012, p. 33).
- » La facilitación del procedimiento de voto en el Consejo, dando más espacio a las decisiones por mayoría cualificada al menos en aquellos pasos en que ya hay un acuerdo previo para una acción o posición común.
- » La capacidad con que en lo sucesivo iba a contar la Presidencia para negociar acuerdos internacionales relativos a la Política Exterior y de Seguridad Común (Pérez Bernardez, 2010, p. 270).

Frente a todo ello el Tratado de Ámsterdam sí supuso un cierto retroceso en lo que hace al papel de la Comisión, en buena medida como consecuencia de las reticencias de los Estados miembros, pero también fruto de la falta de legitimidad de que la Comisión podía adolecer al percibirse que no estaba sujeta a procedimiento democrático de rendición de cuentas alguno (Sjursen, 1999).

Ahora bien, el Tratado de Ámsterdam sí permitió una relación mucho más estrecha entre la Unión Europea y la Unión Europea Occidental con vistas a una posible integración de la UEO

*El Tratado de Ámsterdam sí permitió una relación mucho más estrecha entre la Unión Europea y la Unión Europea Occidental*

en la UE cuando el tratado de la primera se extinguiera. Una fusión que muchos hubieran deseado que se produjera ya entonces, pero que no fue posible por la oposición del Reino Unido (Smith, 2004, p. 45) que, con Margaret Thatcher como primera ministra y ya desde la invasión de Kuwait a manos de Irak en 1990, había evidenciado desacuerdos en materia de seguridad y defensa con otros miembros de las entonces Comunidades Europeas entre los que destacaba, precisamente, la cuestión de si la UEO debía fusionarse o no con la UE (Bindi, 2012, p. 24). Con todo, en lo que representaba un paso en esa dirección, las misiones Petersberg sí fueron incluidas en el Tratado de Ámsterdam.

Por lo demás se clarificaría por fin la cuestión presupuestaria y la PESC se financiaría con cargo al presupuesto de la CE, aunque dejando fuera las operaciones militares y de defensa.

Por otra parte, y en buena medida como consecuencia de la frustración derivada de la incapacidad puesta de manifiesto en el periodo anterior, especialmente en el contexto del conflicto de Kosovo, en esta fase la UE va a tratar de reforzar sus capacidades militares, especialmente en lo relativo a la gestión de crisis y el mantenimiento de la paz.

En efecto, la Declaración Franco-Británica de Saint-Malo o Declaración Conjunta sobre la Defensa Europea de diciembre de 1998<sup>3</sup>, posible por el cambio de actitud del Reino Unido derivado de la llegada al gobierno del laborista Tony Blair (Smith, 2004, p. 46), iba a suponer un elemento decisivo para dotar de operatividad al Tratado de Ámsterdam (Cornish y Edwards, 2001, p. 588) y dar el “pistoletazo de salida” en esta materia, pues en ella se señalaba que “la UE debe tener capacidad autónoma de acción, respaldada por fuerzas militares creíbles, medios para decidir usarlas y disposición de hacerlo” y, lo que es más importante, iba a contar con el respaldo de los Estados miembros, incluidos los neutrales, para su desarrollo (Smith, 2004, p. 46; Jones B., 2020, p. 7). Se trataba, en otras palabras y como señala Ozal Hopi de desarrollar elementos de *hard power* que reforzaran y dieran credibilidad al *soft power* de la UE (Hopi, 2011, 2012, p. 9).

Unos cambios que, para muchos, iban a significar el abandono por parte de la Unión Europea de su carácter de *potencia civil* (Keukeleire y Macnaughtan, 2008, p. 16), resultante en buena medida, como señala Francois Duchêne, del momento de estancamiento que supone la guerra fría (Duchêne, 1973, p. 32), y que dejarían a muy pocos indiferentes, pues si desde cierta perspectiva suponía el abandono por parte de la UE de su naturaleza pacífica, los atlantistas veían lo con temor en la medida en que pudiera poner en cuestión la primacía de la OTAN en materia de defensa europea y los más nacionalistas no acababan de aceptar la idea de compartir activos militares en el marco de la UE (Mazziotti, 2014).

En ese sentido, en el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999<sup>4</sup> se fijó la meta de establecer una Política Europea de Seguridad y Defensa insistiendo en algunas de las cuestiones clave que ya había planteado la Declaración de Saint-Malo. Al propio tiempo anunció la desaparición de la UEO a comienzos de 2001 y la inclusión de sus estructuras y personal en la UE (Mazziotti, 2014).

*Elementos de hard power que reforzaran y dieran credibilidad al soft power de la UE*

3 Declaración franco-británica de St. Malò, Declaración Conjunta sobre la Defensa Europea, 4 de diciembre de 1998, recuperado de internet. [https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf)

4 Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la Política Europea de Seguridad y Defensa, Consejo Europeo de colonia, Conclusiones de la Presidencia, 3 y 4 de junio de 1999, recuperado de internet. [http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2\\_es.htm#bilIII](http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_es.htm#bilIII)

Junto a todo ello el Consejo Europeo de Colonia acordó la redefinición del Eurocuerpo, compuesto por Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y España para transformarlo en una fuerza de reacción rápida (Sjursen, 1999).

Unos meses después, el Consejo Europeo de Helsinki<sup>5</sup> supondría nuevos avances, esta vez con implicaciones incluso en términos operativos (Cornish y Edwards, 2001, p. 588). Así, si por una parte se insistió en la importancia de que la UE contara con “capacidad de decisión autónoma y, cuando la OTAN en su conjunto no estuviera implicada, lanzar y liderar operaciones militares en respuesta a crisis internacionales”<sup>6</sup>, por otra, quedó fijado el llamado “Helsinki Headline Goal” en virtud del cual los Estados miembros que, voluntariamente, desearan participar en operaciones lideradas por la UE se comprometían a ser capaces para 2003 de desplegar en 60 días hasta 60.000 efectivos sostenibles sobre el terreno durante un año y con capacidad para desarrollar todo el abanico de misiones Petersberg. Junto a ello acordaron la creación de un Comité Político y de Seguridad, un Comité Militar y un Estado Mayor en el marco del Consejo.

En definitiva, cabe pensar que iba surgiendo ya una cierta “cultura estratégica europea” (Cornish y Edwards, 2001, p. 587) y que se estaban dando pasos que permitieran avanzar desde una Política Exterior y de Seguridad Común que contenía muchos elementos principalmente retóricos a una Política Europea de Seguridad y Defensa mucho más orientada a realizaciones prácticas (Keukeleire y Macnaughtan, 2008, p. 57), pero en el marco de la cual unas verdaderas fuerzas armadas europeas continuarían siendo las grandes ausentes. Dicha PESD sería finalmente declarada operativa en diciembre de 2001, con ocasión de la Declaración de Laeken<sup>7</sup>.

Tales pasos no se detendrían y, de hecho, se seguiría avanzando en esa línea como muestra la aprobación del Headline Goal 2010 por el Consejo Europeo en junio de 2004, que debía mucho a la experiencia derivada de la creciente amenaza terrorista y de los conflictos de Irak y Afganistán. En este sentido, se trataba de ser capaces de desplegar fuerzas en un plazo no superior a diez días desde la decisión de lanzar una operación. Dichas fuerzas, más allá de las misiones Petersberg, tendrían capacidad para participar en operaciones conjuntas de desarme y para apoyar a terceros Estados en la lucha contra el terrorismo y la reforma del ámbito de la seguridad.

Prueba del impulso del momento es además la voluntad de crear una Célula Civil-Military, una Agencia Europea de Defensa y de desarrollar una capacidad eficiente de transporte estratégico. Asimismo, se esperaba contar con *Battle Groups* (1500 efectivos desplegables en 15 días y de alta eficiencia) operativos para 2007 y un portaviones que estaría funcionando en 2008.

Unos avances que, sin embargo, iban a quedar en cierto modo en punto muerto como resultado del contexto de división que, especialmente en materia de seguridad y defensa iba a vivir la UE en los años siguientes y que no eran sino la consecuencia de la existencia de posiciones marcadamente divergentes entre los Estados miembros en relación con el conflicto de Irak y, aunque en menor medida, también con el de Afganistán, ya mencionados. Unos conflictos que, por otra parte, también volvieron a poner de manifiesto las limitaciones de las capacidades militares de la Unión Europea.

*Unos meses después, el Consejo Europeo de Helsinki supondría nuevos avances, esta vez con implicaciones incluso en términos operativos*

5 Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Helsinki 10 y 11 de diciembre de 1999, recuperado de internet. [http://www.europarl.europa.eu/summits/hell\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/hell_es.htm)

6 Conclusiones de la presidencia, Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, recuperado de internet. [http://www.europarl.europa.eu/summits/hell\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/hell_es.htm)

7 Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, 15 y 16 de diciembre de 2001, recuperado de internet. <https://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf>

### 3. 2005-2017: El Tratado Constitucional y el Tratado de Lisboa

Sin embargo, la UE acabaría retomando sus esfuerzos en el ámbito de la cooperación en materia de seguridad y defensa y prueba de ello es que el Tratado Constitucional ampliaba las misiones originales de Petersberg e introducía elementos de flexibilización de la PESC, una cláusula de solidaridad y nuevos elementos institucionales entre los que cabe destacar la Agencia Europea de Defensa.

Pese al fracaso del Tratado Constitucional, como consecuencia de los rechazos en referéndum en Francia y Países Bajos, tanto la ampliación de las misiones Petersberg como la creación de la Agencia Europea de Defensa se llevaron a efecto.

Por lo demás, fracasada la vía constitucional, los Estados miembros iban a volver al método tradicional y apostar por un nuevo tratado de reforma que acabaría por firmarse en Lisboa en diciembre de 2007, que mantenía mucho de lo previsto en el tratado constitucional y que incorporaría algunos de los mayores avances registrados hasta el momento en el ámbito de la seguridad y la defensa (Kocamaz, 2011, p. 470).

De hecho, prueba de la importancia que el nuevo tratado concedía a las cuestiones de política exterior y de seguridad es que las cuestiones relativas a la PESC fueron incluidas en el Tratado de la Unión Europea (Título V, artículos 23 a 46, disposiciones específicas de la PESC), mientras que las relacionadas con las restantes políticas quedaron recogidas en el Tratado de Funcionamiento de la UE. Una inclusión en el TUE, separada del resto de la acción exterior de la Unión (salvo lo que aparece en los artículos 21 y 22 del TUE) que perpetúa, pese a la desaparición de la estructura de pilares (Garrido, 2019, p. 426), la división entre la PESC (incluida la PCSD) y el resto de las relaciones exteriores (Pérez Bernardez, 2010, p. 268), algo que, como recuerda Carmela Pérez Bernárdez, reconoce el propio TUE al señalar en su artículo 24 que la PESC “se regirá por reglas y procedimientos especiales” (Pérez Bernardez, 2010, p. 273).

Se introducía así, en todo caso, por primera vez una sección específica en el tratado dedicada a las cuestiones de seguridad y defensa (Merlingen, 2012, p. 37) que iba a recibir una nueva denominación, Política Común de Seguridad y Defensa, haciendo hincapié precisamente en la importancia de poner en “común” un ámbito tan sensible como el que nos ocupa.

En ella se creaba la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad que unía a las funciones que habían caracterizado al Alto Representante para la PESC, las de vicepresidente de la Comisión encargado de la Política Exterior. Quedaban así por primera vez vinculadas aquellas materias de política exterior y de seguridad en que era competente el Consejo y eran eminentemente intergubernamentales con las que tenían un carácter más supranacional y eran responsabilidad de la comisión.

Junto a ello y, quizás más importante, el nuevo tratado ampliaba los ámbitos en los que era posible el establecimiento de “cooperaciones reforzadas”, que ahora pasaban a incluir cuestiones de seguridad y defensa que habían quedado expresamente fuera con ocasión del Tratado de Niza, una vez más por deseo británico (Bindi, 2012, p. 34).

En esa misma línea, se preveía la creación de una “Cooperación Estructurada Permanente” llamada con el tiempo a hacer posible la “Autonomía Estratégica” (Saulnier, Anghel, Lazarou, y Wilson, 2020) y que, a diferencia de la cooperación reforzada, no iba a estar abierta a la participación de todos los Estados, sino solamente de aquellos que cumplieran con ciertos requisitos

*Quedaban así por primera vez vinculadas aquellas materias de política exterior y de seguridad en que era competente el Consejo y eran eminentemente intergubernamentales con las que tenían un carácter más supranacional y eran responsabilidad de la comisión*

en términos de capacidades militares. Aquellos Estados que finalmente pudieran participar en dicha cooperación estructurada podrían profundizar en la colaboración en materia de seguridad y defensa incluso en términos de efectivos y capacidades militares.

Por otra parte, es tanto o más relevante la introducción de una cláusula de defensa colectiva (Arteaga, 2016, p. 5), en buena medida heredada de la existente en el artículo 5 del Tratado de la UEO, en virtud de la cual los Estados se obligan a ayudar a aquel que pudiera ser víctima de una agresión armada (Mangas Martín, 1989, p. 76), aunque con la salvedad de que ello no necesariamente altera la política de los Estados neutrales ni tampoco pretende entrar en contradicción con los compromisos de los Estados que son al mismo tiempo miembros de la UE y de la OTAN.

Junto a ella hay que mencionar la “Cláusula de Solidaridad” que permite que un estado miembro víctima de una catástrofe natural o un ataque terrorista reciba asistencia de los restantes Estados miembros o de la Unión en su conjunto.

A todas estas cuestiones hay que sumar una ampliación considerable del ámbito en el que cabía hacer uso de las misiones Petersberg que, no obstante, no ha evitado que la actuación de la UE en gestión de crisis se quedara muy por debajo de lo esperado (Garrido, 2019, p. 408).

Sin embargo, no podemos perder de vista que, desde esta última fase que acabamos de analizar y en lo sucesivo, los avances y la profundización de la cooperación en las siempre difíciles cuestiones de seguridad y defensa tendrían un condicionamiento más: la incorporación de los anteriormente llamados PECOS (Países de Europa Central y Oriental).

*Desaparecida la Guerra Fría estaba claro que la UE tenía que ser parte en la transformación del orden existente en los llamados Estados de Europa Central y Oriental*

#### **4. La ampliación al este y el papel de los nuevos Estados miembros en materia de seguridad y defensa**

Desaparecida la Guerra Fría estaba claro que la UE tenía que ser parte en la transformación del orden existente en los llamados Estados de Europa Central y Oriental. En su caso, la implicación pasaría en buena medida por abrir la puerta a la ampliación al este de la organización, dando pasos hacia la incorporación a la misma de algunos de esos Estados. Así, incluso los más escépticos con una posible ampliación acabaron por ceder ante quienes les recordaban que la Unión Europea no había sido nunca un club cerrado, que como había señalado el propio Parlamento Europeo el 4 de octubre de 2000 “la unificación de Europa en una zona de paz, seguridad, prosperidad y estabilidad tras su división a raíz de la ocupación soviética de Europa del Este sigue siendo la misión histórica y el objetivo último de sus políticas” (Pérez Sánchez, 2007, p. 214) y que no abrir las puertas a los entonces llamados PECOS (Estados de Europa Central y Oriental) sería difícil de justificar toda vez que entraba en contradicción con los principios fundamentales del propio proceso de construcción europea (Schimmelfennig, 2004). Por su parte, los PECOS pronto llegarían a la conclusión de que la integración en las organizaciones regionales y globales de carácter internacional era para ellos el mejor escenario de futuro (Smith, 2014, p. 256) y, en el caso de la UE, el que les permitiría compartir la prosperidad y centralidad de Europa Occidental (Gati, 2007, p. 113).

De hecho, al menos en el caso de la UE, la expectativa de integración en la organización se convertiría en el mejor acicate para que dichos Estados emprendieran reformas clave de carác-

ter tanto económico como político (Smith, 2014, p. 64) que les permitieran cumplir con los criterios fijados en junio de 1993 con ocasión del Consejo Europeo de Copenhague<sup>8</sup> con la idea de que la importante ampliación que se iba a acometer no supusiera un debilitamiento de la UE (Smith, 2014, p. 260). Dichos criterios serían sistema democrático, Estado de derecho, respeto a los derechos humanos y protección de las minorías, economía de mercado y capacidad para asumir las obligaciones derivadas de su condición de miembros. Unos criterios a los que se sumó uno más en 1995, de la mano del Consejo Europeo de Madrid<sup>9</sup>, en virtud del cual los socios debían aplicar el acervo comunitario y adaptarse al mismo.

Si bien tales criterios pueden parecer lógicos y, de hecho “simplemente” suponían la adaptación de los candidatos al funcionamiento del resto de los ya Estados miembros, no resultaban demasiado fáciles de cumplir para unos Estados deseosos de su “retorno a Europa” (Pérez Sánchez, 2007, p. 207) —no en vano ese retorno había significado durante décadas sacudirse el yugo de la dominación soviética y volver a establecer vínculos con el Occidente democrático (Wallace, 2000, p. 478)— que los subestimaron (Wallace, 2017, p. 81) y acababan de dejar atrás décadas de sistemas no democráticos y de economía planificada, lo que les llevó a pensar en ocasiones, no sin razón, que los entonces Estados miembros de la UE no eran demasiado partidarios de su incorporación e, incluso, que no se les estaba aplicando a ellos el mismo rasero que se había aplicado en el momento de su adhesión a los que habían accedido en anteriores ampliaciones al estatuto de miembros.

Por otra parte, no podemos olvidar que el proceso de integración supone una aproximación y concertación de políticas entre los Estados miembros, implicando incluso en algunos casos la cesión de soberanía (Pérez Bernárdez, 2010, p. 266). Si bien, en el caso concreto de las cuestiones de seguridad y defensa que nos ocupan aquí está última cuestión aún no está presente, esa dinámica de concertación, en su conjunto, bien puede resultar ardua para Estados que acaban de poner fin a décadas de control externo de sus políticas, incluidas —o, de modo especial—, las que tienen que ver con la proyección exterior, la seguridad y la defensa.

Así, esta realidad unida al hecho de que la necesidad de cumplir con los criterios fue el argumento para diferentes reformas, algunas no especialmente populares en los Estados miembros, inevitablemente sembraron la semilla del euroescepticismo en los nuevos Estados miembros (Smith, 2014, p. 260; Kolankiewicz, 1994, p. 479).

Con todo, tanto en lo que respecta a las élites como en relación con la población, la actitud respecto de la incorporación a la UE y el conjunto del proceso de integración europea en sí variaba notablemente de Estado a Estado, situándose quizá parte de las élites polacas y checas entre los más escépticos. Esa situación no solo se ha mantenido en el tiempo, como pone de manifiesto la tardanza de checos y polacos de cara a la ratificación del Tratado de Lisboa, sino que se ha ido agravando de la mano de la aparición de una nueva generación de líderes en los Estados de la antigua Europa Central y Oriental que nada tienen que ver con los que lideraron las transiciones. De hecho, en algunos casos, como el de Polonia, nos encontramos altos cargos, como Antoni Macierewicz, amigo personal de los hermanos Kaczynski y encargado del

*No podemos olvidar que el proceso de integración supone una aproximación y concertación de políticas entre los Estados miembros, implicando incluso en algunos casos la cesión de soberanía*

8 Criterios de Adhesión o Criterios de Copenhague, recuperado de internet. [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession\\_criteria\\_copenhague.html?locale=es](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhague.html?locale=es)

9 Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Madrid, 15 y 16 de diciembre de 1995, recuperado de internet. [http://www.europarl.europa.eu/summits/mad3\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/mad3_es.htm)

desmantelamiento del servicio de inteligencia militar polaco que, ya en los noventa, mostraban abiertamente su oposición a la participación en la UE (Gati, 2009, pp. 109-111).

En este sentido, además, parecía claro desde un primer momento que en la medida en que los costes —económicos para empezar— de la participación en el proceso no fueran acompañados de beneficios evidentes o superaran con mucho a estos últimos, el sentimiento antieuropeo, acompañado de elementos de xenofobia y nacionalismo, podría ganar terreno y generarse un contexto mucho menos propicio (Smith, 2014, pp. 481-482), una situación que lamentablemente parece manifestarse en algunos casos.

Así, una y otra circunstancia demuestran que los teóricos de la gobernanza no se equivocaban al apuntar que la creciente heterogeneidad derivada de la ampliación podía traducirse en la aparición de una fractura —que es una realidad— entre europeístas y euroescépticos.

En otro orden de cosas, cabe mencionar también que la expectativa de la ampliación subyace también en buena medida a la aprobación en 2000 del Tratado de Niza y a las modificaciones que el mismo recogía, pues también la UE y su aparato institucional tenían necesidad de adaptarse a la nueva realidad derivada de una ampliación sin precedentes (Smith, 2014, pp. 256-257), que suponía acoger nada menos que a trece nuevos Estados (Bindi, 2012, p. 34). En este sentido, el nuevo tratado recogía cuestiones tales como la ampliación de los ámbitos de la PESC susceptibles de ser decididos por mayoría cualificada o el refuerzo del papel de Comité Político y de Seguridad en operaciones de gestión de crisis.

En cualquier caso, quizás lo más interesante de cara a las cuestiones que nos ocupan en estas líneas es que esa apertura a la ampliación de la UE a los Estados de Europa Central y Oriental, en términos de seguridad y defensa suponía que pasaban a ser integrantes de la organización Estados que habían formado parte del Pacto de Varsovia (Keukeleire y Macnaughtan, 2008, p. 14), desaparecido en 1991 e, incluso, alguno que había sido parte integrante de la también extinta Unión Soviética.

En ese sentido, hay que decir que la ampliación no se produjo de modo repentino, sino que algunos pasos previos fueron permitiendo la adaptación de los nuevos Estados. Así, en 1994 a los antiguos Estados del Pacto de Varsovia se les ofrece el status de Socios Asociados en la Unión Europea Occidental, lo que hacía posible su participación en las misiones Petersberg, pero les dejaba fuera del marco de defensa colectiva que representaba la UEO (Bindi, 2012, p. 27). Asimismo, y en función de lo decidido en el Consejo Europeo de Essen en 1994 en el marco de la Estrategia de Preadhesión, los socios tomarían parte en un diálogo reforzado con la UE sobre cuestiones de Política Exterior y de Seguridad Común (Bindi, 2012, p. 29).

A partir de ahí y de acuerdo con la decisión adoptada en el Consejo Europeo de diciembre de 1997, el 31 de marzo de 1998 se iniciaron negociaciones para la adhesión con la República Checa, Estonia, Hungría, Polonia, Eslovenia y Chipre y un año después con Letonia, Lituania, Malta, Eslovaquia, Bulgaria y Rumanía, un impulso que se mantendría claramente con ocasión del Consejo Europeo de Helsinki.

La ampliación que, para decepción de Polonia, la República Checa y Hungría que pensaban que su camino hacia el ingreso en la UE sería mucho más breve y, desde luego más rápido que el de otros candidatos (Wallace, 2000, p. 476), se concretaría en 2004 con el ingreso de diez nuevos Estados de los cuales ocho pertenecían a Europa Central y Oriental, —República Checa, Estonia, Hungría, Polonia, Eslovenia, Chipre, Letonia, Lituania, Malta y Eslo-

*La ampliación no se produjo de modo repentino, sino que algunos pasos previos fueron permitiendo la adaptación de los nuevos Estados*

vaquia— y a los que seguirían Rumanía y Bulgaria en 2007, iba a hacer cambios necesarios en la conceptualización en materia de seguridad y defensa de la UE y también en términos institucionales.

Y es que esa ampliación implicaba el ingreso en la UE de nuevas sensibilidades en relación con algunas de las cuestiones que habían marcado la evolución de la Unión en este ámbito o un cambio en los equilibrios de fuerzas existentes entre los Estados miembros partidarios de determinados planteamientos y los que preferían otras opciones.

En este sentido, los nuevos Estados, en la dicotomía entre atlantistas y europeístas que había marcado —y sigue marcando— desde siempre la evolución de la cooperación en materia de seguridad y defensa, iban a inclinar claramente la balanza del lado de los atlantistas. Ya entonces, y esta es una dinámica que no iba sino a acrecentarse con el paso del tiempo, los nuevos Estados miembros desconfiaban de las capacidades militares y de disuasión de la UE mientras veían en la OTAN una garantía mucho mayor (Muti, 2018, p. 1) de su seguridad en particular frente a un vecino, Rusia, cuya conducta e intenciones futuras veían con recelo (Keukeleire y Macnaughtan, 2008, p. 61). Así, la aparición, como decíamos más arriba, de una fractura europeístas-euroescépticos estaba servida.

Buen ejemplo de todo ello es el caso de Polonia, un Estado europeo con un gasto militar considerable y con un territorio y una población razonablemente amplios que sin embargo ha estado poco implicado en los esfuerzos de la UE en materia de seguridad y defensa y que, de hecho, hasta hace poco tan solo se había vinculado a dos de los proyectos a desarrollar en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente (Muti, 2018, p. 2).

Una circunstancia que pone de manifiesto que se ha materializado otro de los efectos no deseados de la mayor heterogeneidad derivada de la ampliación y sobre la que advertían los teóricos de la gobernanza: el refuerzo de la autonomía de los miembros y la aparición de dinámicas de mayor flexibilidad (como las mencionadas en el marco de la PESCO) para evitar bloqueos.

Por otra parte, el proceso no tiene por qué estar acabado si tenemos en cuenta que en junio de 2000, en el marco del Consejo Europeo de Feira<sup>10</sup> y sobre la base del Pacto de Estabilidad para el Sudeste Europeo lanzado un año antes, se consideraría a los Estados de los Balcanes como potenciales candidatos a la adhesión, con lo que dejaba de ser impensable que los Estados resultantes de la desintegración de Yugoslavia, muchos de ellos entonces —e incluso ahora— caracterizados no solo por la debilidad sino por el conflicto, acabaran por ser un día miembros de la Unión Europea (Wallace, 2000, p. 477).

Una circunstancia que, siendo indudablemente positiva en relación con el mencionado “retorno a Europa” tiene potencialmente consecuencias negativas para el devenir del proceso de integración, como ya estamos viendo.

En otras palabras y, de acuerdo con los planteamientos neofuncionalistas, si el *spill-over* siempre fue esquivo en lo que a las cuestiones de seguridad y defensa se refiere, en este escenario de ampliación (inacabada aún) parece haberse vuelto casi una quimera.

*Si el spill-over siempre fue esquivo en lo que a las cuestiones de seguridad y defensa se refiere, en este escenario de ampliación (inacabada aún) parece haberse vuelto casi una quimera*

<sup>10</sup> Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Santa María de Feira, 19 y 20 de junio de 2000, recuperado de internet. [http://www.europarl.europa.eu/summits/fei2\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/fei2_es.htm)



## 5. La nueva conflictividad tras el fin de la Guerra Fría: el papel de la Unión Europea

Por otra parte, para tomar conciencia de la complejidad de la nueva situación, debemos tener presente, además, que el final de la Guerra Fría supone la aparición —y en algunos casos el resurgimiento— de un buen número de conflictos, notablemente diferentes, además, de los conflictos que habían caracterizado al periodo de Guerra Fría. Frente a aquellos se trata ahora, en la mayoría de los casos, de conflictos internos o, a lo sumo, regionales donde se entremezclan las causas de carácter étnico, religioso, político, etc., y donde los actores ya no son solo ejércitos regulares, sino paramilitares, milicias, grupos terroristas y criminales, etc. que compiten por la conquista del poder, por el dominio de un territorio, por el reconocimiento de su independencia, por el acceso a determinados recursos económicos, etc. (Keukeleire y Macnaughtan, 2008, p. 61; Kaldor, 1999).

Se trata, por otra parte, de conflictos sustancialmente más complejos que los anteriores para cuya gestión será necesario poner en juego algo más que fuerza militar, tal como los casos de Bosnia, Kosovo, Afganistán o Irak o Georgia, por mencionar algunos, han puesto de manifiesto (Keukeleire y Macnaughtan, 2008, p. 61), pues requieren que se generen estructuras políticas, económicas y sociales que permitan tratar de asegurar una paz duradera, y en los que la participación de terceros que contribuyan a la solución de dichos conflictos será cada vez más importante (Kocamaz, 2011, pp. 467-468).

Por otra parte, como consecuencia en parte de la propia ampliación (Cornish y Edwards, 2001, p. 598), algunos de esos conflictos van a tener lugar, además, en la periferia de la Unión Europea (Mazziotti, 2014) para la que se hará evidente, como para otros actores, la necesidad de estabilizar toda esa área si no quiere que la inestabilidad termine por afectarle negativamente a ella (Keukeleire y Macnaughtan, 2008, p. 15). De hecho, la propia Estrategia Europea de Seguridad “Una Europa Segura en un Mundo Mejor” aprobada en diciembre de 2003<sup>11</sup>, mencionada más arriba, recogía como una de las líneas prioritarias para la UE la gestión de su vecindario.

Será esa la necesidad que llevará a la Unión Europea a la creación de la Política de Vecindad, transformada en Asociación Oriental (Rodríguez Prieto, 2018) desde 2009, y orientada precisamente a la promoción de la estabilidad en su periferia.

En este sentido, por ejemplo, la Unión Europea se iba a convertir en un actor relevante cuando a finales de 2004 se produce la revolución en Ucrania, un Estado que, curiosamente, ya en 1991 fijaba entre sus dos prioridades estratégicas la incorporación a la UE (Wallace, 2017, p. 81). Del mismo modo, se vería obligada a nombrar Representantes Especiales de la UE en el Cáucaso Sur, Asia Central o Moldavia (Keukeleire y Macnaughtan, 2008, p. 61) por mencionar algunos casos de zonas inestables.

Ahora bien, esa aproximación proactiva de la Unión Europea, resultante más de la necesidad que del deseo de presencia europeo, va a llevar a una creciente tensión con otro actor clave en el actual contexto de seguridad europeo: Rusia.

En efecto, si tras el fin de la Guerra Fría, durante la década de los noventa, en buena medida por la influencia de los Estados de Europa Oriental que hicieron ver a la UE que la retórica de

*La Unión Europea se iba a convertir en un actor relevante cuando a finales de 2004 se produce la revolución en Ucrania, un Estado que, curiosamente, ya en 1991 fijaba entre sus dos prioridades estratégicas la incorporación a la UE*

<sup>11</sup> Estrategia de Seguridad Europea, “Una Europa segura en un mundo mejor”, Consejo de la Unión Europea, diciembre de 2003.

Guerra Fría en absoluto podía resultar beneficiosa, las relaciones fueron relativamente cordiales (Ischinger, 2009) de la mano de iniciativas como las reuniones bilaterales dos veces al año o la adopción de una estrategia hacia Rusia, aprobada por el Consejo Europeo de Colonia de 1999, —documento donde, de hecho, se enfatizaba la importancia de esa cooperación para la seguridad regional y global; la posibilidad de que Rusia participara en misiones de la UEO y la importancia de la colaboración entre ambos actores en la construcción de una nueva arquitectura de seguridad europea en el marco de la OSCE— (Ruiz González, 2010, p. 230), con posterioridad la negativa de Rusia a lo que consideraba ser un socio junior; la propia ampliación de la UE percibida desde Rusia como un empeño de la Unión (Wallace, 2017, p. 81), cuando había sido más el resultado de la insistencia de los nuevos Estados miembros a pesar de las reticencias de los miembros occidentales de la UE y, desde luego, la política de vecindad de la UE que percibe como un desafío y la creciente asertividad de ambos, han resultado en tensiones cada vez mayores (Merlingen, 2012, p. 215).

Unas tensiones que no son sino la consecuencia del choque entre la Asociación Oriental de la UE (Rodríguez Prieto, 2018), centrada ahora en Georgia, Armenia, Azerbaiyán, Moldavia, Bielorrusia y Ucrania, —nuevos vecinos de la UE tras la última ampliación (Park, 2014)— y que, como decíamos más arriba no es sino el fruto de la necesidad de estabilizar su vecindario para evitar que la inestabilidad le acabe afectando a ella y la concepción rusa, en virtud de la cual el “extranjero próximo” es su área de influencia y en ella tiene cierto derecho de supervisión del curso de los acontecimientos (Merlingen, 2012, p. 217).

En este sentido, se hará pronto evidente que la aproximación de Rusia a los conflictos de esta zona está siempre orientada al mantenimiento de su influencia en la región sin que, a diferencia de la UE, tenga particular interés en la estabilidad de la misma.

Un problema añadido al que debe hacer frente la UE en el contexto de esas tensiones crecientes con la Federación Rusa es la falta de acuerdo acerca de cuál es la aproximación adecuada en este asunto existente entre los Estados miembros, algo tristemente frecuente en el seno de la Unión, por otra parte.

Con todo, la implicación de la UE en su vecindario y sus intentos de limitar la conflictividad en él, lejos de desaparecer, se han mantenido e, incluso se han incrementado con el tiempo. En este sentido, cabe mencionar el nombramiento de Representantes Especiales de la UE para Moldavia en 2005, para el Cáucaso Sur en 2003 y tras la Crisis de Georgia en septiembre de 2008. Del mismo modo, también desplegó una misión de restablecimiento del estado de derecho (EUJUST Themis) en Georgia durante el periodo 2004-2005, un equipo de apoyo en fronteras en 2005 y participó en la verificación del alto el fuego entre Rusia y Georgia en Octubre de 2008 (Merlingen, 2012, p. 224).

Así, la implicación de la UE en la región se ha mantenido firme incluso cuando abiertamente contradecía las preferencias de Rusia, como ocurrió con la oposición al plan de paz ruso en respuesta al problema separatista en Moldavia en 2003, la negativa europea a la declaración unilateral de independencia por parte de Kosovo en 2008 y el envío de una misión a Kosovo para reformar el sistema judicial y la aplicación de la ley, el apoyo a Tbilisi tras la guerra entre Rusia y Georgia o el rechazo a la independencia de Osetia del Sur y Abjasia.

Hay que resaltar que, si bien en las cordiales relaciones entre la Unión y la Federación Rusa tras el fin de la Guerra Fría tuvieron mucho que ver los Estados de Europa Oriental, ahora nuevos miembros de la UE, otro tanto ha ocurrido posteriormente, cuando la relación con Rusia ha

*La implicación de la UE en la región se ha mantenido firme incluso cuando abiertamente contradecía las preferencias de Rusia*

sido mucho más tirante. En efecto, en particular Estados como Polonia o las Repúblicas Bálticas no han dudado en apostar por una política de firmeza frente a Rusia, ya que consideran que tanto dicha firmeza como la vinculación del vecindario europeo a las estructuras de seguridad occidentales son elementos claves del mantenimiento de la propia seguridad europea (Merlingen, 2012, p. 225).

## 6. Conclusiones

Aun cuando pudiera parecer paradójico en un primer momento, el contexto estratégico que se abre al fin de la Guerra Fría supone un impulso a la cooperación en materia de seguridad y defensa en el seno de la Unión Europea. Sin embargo, ese impulso se verá en buena medida limitado como consecuencia de dos factores: la incorporación de nuevos miembros procedentes del antiguo “bloque oriental” a la Unión, con sensibilidades y culturas estratégicas muy diferentes, y la necesidad de posicionarse y actuar en los nuevos conflictos que surgen en la periferia europea.

Además, en los años transcurridos desde el fin de la Guerra Fría, el contexto estratégico no ha hecho sino complicarse, surgiendo fuentes de incertidumbre tanto desde el sur como del este de la Unión Europea.

Un desafío al que se une e creciente escepticismo con que algunos de los nuevos miembros (al menos las élites) han gestionado su participación en la UE, que ha supuesto indudablemente un obstáculo para el proceso de integración. Ese escepticismo, si cabe mayor en el ámbito de la seguridad y la defensa, también ha dificultado la cooperación en esta materia. Con todo parece claro que, en el nuevo contexto estratégico, a la vista de los crecientes desafíos a la seguridad a que la Europa debe hacer frente desde el sur, pero también desde el este y habida cuenta, además, de las posiciones de la Administración Trump y de la incertidumbre que se deriva de ellas acerca de lo que efectivamente cabe esperar de Washington, los nuevos miembros tendrían que revisar su enfoque.

Solo así sería posible avanzar hacia la integración también en lo que tiene que ver con la Política Exterior y de Seguridad Común y, muy en especial, la Política Común de Seguridad y Defensa, reduciendo la tendencia a la actuación autónoma de los Estados miembros y al recurso a mecanismos de flexibilidad que ahondan en la Europa a varias velocidades, como la PESCO, y debilitan el proceso de integración.

Por otra parte —y pese a los éxitos parciales que haya podido tener la Política de Vecindad primero y la Asociación Oriental después de la Unión Europea y a lo loable de la firmeza con la que, pese a consecuencias desagradables, ha actuado en algunos casos en el marco de dichas políticas— en muchos casos los resultados obtenidos con ellas han seguido lejos de lo deseable y de las propias aspiraciones de la UE.

Con todo, es innegable que la Unión Europea ha hecho de la necesidad virtud y desde el fin de la Guerra Fría, en un contexto que, pese a las apariencias, ha sido más adverso que nunca, ha dado un impulso a su cooperación en materia de seguridad y defensa. Ahora bien, la UE deberá no solo sostener ese impulso, sino lograr una mayor implicación de todos los miembros en él, incluidos los del sudeste europeo, pues no en vano cuentan con un peso presupuestario y demográfico nada desdeñable. No solo la integración en materia de seguridad y defensa, sino el avance del proceso de construcción europea en su conjunto, dependen de ello.

*El contexto estratégico que se abre al fin de la Guerra Fría supone un impulso a la cooperación en materia de seguridad y defensa en el seno de la Unión Europea*

## Referencias

- Arteaga, F. (2016) *La defensa europea entre la Estrategia Global y su implementación*, documento de trabajo 16/2016, Real Instituto Elcano, 28 de diciembre de 2016. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/3811931c-83d8-42e5-a174-9a92c7c6aa51/DT16-2016-Arteaga-Defensa-europea-Estrategia-global-implementation.pdf?MOD=AJPERES&cacheid=1482916405398>
- Bindi, F. (2012). European Union Foreign Policy: A Historical Overview. En F. Bindi y I. Angelescu, *The Foreign Policy of the European Union*. Washington: Brookings Institution.
- Carrapiço, H. (2003-2004). The European Union's Eastern Enlargement: a Guarantee of Security or a Security Trap? *Federalisme Regionalisme*, 4. <https://popups.uliege.be:443/1374-3864/index.php?id=220>
- Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Helsinki 10 y 11 de diciembre de 1999, Recuperado de Internet ([http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_es.htm))
- Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, 15 y 16 de diciembre de 2001, Recuperado de Internet (<https://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf>)
- Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Madrid, 15 y 16 de diciembre de 1995, Recuperado de Internet ([http://www.europarl.europa.eu/summits/mad3\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/mad3_es.htm))
- Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Santa María de Feira, 19 y 20 de junio de 2000, Recuperado de internet ([http://www.europarl.europa.eu/summits/fei2\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/fei2_es.htm))
- Coricelli, F., Campos, N., y Moretti, L. (2015). European integration: Benefits of deep versus shallow integration. *VOW-EU CEPR*. <https://voxeu.org/article/european-integration-benefits-deep-versus-shallow-integration>
- Cornish, P., y Edwards, G. (2001). Beyond the EU/NATO dichotomy: the beginnings of a European Strategic Culture. *International Affairs*, 77(3), 587-603. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.00208>
- Criterios de Adhesión o Criterios de Copenhague. [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accesion\\_criteria\\_copenhagen.html?locale=es](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accesion_criteria_copenhagen.html?locale=es)
- Declaración del Consejo Europeo sobre el Refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999. ([http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2\\_es.htm#bilIII](http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_es.htm#bilIII))
- Estrategia de Seguridad Europea, "Una Europa segura en un mundo mejor", Consejo de la Unión Europea, diciembre de 2003.
- Estrategia Global Para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. (2016). *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*. Consejo de la Unión Europea.
- Duchene, F. (1973). The European Community and the Uncertainties of Interdependence. En K. Max y H. A. Wolfgang, *Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*. Londres: McMillan.

- Fiott, D. (2018). Strategic autonomy: towards 'European sovereignty' in defence? EU Institute for Security Studies, Issue Brief 12/2018, París. <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2012Strategic%20Autonomy.pdf>
- Fiott, D. (2017). European Security and Defence. Paris: The Basics, EU Institute for Security Studies. <https://www.iss.europa.eu/content/european-security-and-defence-%E2%80%93-basics>
- Franco-British St. Malo Declaration, Joint Declaration on European Defence, 4 de diciembre de 1998. [https://www.cvce.eu/obj/franco\\_british\\_st\\_malo\\_declaration\\_4\\_december\\_1998-en-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f.html](https://www.cvce.eu/obj/franco_british_st_malo_declaration_4_december_1998-en-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f.html)
- Fornet, S. (2007). *La Construcción de Europa: De las "guerras civiles" a la unificación*. Madrid: Biblioteca Nueva
- Gati, C. (2007). Backsliding in Central and Eastern Europe. *Connections*, 6(3), 107-120. <https://doi.org/10.11610/connections.06.3.07>
- Gaub, F. (ed.). (25 January 2019), What if...? Scanning the horizon: 12 scenarios for 2021, European Union Paris: Institute for Security Studies. <https://www.iss.europa.eu/content/what-if-scanning-horizon-12-scenarios-2021>
- Garrido V. (2010) Evolución histórica de la seguridad y la defensa europea de la PESC a la PCSD. En CESEDÉN, *El futuro de las Fuerzas Multinacionales Europeas en el marco de la nueva política de Seguridad y Defensa*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Garrido, V. (2015). Balance de la Política de Seguridad y Defensa de la UE después del Tratado de Lisboa: Principales aportaciones del Tratado de Lisboa al desarrollo de la PCSD. En F. Aldecoa y J. M. Gil Robles (coords.), *Profundicemos sobre Europa*, VI Curso de Verano en Pozuelo (pp. 67-79). Madrid: UCM-Centro de Excelencia Jean Monnet "Antonio Truyol".
- Garrido, V. (2019). La política exterior y de seguridad común (PESC). En C. Fernández de Casadevante, F. J. Carrera Hernández, J. Ruiloba Alvariño, y V. Garrido (coords.). *Derecho de la Unión Europea. Nociones Básicas de la Unión Europea*. Madrid: Editorial Universaria Ramón Areces.
- Hopi, O. (2011/2012). The EU Foreign and Security Policy after the Cold War. Search of Identity. *POLIS Journal*, 6.
- Ischinger, W. (25 de junio 2009). The European Security Architecture two decades after the fall of the Berlin Wall: can Russia be integrated? *SIPRI*. <https://www.sipri.org/commentary/essay/thu-06-25-2009-14-00/european-security-architecture-two-decades-after-fall-of-berlin-wall-can-russia-be-integrated>
- Jones B. (2020). "CSDP defence capabilities development" In Depth Analyses-European Parliament January. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603482/EXPO\\_IDA\(2020\)603482\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603482/EXPO_IDA(2020)603482_EN.pdf)
- Kaldor, M. (1999). *Old and New Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.
- Keukeleire, S., y Macnaughtan, J. (2008). *The Foreign Policy of the European Union*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

- Kocamaz, S. (2011). A new form of security cooperation and collective conflict management in the Post Cold War International System. *International Journal of Social Sciences and Humanity Studies*, 3(1), 467-476.
- Kolankiewicz, G. (1994). Consensus and Competition in the Eastern Enlargement of the European Union. *International Affairs*, 70(3), 477-495. <https://doi.org/10.2307/2623707>
- Mangas Martín, A. (1989). La Unión Europea Occidental. *Anuario CIDOB*, 75-79
- Mazziotti, M. (2014). The European Security Architecture 1990-2014: Old Approaches to New Problems? CBEES Annual Conference.
- Merlingen, M. (2012). *EU Security Policy*. Boulder: Lynne Rienner.
- Muti, K. (2018, septiembre). Poland: The Missing Link in European Defence. *IAI Commentaries*, 18(48).
- Park, J. (13 de marzo 2014). The European Union's Eastern Partnership. *Council of Foreign Relations*. <https://www.cfr.org/background/european-unions-eastern-partnership>
- Petersberg Declaration, Western European Union, Council of Ministers, Bonn, 19 June 1992. <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>
- Rodríguez Prieto, V. (2018). *La actuación normativa de la Unión Europea en la Asociación Oriental: Los casos de Georgia y Moldavia (2009-2018)*. Madrid: Marcial Pons
- De Castro Ruano, J. L. (2020). *La Integración de la seguridad y la defensa en la unión europea*. Instituto Robert Schumann de estudios europeos. Madrid: Universidad Francisco de Vitoria.
- Ruiz González, F. J. (2010). "Las Relaciones Unión Europea-Rusia, la "Asociación Oriental", el futuro de la OSCE, y sus consecuencias para la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). En VV. AA., *La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuadernos de Estrategia 145, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid: Ministerio de Defensa
- Sánchez, V. M. (dir.). (2010). *Derecho de la Unión Europea*. Barcelona: Huygens
- Saulnier, F., Anghel, S., Lazarou, H., y Wilson, A. W. (2020). On the path to 'strategie autonomy': The EU in an evolving geopolitical environment. *European Parliament Report on Security (EPRS)*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652096/EPRS\\_STU\(2020\)652096\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652096/EPRS_STU(2020)652096_EN.pdf)
- Sjursen, H. (15 de diciembre de 1999). The Common Foreign and Security Policy: an Emerging New Voice in International Politics? *ARENA Working Papers*, WP 99/34. [https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/1994-2000/1999/wp99\\_34.htm](https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/1994-2000/1999/wp99_34.htm)
- Smith, J. (2009). How 1989 changed the history of European Integration. *European View*, 8, 255-262. <https://doi.org/10.1007%2Fs12290-009-0096-4>
- Smith, K. E. (2004). *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge: Polity Press.
- Wallace, W. (2017). European foreign policy since the Cold War: how ambitious, how inhibited? *The British Journal of Politics and International Relations*, 19(1), 77-90. <https://doi.org/10.1177%2F1369148116685297>

Wallace, W. (2000). From the Atlantic to the Bug, from the Arctic to the Tigris? The Transformation of the EU and NATO. *International Affairs*, 76(3), 475-493. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.00147>

Wiener, A., y Diez, T. (2004). *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.



# LA POLARIZACIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA EUROPEA ANTE LA INMIGRACIÓN: ANÁLISIS DE LOS FACTORES INFLUYENTES

## The Polarisation within the European Union's Public Opinion Regarding Immigration: Analysing Influential Factors

**Caoimhe Goya García de Paor**

Alumni Universidad Pontificia Comillas

E-mail: [caoimhegoyag@gmail.com](mailto:caoimhegoyag@gmail.com)



Autora

A lo largo de la última década, Europa se ha enfrentado a una profunda recesión económica seguida de un aumento del número de ataques terroristas como consecuencia de los conflictos en Oriente Medio y a una grave crisis migratoria que se caracteriza por la llegada masiva de refugiados e inmigrantes al Sur de Europa. Todo ello ha generado un sentimiento cada vez más generalizado de recelo hacia la globalización, manifestándose en un avivado llamamiento a la primacía de la soberanía del Estado y al cierre de fronteras.

En este contexto, existe una enorme polarización en la opinión pública en torno a cómo debe tratarse el tema de la inmigración. Mientras que en Estados como Irlanda el porcentaje de la población favorable a la inmigración se fija en un 76 por ciento, en otros Estados tales como la República Checa, la actitud positiva ante la inmigración se manifiesta en un 14,58 por ciento de la población. Esta discordancia de opinión es un reflejo de la crisis de valores que está sufriendo la Unión Europea. Mientras que un sector de la población europea quiere seguir manteniéndose fiel a los valores iniciales sobre los que se fundó la UE, otro amplio sector considera necesario reexaminar nuestros valores en pro de la economía, la identidad social y la seguridad de los ciudadanos.



Resumen

Inmigración irregular; solicitantes de asilo; refugiados; opinión pública; Unión Europea.

*Irregular immigration; asylum seekers; refugees; public opinion; European Union.*



Key words

Recibido: 13-02-2021. Aceptado: 20-05-2021



Fechas



*Throughout the last decade, Europe has had to address a profound economic recession, an increase in the number of terrorist attacks due to the unfolding conflicts in the Middle East, and a major migrant crisis characterized by the mass arrival of refugees and immigrants to the Southern coasts of Europe. The aforementioned events have led to a widespread sentiment of reluctance to globalisation, calling for the return to the sovereignty of States and the raising of borders.*

*This context has revealed an enormous polarization within the public opinion regarding how immigration should be handled. Whilst in States such as Ireland, 76% of the population favours immigration; in other European countries such as the Czech Republic, only 14,5% of the public hosts a positive attitude towards non-European migrants. This disharmony in opinion reflects the current "crisis of values" the European Union is suffering. Whilst one segment of society wants to stay loyal to the initial principles that the European Union was founded upon, another segment considers it necessary to re-examine our values in the interests of the economy, our social identity and the security of citizens.*



## 1. Introducción

Desde el año 2015, los Estados de la Unión Europea han sido testigos de una llegada masiva e incesante de inmigrantes a sus fronteras externas. Tan solo durante el año 2018 se registraron 634.700 solicitudes de asilo en la Unión, lo que se suma a las elevadas cifras de personas que se encuentran de forma irregular en territorio comunitario o que se quedan en el intento de cruzar las fronteras. Durante el 2015, más de un millón de personas llegaron a las puertas de Europa cruzando el Mediterráneo y más de 2.2 millones de personas permanecían de forma no autorizada en territorio europeo.

Esta crisis migratoria ha generado un amplio debate, tanto civil como políticamente, sobre cuál debe de ser la política que hay adoptar en términos de inmigración. Entre la población, la inmigración fue, en el 2019, el quinto tema que más incidió en la decisión de voto en las elecciones al Parlamento Europeo (Asilo y migración en la UE, 2019).

El proyecto europeo de integración, que nació a finales de los años noventa, encontraba su fundamento en la apariencia de que todos los participantes, de similares características, compartían los mismos valores e intereses y las mismas necesidades. No obstante, la Unión Europea parece estar sufriendo una fragmentación en la que los Gobiernos actuales de los Estados miembros cada vez discrepan más sobre el tratamiento de temas de enorme importancia como son la inmigración y el asilo.

La presente investigación tiene como cometido descubrir cuáles son los motivos que propician una opinión pública negativa hacia la inmigración extracomunitaria en el seno de la Unión Europea. Este análisis puede resultar relevante para el futuro diseño de políticas migratorias acordes con el deseo mayoritario de la población, y a su vez, con las circunstancias y necesidades particulares de la sociedad en cada momento.

## 2. La opinión pública en torno a la inmigración extracomunitaria

La crisis migratoria se inició en el 2015, cuando comenzó a tener eco en los medios de comunicación y en las redes sociales. Naturalmente, los Estados que comparten frontera con el Mediterráneo y con Oriente Medio fueron aquellos que más presión migratoria sufrieron (Del Valle,

2016), a decir, Grecia e Italia. Junto con aquellos, los Estados de tránsito —Alemania, Hungría, Austria— cuya inmigración irregular también se ha visto incrementada exponencialmente desde el empeoramiento de la situación en Oriente Medio y en el Norte de África (Porrás Ramírez, 2017). Lógicamente, esta acumulación cada año mayor de inmigrantes étnica y culturalmente distintos que se asentaron en estos países, acabó por potenciar la percepción de los efectos perjudiciales de la inmigración. Afirmaba Maldonado Solís (2019) que “en los países que más migrantes recibieron y en los cuales hubo más desempleo en los años centrales de la crisis son aquellos en que el discurso antiinmigración ha calado con más profundidad”.

No obstante, estas conclusiones no son nítidamente apreciables en la relación de datos que reflejan la opinión pública en torno a la inmigración, donde, tras los últimos cinco años, parece ponerse de manifiesto una actitud más favorable a la misma.

**Tabla 1. Porcentaje de la opinión pública que se muestra favorable a la inmigración procedente de fuera de la Unión Europea**

	2012	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Portugal	69,47	51,64	81,63	52,17	55,55	51,64	65,88
Suecia	89,89	74,22	68,04	65,3	67,01	69,79	62,88
Rumanía	60	55,29	58,53	38,04	37,36	44,44	50,56
España	53,93	53,33	52,32	59,09	63,04	59,34	69,56
Croacia		53,93	51,13	44,08	44,68	36,55	51,57
Irlanda	58,69	48,93	50,53	60	61,05	62,76	76,59
Luxemburgo	79,38	45,83	48,38	51,57	54,34	62,22	69,23
R. Unido	60,63	40	41,48	53,26	55,78	68,13	64,04
Alemania	55,2	32,22	41,3	43,01	43,01	43,01	47,82
P. Bajos	63,54	47,91	41,05	45,36	46,87	45,26	46,39
Finlandia	65,97	46,31	40	39,17	40	41,23	39,13
Polonia	53,65	46,98	38,37	30,43	26,08	29,67	42,85
Eslovenia	45,26	35,1	38,04	29,16	31,95	22,68	32,65
Dinamarca	59,79	44,68	36,66	32,97	32,6	32,6	44,08
Austria	49,47	38,46	36,17	39,13	40,42	45,16	50
Francia	51,61	37,63	33,33	38,04	36,95	41,3	42,39
Bulgaria	32,5	25,84	30,58	16,3	22,82	16,85	23,86
Bélgica	39,79	30,92	29,89	39,79	44,89	46,93	46,93
Lituania	42,69	34,4	24,73	26,8	36,08	30,52	47,36
Hungría	23,4	29,47	24,73	15,62	19,79	21,87	27,08

	2012	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Chipre	21,42	23,46	24,21	22,68	29	21,05	34,69
Italia	47,82	19,35	21,34	25,8	35,16	31,25	39,78
Malta	28,08	22,34	20,88	25	22,82	30,1	37,89
Estonia	18,47	21,11	19,78	14,73	18,27	16,12	22,1
Grecia	32,65	23,46	19,58	27,83	21,64	20,61	29,89
Eslovaquia	22,34	21,27	18,08	17,7	18,94	13,82	26,37
Letonia	22,34	16,84	15,21	14,43	14,63	16,12	21,27
R. Checa	18,55	19,56	14,73	14,58	15,62	10,41	14,58

Fuente: elaboración propia. Datos obtenidos de Standard Eurobarometer. *The Values of Europeans*. Survey conducted by TNS Opinion & Social, at the request of the European Commission (n.º 77, 82, 83, 86, 88, 90, 91)

Es por ello por lo que procede inferir la influencia de otros factores, más allá de la presión fronteriza y el factor geográfico.

## 2.1. El factor económico

Artiles y Meardi (2012) concluyen que los causantes del rechazo a la inmigración eran la tasa de desempleo y el riesgo de pobreza, así como la competencia por los recursos del bienestar. Esta hipótesis gana fuerza cuando nos centramos en la era en la que nos encontramos, y así lo proponía Steinberg (2016) al explicar la fuga de votantes de los partidos socialistas a los partidos de extrema derecha. Sugería que se trataban de los “perdedores de la globalización”, aquellos, en general, poco cualificados, que se ven perjudicados por la apertura al comercio exterior, perdiendo su empleo por la competencia de productos de otros países, y que se ven atraídos por la protección que ofrece la derecha al cerrar las fronteras al exterior.

Existe una asociación generalizada que relaciona la inmigración con el desempleo y la caída en el importe de los salarios (Ruesga, 2008). González Ferrer (2002) señalaba que una mayor mano de obra extranjera provoca una disminución en el importe de los rendimientos del trabajo y en especial los que reciben los trabajadores menos cualificados. Si, además, se incrementa el nivel de vida (reflejado por el índice de precios al consumo), y la población percibe que sus salarios son insuficientes para hacer frente a los precios de los productos básicos, resulta natural que esta población reaccione adoptando una posición reacia a la inmigración.

Junto al nivel de precios, el salario medio y la tasa de desempleo, Blinder y Markaki (2018) encontraban en sus encuestas que aquellos que sentían que la inmigración tenía un efecto negativo sobre los recursos del bienestar coincidían en rechazar la inmigración. Y la gran mayoría de los que así pensaban, relacionaban el efecto negativo sobre el Estado de bienestar con la inmigración no cualificada, en parte por los salarios más bajos que perciben y, en consecuencia, la menor contribución tributaria, pese a disfrutar de manera similar de los recursos disponibles (Card, Dustmann, y Preston, 2005). Por esta misma razón, concluían Artiles y Meardi (2012) que cuanto mayor es el gasto social por habitante menor es el rechazo a la inmigración.

## 2.2. Cuestiones de seguridad

Líderes franceses, holandeses y húngaros han alertado sobre el peligro de abrir las fronteras y han apuntado al islam como el causante del peligro (Onghena, 2015), todo ello en un discurso que se caracteriza por relacionar la inmigración con la criminalidad y el terrorismo. El miedo parece ser uno de los factores más influyentes en la opinión sobre la inmigración. Bichara Khader (2016) lo atribuye a la sobreestimación por los europeos de las cuotas de musulmanes que existen en la población total. Y ello, se refleja en la encuesta realizada por Social Research Institute en la que tanto los franceses, como los alemanes tenían la convicción de que la población musulmana era cinco veces mayor a la que realmente existía en su Estado (Khader, 2016).

## 2.3. Cuestiones identitarias. El factor subjetivo

Junto a los factores ya mencionados, existe un gran miedo a que la apertura de puertas al exterior pueda conllevar una pérdida de la identidad propia (Onghena, 2015). Y este miedo se suma al miedo que ha generado la apertura tan repentina a los mercados globales, lo que ha generado un sentimiento de pérdida de la soberanía nacional (Steinburg, 2016). Lindsay Richards (2017), en su estudio sobre la materia, descubría que las personas tendían a estar más a favor de la inmigración si se trataba de personas de su misma raza o grupo étnico, al contrario de lo que ocurría cuando se trataba de distintos grupos étnicos o culturas.

## 3. Metodología

Para el análisis, se ha empleado el coeficiente de correlación de Pearson, fórmula estadística que permite conocer, por una parte, si existe una relación estadística entre dos variables y, por otra parte, la intensidad de dicha relación. En nuestro análisis, estas dos variables serán las siguientes: la variable independiente la constituirán los datos obtenidos en relación con cada indicador. La variable dependiente estará constituida por las cifras representativas de la tasa de aceptación de la inmigración. A través del método de correlación de Pearson, podremos conocer si la opinión pública sobre la inmigración depende del indicador correspondiente; de tal forma que, a medida que crece esta última, crece, o decrece, la aceptación de la inmigración.

El coeficiente de correlación de Pearson nos arroja un valor que oscilará entre el -1 y el +1. En la medida en que el valor arrojado se acerque al +1, podremos decir que existe una correlación positiva entre las variables. Por lo contrario, en la medida en que se acerque el valor resultante al -1, querrá decir que existe una correlación negativa entre las variables. La intensidad de la correlación vendrá dada por la cercanía del valor arrojado al +1 o al -1. Consideraremos que existe una relación débil, fuerte o muy fuerte entre las variables cuando el coeficiente de correlación de Pearson nos arroje una cifra que oscile entre:

**Tabla 2. Intensidad de la correlación según el coeficiente de correlación de Pearson arrojado**

Relación débil	$\left[ \begin{array}{l} 0,2 - 0,5 \\ (-0,2) - (-0,5) \end{array} \right]$
Relación fuerte	$\left[ \begin{array}{l} 0,5 - 0,7 \\ (-0,5) - (-0,7) \end{array} \right]$
Relación muy intensa	$\left[ \begin{array}{l} 0,7 - 1 \\ (-0,7) - (-1) \end{array} \right]$

Fuente: elaboración propia

## 4. Hipótesis

Asumimos, como punto de partida de nuestras hipótesis, que existen factores, tanto de índole objetivo como subjetivo, que influyen sobre la opinión pública y motivan un rechazo a la inmigración. Ante la investigación que nos ocupa, planteamos tres hipótesis:

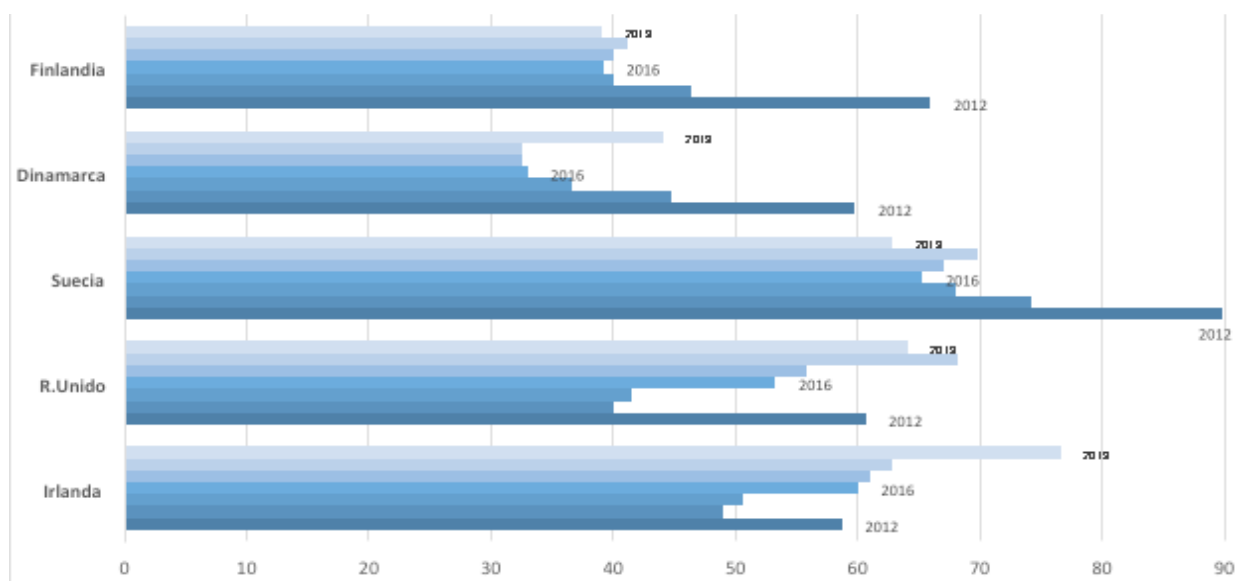
1. La incidencia de los factores objetivos (la preocupación por el contexto económico o la tasa de criminalidad extranjera, a título de ejemplo) sobre la opinión pública, motivando un rechazo a la inmigración, suele deberse a la convicción de que la inmigración tiene un efecto perjudicial sobre aquellos aspectos de vida en sociedad.
2. Junto a estos factores objetivos, coexisten factores subjetivos o percepciones, de un carácter marcadamente psicológico y cultural, que se unen a los anteriores a la hora de condicionar la actitud de la población hacia la inmigración.
3. En ningún caso esperamos encontrar un único factor que predique el comportamiento de todos los Estados. Es probable que la población de cada Estado difiera enormemente en los factores que motivan su rechazo a la inmigración, sean de índole objetiva o subjetiva, en virtud de sus circunstancias sociales, políticas y económicas, el transcurso de la historia, la cultura predominante y las características propias de la población.

## 5. Análisis y discusión

### 5.4. El Norte de Europa

El Norte de Europa integra dos subgrupos de Estados (por un lado, los países nórdicos, y por otro, Reino Unido e Irlanda) cuya aceptación de la inmigración a lo largo de los últimos siete años ha evolucionado de forma muy distinta.

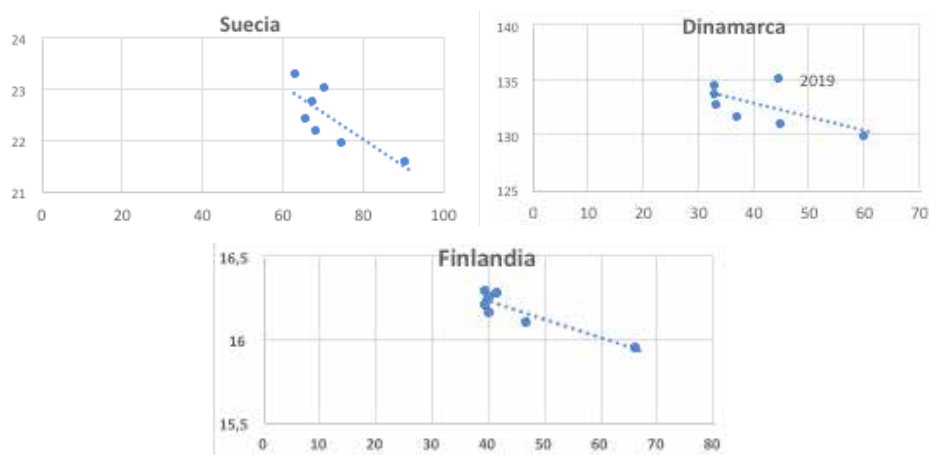
Figura 1. Tasa de aceptación de la inmigración en el norte de Europa



Fuente: Datos obtenidos de Standard Eurobarometer. The Values of Europeans. Survey conducted by TNS Opinion & Social, at the request of the European Commission (N.º 77, 82, 83, 86, 88, 90, 91)

En los países nórdicos, el indicador más influyente resulta ser la densidad poblacional. En los tres países en cuestión, el método de Pearson evidencia una correlación negativa fuerte (en Dinamarca,  $-0,633$ ; en Finlandia,  $-0,89$ ; en Suecia,  $-0,78$ ).

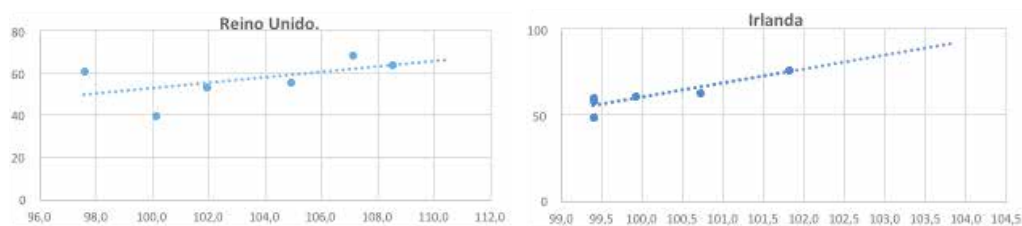
**Figura 2. Correlación entre la densidad de la población y la aceptación de la inmigración**



Fuente: Datos obtenidos de *Population change. Demographic balance and crude rates at national level*. Eurostat

En Reino Unido y en Irlanda, la actitud hacia la inmigración se ve más bien influida por el contexto económico. En ambos países, el salario medio no siempre sigue al índice de precios al consumo, abriendo la veda a años en los que el salario medio disminuye enormemente y el índice de precios al consumo se mantiene intacto. Heath y Richards (2019) concluían de su análisis que, en los Estados de Europa Occidental y Reino Unido, la opinión pública se debe más intensamente a factores económicos precisamente porque la inmigración, históricamente, ha estado siempre ligada a las necesidades de mano de obra extranjera. Una política de puertas abiertas será favorecida por la opinión pública toda vez que la economía esté necesitada de trabajadores.

**Figura 3. Correlación entre el índice de precios al consumo y la tasa de aceptación a la inmigración**

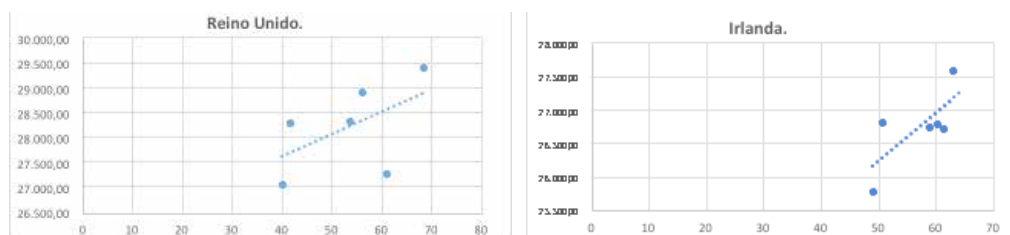


Fuente: los datos utilizados para su elaboración se han obtenido de *HICP (2015 = 100) - monthly data (index)*. Eurostat

Si analizamos la relación existente entre la presión migratoria en el Norte y la tasa de aceptación de la inmigración, se observa que mientras el número de solicitantes de asilo que recibe cada Estado no incide sobre la tasa de aceptación de la inmigración; la mayor presencia de inmigran-

tes irregulares únicamente provoca un correlativo rechazo hacia la inmigración en Reino Unido y en Dinamarca.

**Figura 4. Correlación entre el salario medio y la tasa de aceptación de la inmigración.**



Datos obtenidos de: *Annual net earnings of a full-time single worker without children earning an average wage. Eurostat. (PPP)*

A este efecto, vemos, además, que Reino Unido y Dinamarca son los Estados con mayor densidad poblacional; lo que podría reflejar que los países en los que hay mayor densidad poblacional, son aquellos donde la tasa de inmigrantes irregulares actúa más intensamente como factor de preocupación sobre la población.

Si atendemos al factor seguridad como posible indicador influyente en la aceptación de la inmigración, vemos que el único Estado del Norte de Europa en el que existe una correlación entre la actitud hacia la inmigración y la tasa de criminalidad cometida por extranjeros no europeos es Finlandia, que es precisamente el Estado, con la menor tasa de extranjeros condenados a prisión con respecto a la totalidad de personas cumpliendo condena.

En los Estados nórdicos, el posicionamiento acerca de la inmigración depende únicamente de dos factores objetivos que no parecen bastar por sí mismos para generar un rechazo a la inmigración, de aquí que seguramente se encuentren unidos a un factor subjetivo que, según Díaz Jiménez (2016), consiste en la percepción de la inmigración como un riesgo a aquella homogeneidad étnica y cultural a la que están acostumbrados los Estados nórdicos.

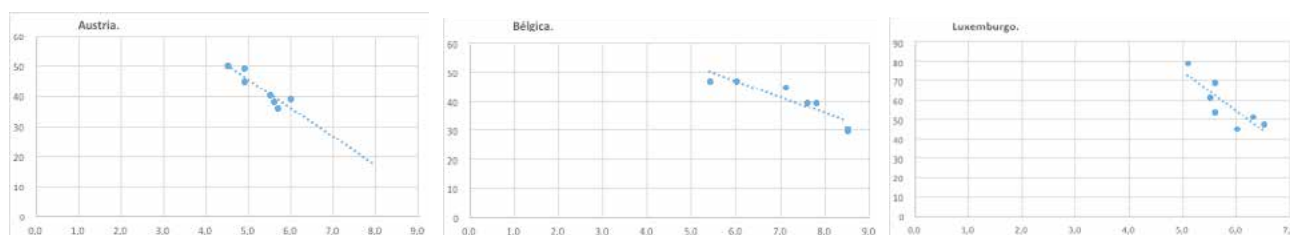
### 5.5. Europa Occidental: una actitud fundada en factores objetivos

Esta región europea reúne los Estados con los valores más altos de salario medio y gasto público en protección social per cápita. En nuestro análisis, estos dos factores no tienen ninguna incidencia en la actitud hacia la inmigración, probablemente porque no sea una cuestión que preocupe a la población. Ahora bien, si atendemos a la tasa de desempleo, vemos que mientras en Francia, en los Países Bajos y en Alemania no se correlaciona con la actitud hacia la inmigración, en Austria, Bélgica y Luxemburgo, la correlación es muy intensa (-0,92 en Austria, -0,90 en Bélgica, y -0,84 en Luxemburgo), y ello pese a gozar de tasas de desempleo relativamente bajas. Quizá la explicación se halle atendiendo al brusco incremento del desempleo sufrido en 2014 en comparación con 2012. Esta situación se mantuvo hasta 2017, lo que podría haber constituido perfectamente un factor de preocupación entre la población.

En esta región, independientemente de la tasa de desempleo, los factores que más parecen preocupar a la población son aquellos relacionados con la capacidad y la seguridad. En Francia,

la tasa de aceptación de la inmigración se ve influida por la densidad poblacional (en una correlación moderada, de  $-0,6$ ), por el número de inmigrantes no documentados en territorio francés (correlación fuerte, de  $-0,89$ ), y el número de inmigrantes condenados a prisión (correlación moderada, de  $-0,6$ ).

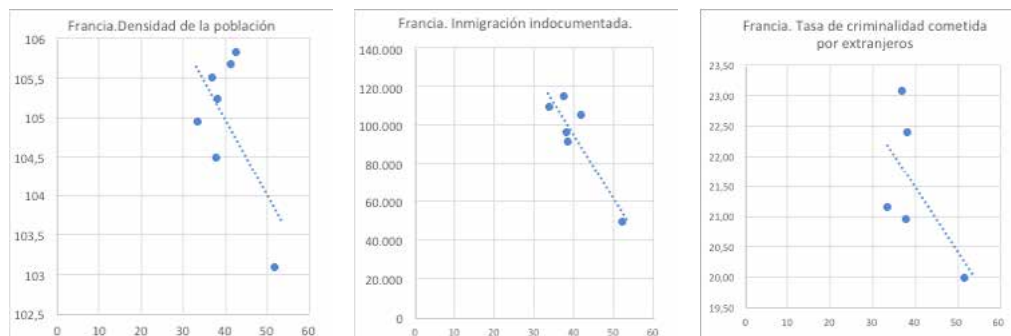
**Figura 5. Relación entre el desempleo y la actitud hacia la inmigración**



Datos obtenidos en: *Unemployment by sex and age – annual average*. Eurostat

En efecto, Francia alberga uno de los valores más altos de inmigrantes irregulares presentes en su territorio, aunque, en relación con su población total, haya oscilado entre el 0,15% y el 0,17%, por detrás de otros ocho Estados europeos. En cuestión de seguridad nacional, Francia es además el país europeo que más atentados “yihadistas” ha sufrido a lo largo de los últimos años.

**Figura 6. Francia: densidad de la población, inmigración indocumentada y tasa de criminalidad. Correlación con la actitud hacia la inmigración**



Datos obtenidos: *Standard Eurobarometer 77, Spring 2012. The Values of Europeans. Survey conducted by TNS Opinion & Social, at the request of the European Commission (N°. 77, 82, 83, 86, 88, 90, 91). Population change. Demographic balance and crude rates at national level*. Eurostat.

*Third country nationals found to be illegally present - annual data (rounded)*. Eurostat.

*Prisoners by citizenship. Foreign country. Per hundred thousand inhabitants*. Eurostat.

En los Países Bajos, Austria y Bélgica, la variación en el número de solicitantes de asilo ha sido un factor influyente en la actitud hacia la inmigración. Y, en particular, en Austria, la correlación es aún más intensa si relacionamos la opinión pública acerca de la inmigración, con el número de inmigrantes condenados a prisión, lo que cobra sentido si tenemos en cuenta que Austria es el tercer país de la Unión Europea con mayor número de inmigrantes cumpliendo condena en proporción a la población total del Estado.

Lo más sorprendente del estudio de Europa Occidental es el comportamiento alemán: no hemos encontrado ningún indicador que influya sobre la opinión pública en torno a la inmigra-



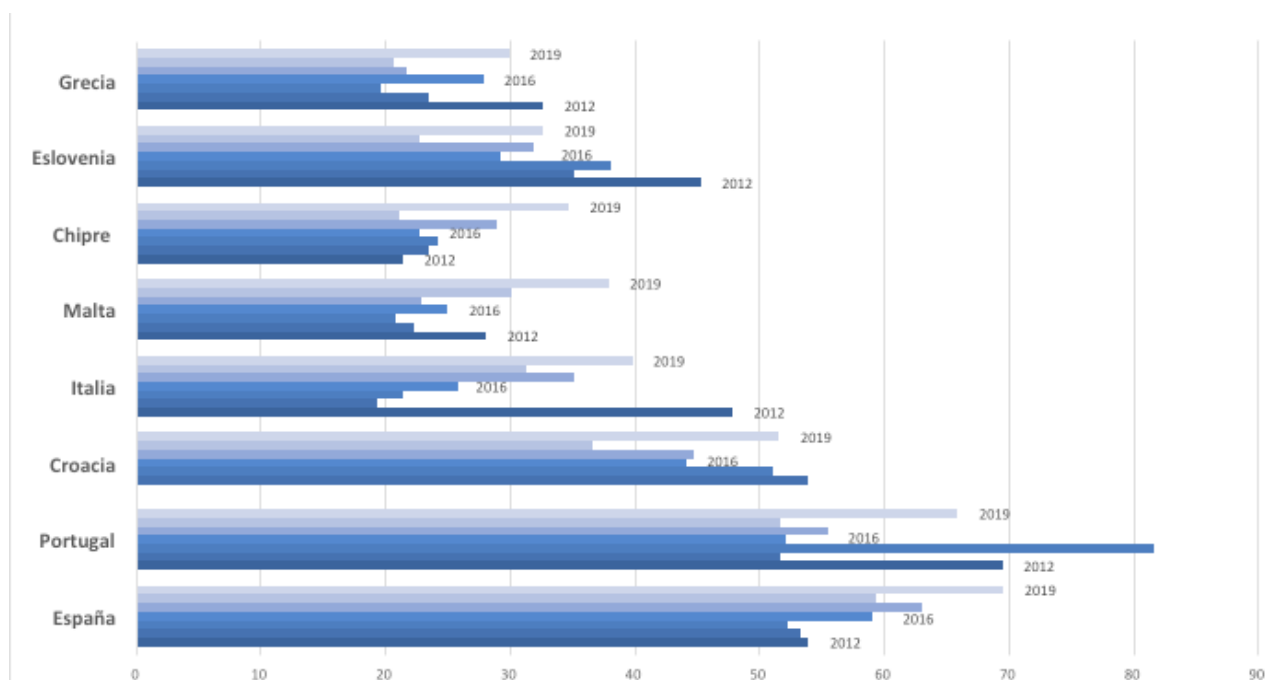
ción. Quizá el caso alemán sea uno de los más interesantes de estudiar: es el Estado de la Unión que más solicitudes de asilo recibe, 600 mil solicitudes más que quien le sigue en la lista, en este caso, Italia. Su Gobierno promueve una actitud de apertura de fronteras y aceptación de refugiados, pero la actitud de su población se muestra algo más reacia, lo que se infiere de sus valores de aceptación de la inmigración, que oscilan entre el 55 y el 32 por ciento a lo largo de los últimos ocho años.

Parece ser que el caso alemán no se desmarca de la tendencia general que anticipaba Rob Ford (2017), de acuerdo con el cual el sentimiento antiinmigrante incita en mayor medida a acudir a votar a la extrema derecha (por lo general) que el sentimiento de proinmigración que, por lo contrario, no tiene la misma fuerza a la hora de arrastrar a la población a los colegios electorales. En el caso alemán, vemos que a pesar de que la opinión respecto a la inmigración no sea muy favorable entre la población, los partidos de centroizquierda (la CDU de Merkel y los socialdemócratas) siguen manteniéndose en la mayoría, probablemente por motivos de distinta índole no relacionados con la cuestión migratoria y a la que sus votantes otorguen mayor importancia.

## 5.6. El Sur de Europa: las puertas de entrada a la Unión

Los Estados miembros fronterizos con el Mediterráneo son lógicamente aquellos que más presión migratoria han sufrido, desde el inicio de la crisis en el 2015, en particular Grecia, Italia y España. Grecia registraba en 2015 más de 900.000 inmigrantes no documentados, incremento que difícilmente puede encontrar una correlación con el rechazo a la inmigración, por ser el aumento de un año para el siguiente tan acelerado. Si a ello le sumamos que, en general, la población griega padece una actitud negativa a la inmigración (figura 7).

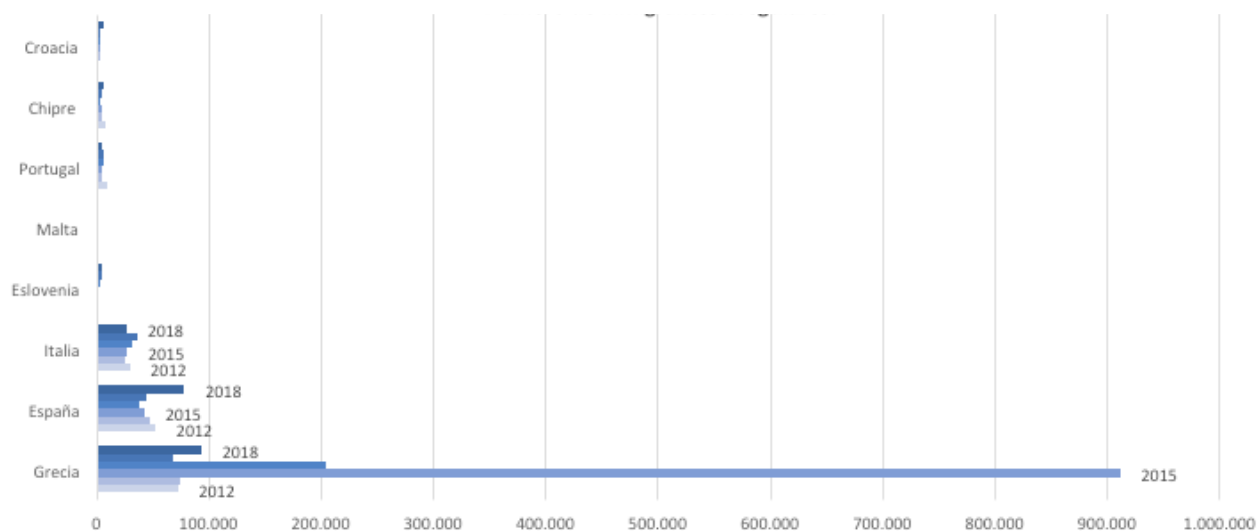
Figura 7. Tasa de aceptación de la inmigración en el Sur de Europa



Datos obtenidos de: Standard Eurobarometer. The Values of Europeans. Survey conducted by TNS Opinion & Social, at the request of the European Commission (N.º 77, 82, 83, 86, 88, 90, 91).

Por lo contrario, en Italia y en España, a partir de 2014, la inmigración irregular crece drásticamente y, sin embargo, también incrementa la aceptación de la inmigración.

**Figura 8. número de inmigrantes irregulares**



Datos obtenidos de: *Third country nationals found to be illegally present - annual data (rounded)*. Eurostat

Ahora bien, si a lo que atendemos es al porcentaje de población total que representan los inmigrantes irregulares, nos encontramos con que los países más afectados son Grecia, Chipre y Malta.

**Tabla 2. Porcentaje de inmigrantes irregulares en relación con población total**

	2012		2014		2015		2016		2017		2018	
España	53,93	0,11	53,33	0,102	52,32	0,10	59,09	0,08	63,04	0,09	59,34	0,16
Portugal	69,47	0,08	51,64	0,04	81,63	0,043	52,17	0,06	55,55	0,05	51,64	0,04
Croacia			53,93	0,05	51,13	0,05	44,08	0,07	44,68	0,08	36,55	0,13
Eslovenia	45,26	0,07	35,1	0,04	38,04	0,04	29,16	0,11	31,95	0,20	22,68	0,21
Grecia	32,65	0,65	23,46	0,67	19,58	0,67	27,83	1,89	21,64	0,63	20,61	0,86
Italia	47,82	0,04	19,35	0,04	21,34	0,04	25,8	0,05	35,16	0,05	31,25	0,04
Malta	28,08	0,54	22,34	0,23	20,88	0,23	25	0,09	22,82	0,11	30,1	0,41
Chipre	21,42	0,90	23,46	0,58	24,21	0,58	22,68	0,40	29	0,47	21,05	0,69

Datos obtenidos de: *Third country nationals found to be illegally present - annual data (rounded)*. Eurostat

En términos de indicadores demográficos, los únicos Estados donde existe una correlación son Eslovenia y Croacia. En efecto, la opinión pública en ambos Estados se ve intensamente influida por las variaciones que sufre el número de inmigrantes irregulares, la densidad poblacional y la tasa de inmigración irregular como porcentaje de la población total.

Desde una perspectiva económica, la opinión pública italiana y española, en relación con la inmigración, dependen enormemente de la situación de empleo: a mayor tasa de desempleo, menor aceptación de la inmigración (tablas 3 y 4).

**Tablas 3 y 4. Correlación entre la tasa de desempleo y tasa de aceptación de la inmigración: Italia y España**

Italia	Tasa de desempleo	Aceptación inmigración		España	Tasa de desempleo	Aceptación de la inmigración	
2012	10,7	47,82		2012	24,8	24,8	
2014	12,7	19,35		2014	24,5	24,5	
2015	11,9	21,34		2015	22,1	22,1	
2016	11,7	25,8		2016	19,6	19,6	
2017	11,2	35,16		2017	17,2	17,2	
2018	10,6	31,25	0,8	2018	15,3	15,3	
				2019	14,1	14,1	0,8735495

Fuente de los datos: Datos obtenidos de: Standard Eurobarometer. The Values of Europeans. Survey conducted by TNS Opinion & Social, at the request of the European Commission (N.º 77, 82, 83, 86, 88, 90, 91).

Unemployment rates. Annual data (rounded). Eurostat

En Grecia, por lo contrario, la opinión pública acerca de la inmigración depende del gasto público per cápita en medidas de protección social. Ello explicaría el declive en la aceptación de la inmigración a partir del 2014, año a partir del cual el gasto en protección social desciende en 200 euros, aproximadamente, por persona.

**Tabla 5. Correlación entre el gasto en protección social y la aceptación de la inmigración**

Grecia	Aceptación inmigración	Gasto en protección social	
2012	32,65	4.693,01	
2014	23,46	4.315,93	
2015	19,58	4.423,88	
2016	27,83	4.470,89	
2017	21,64	4.385,25	0,82804141

Fuente de los datos: Standard Eurobarometer. Europeans Views on the priorities of the European Union. Survey conducted by TNS Opinion & Social, at the request of the European Commission. (N.º. 77, 82, 83, 86, 88, 90, 91). Expenditure: main results. Expenditure on social protection benefits. Euro per inhabitant at constant 2010 prices. Eurostat.

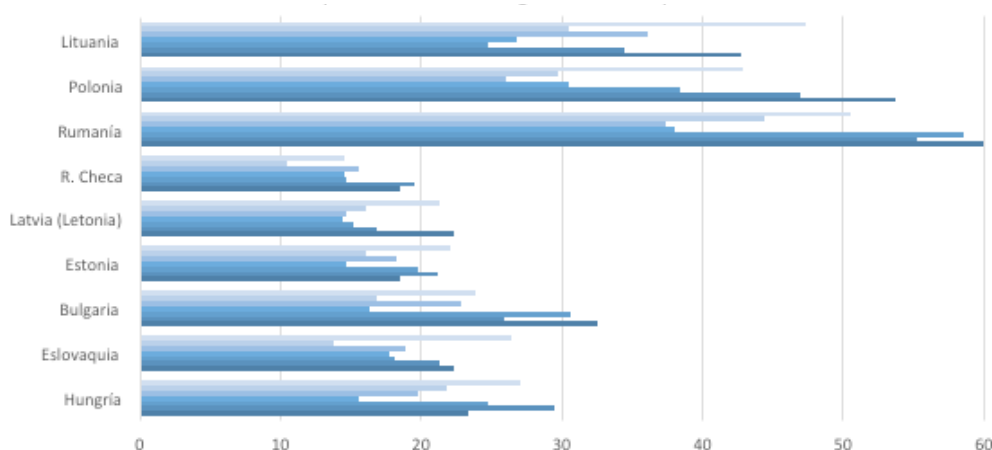
## 5.7. El Este de Europa: abierto rechazo a la inmigración

Los miembros más jóvenes de la Unión Europea —en su mayoría Estados postsoviéticos— son, quizás los más reticentes a las políticas migratorias de la Unión, donde, por ejemplo, vemos en Letonia, en 2017, que tan solo un 14% de la población se muestra a favor de la inmigración.

Probablemente a raíz del acelerado crecimiento económico de los Estados del Este desde su entrada a la Unión Europea, la situación económica no supone una cuestión de preocupación

que condicione la opinión acerca de la inmigración, lo que se infiere de una falta de correlación entre las variables.

**Figura 9. Aceptación de la inmigración en Europa del Este**



Fuente de los datos: Standard Eurobarometer. Europeans Views on the priorities of the European Union. Survey conducted by TNS Opinion & Social, at the request of the European Commission. (N.º 77, 82, 83, 86, 88, 90, 91).

Ahora bien, las cuestiones de corte demográfico influyen enormemente en la opinión pública acerca de la inmigración. Junto a esta cuestión demográfica, se une la preocupación por la delincuencia extranjera. Ello se refleja en el hecho de que Europa del Este es quizá la región europea en la que la tasa de criminalidad cometida por extranjeros más influye en la opinión pública acerca de la inmigración (concretamente, en Rumanía, Polonia, la República Checa y Letonia); sin embargo, siendo dicha tasa de criminalidad especialmente reducida si la comparamos con los demás Estados.

**Tabla 6. Extranjeros condenados por la comisión de delitos, por mil habitantes**

Letonia	Aceptación	Criminalidad		Polonia	Aceptación	Criminalidad	
2012	22,34	3,72		2012	53,65	1,49	
2014	16,84	4,35		2014	46,98	1,43	
2015	15,21	5,34		2015	38,37	1,37	
2016	14,43	7,21		2016	30,43	1,75	
2017	14,63	4,82	-0,7112003	2017	26,08	2,22	-0,763728

Rumanía	Aceptación	Criminalidad		R.Checa	Aceptación	Criminalidad	
2012	60	0,87		2012	18,55	16,32	
2014	55,29	1,27		2014	19,56	14,73	
2015	58,53	1,35		2015	14,73	15,85	
2016	38,04	1,53		2016	14,58	17,12	
2017	37,36	1,46	0,7601576	2017	15,62	17,15	-0,6772107

Datos obtenidos de: Standard Eurobarometer. Europeans Views on the priorities of the European Union. Survey conducted by TNS Opinion & Social, at the request of the European Commission (N.º 77, 82, 83, 86, 88, 90, 91).

Prisoners by citizenship. Foreign country. Per hundred thousand inhabitants. Eurostat.

Wagener (2018) achaca el rechazo a la inmigración en el Este al directo y brusco cambio de un sistema comunista a un sistema neoliberal, lo que resultó en una insuficiencia de recursos de bienestar para proteger a la totalidad de la población. Ahora bien, en nuestro análisis vemos que, en la actualidad, no existe una correlación entre el gasto social y la opinión pública; por lo que, en este caso, el rechazo vendría ya “heredado”, manteniéndose ese miedo a una reversión a la situación anterior en la que la protección social era insuficiente.

Nyzio (2017) refiere a una carencia de capacidades, tanto a nivel económico como de infraestructuras, y a su historia y cultura, de acuerdo con la cual se puede afirmar que no están acostumbrados al trato con musulmanes, a lo que se debe añadir sus experiencias negativas con las minorías. Heath y Richards (2019) se decantan, asimismo, por la línea cultural y religiosa, y concluyen que el escaso contacto a lo largo de su historia con otras culturas constituye la razón de ser de sus actitudes negativas.

## 6. Conclusiones

Tras el análisis realizado podemos afirmar que han quedado probadas las hipótesis planteadas al inicio de estas páginas. Se demuestra que coexisten factores tanto objetivos como subjetivos que influyen en la formación de la opinión pública acerca de la inmigración. No existe un único factor que predomine sobre los demás; sino que los indicadores que inciden en la opinión pública varían según el Estado ante el que nos encontremos. De hecho, hemos visto cómo la formación de la opinión pública suele venir dada por una combinación de factores, tanto objetivos como subjetivos, que se deben tanto a las circunstancias transitorias del Estado como a percepciones de carácter subjetivo que ya se encuentran arraigadas en el sentir de los individuos. En consecuencia, no hay supuestos y generalizaciones válidas para todos los países que puedan explicar el rechazo a la inmigración.

El factor económico suele estar presente únicamente en aquellos Estados en los que la población se ha enfrentado a un empeoramiento de las condiciones económicas (Irlanda, Italia, España). Por lo general, cuando existe un empeoramiento de algunos de los indicadores económicos, dicho factor suele bastar por sí mismo o, por lo menos, prima sobre los demás factores, a la hora de generar un rechazo a la inmigración.

El factor de la “seguridad” está presente tanto en aquellos Estados en los que la inmigración ha estado especialmente vinculada a la delincuencia; como en aquellos otros Estados en los que la criminalidad de la mano de extranjeros no presenta valores especialmente altos. En estos últimos casos, la incidencia del factor seguridad seguramente se ha visto complementada por la coexistencia de factores subjetivos ya presentes en la mentalidad de la población. Lo mismo ocurre en el caso de la densidad y de los valores representativos de la inmigración irregular y de los solicitantes de asilo cuando estos se presentan como únicos factores objetivos que influyen en el considerar de los ciudadanos. La incidencia de estos factores sobre la opinión pública suele venir acompañada de factores subjetivos relacionados con la identidad cultural, étnica y religiosa. Sea la amenaza de la pérdida de la identidad cultural propia, el miedo a una menor cohesión social o simplemente, la natural reacción psicológica a un mayor multiculturalismo; los factores subjetivos pueden conllevar a que un mínimo incremento en el número de extranjeros presentes en el territorio cause un enorme rechazo al fenómeno de la inmigración.

*El factor económico suele estar presente únicamente en aquellos Estados en los que la población se ha enfrentado a un empeoramiento de las condiciones económicas*

Lo que se infiere de este análisis es que la incidencia de un factor u otro sobre la opinión pública depende en gran medida de las circunstancias atravesadas por cada Estado y de las características propias de cada sociedad. Los factores objetivos y subjetivos coexisten y se complementan a la hora de causar un rechazo a la inmigración. Y, aunque los factores objetivos constituyan circunstancias y situaciones que viven los individuos y que afectan a sus vidas, los factores subjetivos, como percepciones que subyacen arraigados en la mentalidad de la población, pueden resultar muchísimo más determinantes y difíciles de alterar.

## Referencias

- Asilo y migración en la UE: cifras y hechos (2019). *Noticias del Parlamento Europeo*.
- Blinder, S., & Markaki, Y. (2018). Europeans attitudes to immigration from within and outside Europe: a role for perceived welfare impacts? (Working Paper) Center on Migration Policy and Society. Oxford University, 20-28.
- Card, D., Dustmann, C., & Preston, I. (2005). Understanding attitudes to immigration: the migration and minority module of the first European Social Survey (Discussion Paper Series no 03/05). Centre for Research and Analysis of Migration, 6-10.
- Díaz Jiménez, P. (2016, junio). ¿Por qué los nórdicos votan ultraderecha? *El Confidencial*.
- Ford, R. (2017). Attitudes towards immigration in Europe: myths and realities. *European Parliament, A5E1*, Pg. 11.
- Furusest, R. (2003). European perceptions of immigration as a security threat. Creating Security through Immigration Control. *Norwegian Institute for International Affairs (NUPI)*.
- González Ferrer, A. (2002). Efectos macroeconómicos de la inmigración. Impacto sobre el empleo y los salarios de los nativos. *Papers*, (66), 133-153. <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v66n0.1625>
- Heath, A., y Richards, L. (2019). How do Europeans differ in their attitudes to immigration? Findings from the European Social Survey 2002/03 – 2016/17 (Working Papers, No. 222). OECD Social, Employment and Migration, 22-23.
- Khader, B. (2016). Los musulmanes en Europa, la construcción de un “problema”. *La Búsqueda de Europa: visiones en contraste*. BBVA.
- Maldonado Solís, N. (2019). El auge de la ultraderecha populista y xenófoba europea en relación con los delitos de odio y el impacto de Alternativa para Alemania en Europa. *Escuela diplomática de Barcelona*, 8-12.
- Martín Artiles, A., y Meardi, G. (2013). Actitudes hacia la inmigración y compromiso igualitario en Europa. *Política y sociedad*, 50(2), 629-656. [https://doi.org/10.5209/rev\\_POSO.2013.v50.n2.38221](https://doi.org/10.5209/rev_POSO.2013.v50.n2.38221)
- Morilla, P. (2015). *Se ahonda la división entre Este y Oeste. Europa ante la crisis de los refugiados*. CIDOB.
- Nyzio, A. (2017). The second revival? The visegrád group and the European Migrant Crisis 2015-2017. *Global and Regional Security Challenges, Politeja*, 14(50/5), 47-98. <https://doi.org/10.12797/Politeja.14.2017.50.03>

- OECD/European Union. (2015). Quality of immigrants' jobs. *Indicators of Immigrant Integration*, 112.
- Ongheña, Y. (2015). La crisis de valores: la propia Unión Europea en tela de juicio. *Barcelona Centre for International Affairs*, 9.
- Porras Ramírez, J. M. (2017). El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización. *Revista de estudios políticos*, 175. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.175.06>
- Richards, L. (2017). Attitudes towards immigration in Europe: Myths and realities. *European Parliament, A5E1*, 16.
- Standard Eurobarometer. Survey conducted by TNS Opinion & Social, at the request of the European Commission.
- Steinberg, F. (2016). Declive económico o xenofobia: ¿por qué el auge de los populismos? *Real Instituto Elcano*.
- Valle Gálvez, A. del (2016). Unión Europea, Crisis de Refugiados y Limes Imperii. *Revista General de Derecho Europeo*, (38), 2-4.
- Wagener, V. (8 de enero de 2018). Europa: el nacionalismo que viene del Este. *Deutsche Welle*.



# JUSTICIA SOCIAL, SALARIO JUSTO Y RENTA BÁSICA UNIVERSAL. UNA DISCUSIÓN EN TORNO A LAS APORTACIONES DEL PENSAMIENTO SOCIAL CRISTIANO

## Social Justice, Fair Wages and Universal Basic Income. A Discussion around Christian Social Thought

**José María Larrú**

Universidad CEU San Pablo

E-mail: larram@ceu.es



Autor

El trabajo rastrea el origen del término justicia social y lo relaciona con la justicia distributiva y la conmutativa. Se discute la validez de la categoría salario justo en relación con la justicia distributiva en el contexto de la ausencia de negociación individual entre trabajador y capitalista de la economía actual. Respecto a la justicia conmutativa se discute la validez de una renta básica universal sin aportación alguna a la sociedad en forma de trabajo. Los tres ámbitos de discusión se iluminan desde el pensamiento social cristiano. Se concluye que la justicia social es una categoría válida en la actualidad pero que debe estar ligada al bien común y la virtud de la responsabilidad. El salario justo debe tener en cuenta las necesidades del trabajador y de su familia, pero también el asimétrico poder de negociación que se produce en la fijación capitalista de salarios. En cuanto a la renta básica universal, el pensamiento social cristiano deja libertad para su posible implantación, aunque el trabajo es una actividad personalizante y por lo tanto un trabajo público garantizado también es una opción atractiva para garantizar un ingreso mínimo vital.



Resumen

Justicia social; salario justo; renta básica universal; responsabilidad.

*Social justice; fair wages; universal basic income; responsibility.*



Key words

Recibido: 02-10-2020. Aceptado: 02-07-2021



Fechas





*The work traces the origin of the term social justice and relates it to distributive and commutative justice. The validity of the fair wages category in relation to distributive justice is discussed in the context of the absence of individual negotiation between worker and capitalist of the current economy. Regarding commutative justice, the validity of a universal basic income is discussed without any contribution to society in the form of work. The three areas of discussion are illuminated from Christian social thought. It is concluded that social justice is a valid category at present but must be linked to the common good and the virtue of responsibility. The fair salary must take into account the needs of the worker and his family but also the asymmetric bargaining power that occurs in the capitalist fixing of wages. As regards universal basic income, Christian social thought leaves freedom for its possible implementation, although work is a personal activity and therefore guaranteed public work is also an attractive option to guarantee a minimum vital income.*

## 1. Introducción

“Justicia social” (JS) es un término polisémico, relativamente moderno. La JS es reclamada casi para cualquier reivindicación política o legal. Cualquier incumplimiento de derechos —sean objetivos por estar escritos en códigos o declaraciones, sean subjetivos porque un colectivo así los considere— se asocia con falta de justicia social.

Este trabajo pretende, en primer lugar, arrojar algo de luz sobre el surgimiento de la JS como categoría multidisciplinar, pues es profusamente usada en Teología moral, Filosofía social, Derecho y Estudios del Desarrollo, entre otros. En segundo lugar, pretende establecer relaciones con otras categorías propias del desarrollo: salario justo, desigualdades, dignidad humana y Estado social de derecho, entre otras. En tercer lugar, pretende profundizar en algunas medidas concretas de política pública, como el debate entre el acceso a un ingreso básico universal o la focalización de ayudas a colectivos necesitados o el debate en torno a la medición y medios para combatir la desigualdad de oportunidades. Establecidos estos tres objetivos, el trabajo entra en diálogo con los ODS 8 (crecimiento económico y trabajo decente), con el 10 (reducción de las desigualdades) y con el 16 (paz, justicia e instituciones sólidas).

El trabajo se estructura en otras tres secciones, coincidentes con cada uno de los objetivos arriba mencionados. En la sección 2 se explora el origen de la JS y sus relaciones con otros tipos de justicia (la legal, distributiva y conmutativa). La sección 3 desarrolla las conexiones entre JS y desigualdad de oportunidades y salario justo. La sección 4 plantea y discute algunas formas concretas de promoción de la JS, centrándose en el campo del trabajo en el contexto de la Industria 4.0 y sus amenazas y oportunidades, así como en el debate entre rentas universales o focalizadas y condicionadas. La sección 5 recoge las principales conclusiones.

## 2. Taxonomía de justicias y el origen de la justicia social

El origen del término “Justicia Social” en su sentido más moderno y actual puede rastrearse en cuatro etapas (Pérez-Garzón, 2019).

La primera etapa o de antecedente más remoto, hace referencia a la clasificación de los tipos de justicia de Aristóteles en su *Ética a Nicómaco*. En ella divide la justicia en dos grandes categorías: la *justicia general* o universal que se rige en el orden suprahumano (la ley eterna o ley divina que rige la naturaleza física y las leyes cósmicas) y la *justicia particular* que involucra relaciones

humanas. Esta a su vez —la particular— se divide en *justicia distributiva* y *justicia conmutativa*<sup>1</sup>. Aristóteles reflexionó sobre todo sobre la primera de ellas, la justicia distributiva, porque estaba interesado en pensar sobre el mejor modo de organizar la sociedad de su tiempo. La unidad social de su época era la *polis* o ciudad y la justicia reclamaba un procedimiento por el que acceder a los puestos de representación o cargos públicos. A estos cargos solo tenían acceso los varones libres, en una sociedad donde mujeres y niños no tenían el mismo estatus que los varones y donde la esclavitud era un hecho social incuestionado. La preocupación de Aristóteles en la justicia distributiva era garantizar que el acceso a los cargos administrativos y políticos fueran fruto del mérito y cualidades de los aspirantes. Así, la justicia queda definida como la virtud por la que cada quien recibía de la sociedad “lo suyo” con independencia de sus particularidades y conforme a sus méritos y capacidades para el gobierno (justo) de la polis. Las dos normas sobre las que se basaba la justicia eran la *isegoría* (todo ciudadano —libre y varón— debía poder ser escuchado en el *ágora*) y la *isonomía* (todos los ciudadanos debían ser tratados en igualdad ante la ley). La justicia distributiva regulaba así las relaciones entre el individuo y toda la sociedad. Y cada sociedad o comunidad administraba esa justicia distributiva, sin pretender una extensión a una mayor dimensión como la internacional y mucho menos la global<sup>2</sup>.

Contrarias a la justicia distributiva son prácticas como la discriminación laboral por sexo, raza o etnia, los sobornos, la evasión fiscal, la manipulación de precios, beneficiarse por información privilegiada, y la brecha salarial entre hombres y mujeres ante igual trabajo y productividad (O’Boyle, 2011).

La *justicia conmutativa*, por su parte, fue más desarrollada por Tomás de Aquino en el siglo XIII. Conocedor de la taxonomía de Aristóteles, el fraile dominico acepta la existencia y diferencia entre la ley eterna-divina y las leyes humanas. El conjunto de leyes humanas, conforman la *justicia legal* que rigen entre los miembros de una sociedad con el fin de alcanzar el *bien común* (una categoría difusa, pero que —de momento— podemos asociar con las relaciones que rigen cada individuo con su comunidad, sea este el feudo, municipio, país o región). Hay una serie de normas comunes en esta *justicia legal* que todos deben reconocer: la *ley natural*. Consiste en reconocer que hay categorías comunes, insertas en la razón humana y operantes en la naturaleza, cuya obediencia es la base de toda moralidad. A diferencia de Aristóteles, el Aquinate se preocupó con profusión sobre la *justicia conmutativa*. Esta hace referencia a las relaciones entre individuos entre sí (no con alguna comunidad) y se aplica sobre todo a los intercambios en sus acciones comerciales o las relaciones entre superior-subordinado en el ámbito laboral. Será justo el precio que iguale el valor de las cosas intercambiadas. Tomás no tiene interés en diferenciar precio de valor (como luego harán los moralistas escoceses dando lugar a la teoría económica del valor, diferenciando valor de uso del valor de cambio), pero sí que ofrece orientaciones morales para los intercambios, como por ejemplo la transitividad. Si A tiene mayor valor que B y B mayor valor que C, A no puede tener mayor valor que C. Lo justo es entonces igual a lo equivalente en valor. El intercambio justo obliga al pago de “lo que se le debe”, con inde-

*La justicia conmutativa, por su parte, fue más desarrollada por Tomás de Aquino en el siglo XIII*

1 Autores como O’Boyle (2011) incluyen una tercera, la *justicia contributiva*, como ámbito de relaciones entre lo que una persona contribuye a los fines de un grupo y lo que de ella recibe. Nosotros, en este trabajo, la incluimos dentro de la distributiva al considerar la contributiva como un caso particular de las relaciones entre los individuos y las comunidades (grupos sociales) o la sociedad en general.

2 Pogge propuso utilizar el término “justicia global” ya en su tesis doctoral de 1983 y defiende que ésta sea aplicable al ámbito de la globalización y los problemas de justicia intergeneracional, migraciones y medioambientales que crea —entre otros—, presentando así una dimensión superior a la justicia tratada en el derecho internacional: cf. Pogge (2008).

pendencia de las necesidades, habilidades, méritos o cualquier otra circunstancia de los sujetos que intercambian. Subyace aquí la conocida idea de Adam Smith de que los intercambios son una tendencia natural entre los hombres, que buscan su propio interés y no los hacen en base a sentimientos como la compasión o la solidaridad<sup>3</sup>. Por tanto, por la *justicia conmutativa* se garantiza la igualdad de derechos y es justo recibir tanto como se da en el terreno de los *commutare* (intercambios en latín)<sup>4</sup>.

Contrarias a la justicia conmutativa son prácticas como la explotación laboral, la malversación, el robo, extender cheques sin fondos, la usura o primas y subvenciones no debidamente justificadas (O'Boyle, 2011).

La segunda etapa en el origen del término *justicia social* la podemos establecer entre los siglos XVII a XIX. Rousseau, por ejemplo, cree que una de las obligaciones del monarca es garantizar la justicia social a sus súbditos. Esto introduce un aspecto interesante ya que JS es una categoría moral pero extrínseca: se reclama a otro (el rey, el parlamento o la Hacienda pública) pero en una sociedad —la europea ilustrada— que renuncia a toda justificación trascendente de la moralidad. Se apela a “otro” que imparta justicia, pero ese no puede ser Dios. Se produce la ruptura entre iusnaturalismo e iuspositivismo, al negar la existencia de una ley natural común a todo ser humano<sup>5</sup>. Se separan entonces la Sociología, la Filosofía y la Teoría del derecho y el iuspositivismo desliga la moral del derecho, planteándose la dificultad de conocer qué es lo justo si no existe una idea de bien o de moralidad universalmente compartida, aunque sea de mínimos.

Dentro de esta segunda etapa es común hacer referencia a la obra *Saggio teoretico di diritto naturale, appoggiato sul fatto* del jesuita Luigi Taparelli D'Azeglio en 1840-43 (Ballesteros, 2008, p. 20; Pérez-Garzón, 2017, p. 36) quien utiliza el término JS en referencia al deber de igualar de hecho a todos los hombres en lo tocante a los “derechos de humanidad”. Tenemos entonces una novedad respecto a los anteriores tipos de justicia pues ahora hay ya una referencia común a “lo humano” que iguala y a un ámbito de aplicación supra-inter-individual y supra-comunitario-local. La JS debe ser global y Taparelli no la asocia a superar la pobreza, pero sí con el derecho del obrero a percibir un salario justo, aspecto que desarrollaremos después.

Otra aportación importante es la de los socialistas fabianos que en 1889 publican *Fabian Essays in Socialism* (Shaw et al., 1889) defendiendo a la JS como el fin más excelente de la ética y

*Rousseau, por ejemplo, cree que una de las obligaciones del monarca es garantizar la justicia social a sus súbditos*

3 Pero conviene también recordar que la base de la convivencia social y de la moralidad en Smith, se basa en la *simpatía* o capacidad de ponerse en las circunstancias de otro, tal como establece en su *Teoría de los Sentimientos Morales*. Tanto Smith como Hume apelarán al extrínseco “observador imparcial” como remedio (insuficiente) en los desacuerdos ante lo justo, con tal evitar la apelación última a Dios, al monarca o a otro agente externo como fuente del bien moral. Kant llevará al extremo el inmanentismo moral al situar en una “dignidad secularizada” el fundamento de toda ley moral. La autonomía y la buena voluntad son las bases sobre las que intenta construir su moral de justicia; «Ni en el mundo ni en general tampoco fuera del mundo es posible pensar nada que pueda considerarse como bueno sin restricción, a no ser tan sólo una buena voluntad» (Kant, 1973). La buena voluntad kantiana quiere la ley, a diferencia de la agustiniana que ama el Bien: cfr. Pegueroles (1994).

4 En el siglo XVII, moralistas como Pedro de Ledesma, consideraron que la justicia conmutativa era más perfecta que la distributiva: “lo que se da por la justicia conmutativa es debido absolutamente al ciudadano, y es cosa suya, a la que tiene derecho adquirido. Lo que se da y distribuye por la distributiva, no es de manera debido, ni es del particular, ciudadano, si tiene derecho adquirido, sino débese hacer suyo conforme a sus méritos y conforme a su calidad”; P. de Ledesma (1614) *Suma de moral*, A. Ramírez, Salamanca, p. 286.

5 Aunque el iuspositivismo tiene antecedentes en Hobbes, Comte o Bentham, suele señalarse a Hans Kelsen y su *Teoría pura del Derecho* de 1935, como un pilar clave en su sentido moderno. Esta separación recibió fuertes críticas sobre todo después de la II Guerra Mundial al evidenciar que los actos nacionalsocialistas fueron todos “conforme a derecho” o jurídicamente correctos. Se evidencia así la dificultad de desligar toda justicia a una idea de bien o moralidad.

guía de los cambios necesarios para lograr la socialdemocracia sin revoluciones. En Inglaterra, David Lloyd George afirma que la JS es el fin de su partido: el laborista. En Francia, Jean Jaurés sostiene que la JS debe ser un componente de toda sociedad ética y pacifista. En Argentina, Alfredo Palacios, fundador del partido socialista en su país en 1904 vincula la reivindicación de un “nuevo derecho” a la JS para obreros y sindicatos (Pérez-Garzón, 2008). Es interesante, como vemos, que la JS comparta tanto un antecedente religioso-católico como socialista.

La tercera etapa puede fecharse en la primera mitad del siglo XX. En 1919, terminada la I Guerra Mundial, se crea la OIT que en su documento fundacional sostiene que “la paz universal y permanente sólo puede basarse en la JS”, introduciendo así un elemento novedoso que es la asociación JS-paz tan presente en el ODS 16. Esta etapa también queda presidida por el uso de la categoría JS en la Doctrina Social de la Iglesia católica con referencias explícitas en tres encíclicas sociales por parte de Pío XI: la *Quadragesimo Anno* (QA) de 1931, sobre la restauración del orden social; la *Divini redemptoris* (DR) (1937) sobre el comunismo ateo; y la *Firmissimam constantiam* (1937) con motivo de la persecución religiosa en México. En esta última, hay dos referencias. Una que simplemente recuerda que además de la justicia conmutativa existe la justicia social y la otra, de mayor interés, que sostiene que, en nombre de la JS, pueden quedar derechos individuales en suspenso como el de la propiedad privada, cuando el bien común así lo exija.

Por lo que respecta a la *Divini redemptoris* la categoría JS aparece en cinco ocasiones<sup>6</sup>. En el n.º 31 se apela a la JS —junto a la caridad cristiana— como claves para la “configuración y penetración del orden económico y social” que no han logrado ni el liberalismo (calificado como “amoral”) ni el comunismo con su lucha de clases y “el abuso autocrático del poder del Estado” (DR 31). En el n.º 52, aparece la JS dos veces. Primero, referida como *deber* aplicable a las relaciones entre patronos y obreros, y luego como exigencia a todos los individuos que, mediante la JS, contribuyen al bien común<sup>7</sup>. Además, la JS debe dar a los hombres, “dotados de la dignidad de persona, todos los medios que necesitan para cumplir su función social particular” (DR 52). Aparece aquí, por primera vez, la asociación entre JS y dignidad humana y la de JS-remedio de la pobreza, que va a ser característica de esta tercera etapa. Además, queda clara la referencia a la JS como deber en la actividad económica y como característica propia del Estado: “el cumplimiento, por tanto, de los deberes propios de la justicia social tendrá como efecto una intensa actividad que, nacida en el seno de la vida económica, madurará en la tranquilidad del orden y demostrará la entera salud del Estado” (DR 52). Por último, en el n.º 53, aparece la JS asociada a dos concreciones económicas que debe recibir el obrero (trabajador): i) el “salario proporcionado”, que debe permitir adquirir a su perceptor un “modesto patrimonio” que evite “la plaga del actual pauperismo universal”; ii) unos “seguros públicos o privados, para el tiempo de la vejez, de la enfermedad o del paro forzoso”. Como puede verse, ya se

*Además, la JS debe dar a los hombres, “dotados de la dignidad de persona, todos los medios que necesitan para cumplir su función social particular”*

6 Junto a la JS, la categoría “dignidad” usada en DR más atribuida a colectivos (como la familia o los trabajadores) será básica para que la Constitución irlandesa de 1937 escrita por Éamon de Valera la signifique de forma definitiva en el constitucionalismo moderno, pero ya personalizada. Su preámbulo declara: “seeking to promote the common Good, with due observance of Prudence, Justice and Charity, so that the dignity and freedom on the individual may be assured, true social order attained, the unity of our country restored, and concord established with other nations, do hereby adopt, enact, and give to ourselves this Constitution”: cf. Moyn (2014, pp. 39ss) para un desarrollo de cómo el movimiento de sociedad civil católica y la democracia cristiana puso, desde 1934, estas bases que tanto influirían en la Carta de Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 o la Ley Básica (constitución o *Grundgesetz*) alemana de 1949, tras la Segunda Guerra Mundial y el genocidio nazi, para considerar que la dignidad humana era inviolable y fundamento de los derechos humanos individuales.

7 “[...] hay que afirmar la existencia de la *justicia social*, que impone *deberes* específicos a los que ni los patronos ni los obreros pueden sustraerse. Y es precisamente propio de la justicia social *exigir* de los individuos todo lo que es necesario para el bien común” (DR 52, el subrayado es propio).

inicia una concreción de la JS hacia la protección económica y social que enlaza con las ideas socialistas de la segunda etapa. Para su logro, deben constituirse instituciones apropiadas que las garanticen<sup>8</sup>. En la década de los años 30, estas instituciones son las que hoy denominamos asociaciones patronales y sindicatos, que deben cooperar en oposición a la lucha de clases promovida por el comunismo, y a la libre concurrencia promovida por el liberalismo.

Por lo que se refiere a la QA, la JS aparece en seis ocasiones. En el n.º 58 parece ser sinónimo de bien común y antónimo de las grandes desigualdades económicas de su tiempo<sup>9</sup>. Estas son reflejo de salarios injustos percibidos por los obreros, como es denunciado en los números 71 y 74 del texto<sup>10</sup>. En el 88, aparece la JS asociada con la caridad social y recalca que las “instituciones públicas deben estar imbuidas de la JS” así como que la economía debe quedar completamente “informada” por ella. En el n.º 101, se afirma que la economía de mercado “no es viciosa por naturaleza”, sino que lo es cuando: i) el capital abusa de los trabajadores; ii) el capital no tiene en cuenta la dignidad humana de los trabajadores; iii) se olvida la economía del “carácter social” con que la dota el bien común y la JS<sup>11</sup>. El n.º 110, vuelve a reiterar la inseparabilidad de JS y bien común.

En suma, la aportación de la DSI a través de las cartas de Pío XI configuran a la JS asociándola a cuatro categorías clave: *salario justo, dignidad humana, bien común, y caridad social*. El campo de relaciones predominante en esta etapa son las laborales (patronos-obreros) en el contexto de la industrialización masiva fruto de la Revolución Industrial<sup>12</sup>.

La aportación católica influirá decisivamente en la incorporación de la JS a la constitución de Irlanda en 1937, de la India en 1949 y en muchas posteriores (incluida la cubana de 1976). En la actualidad, cerca de ochenta constituciones consagran la categoría “JS” como uno de los valores del Estado o un principio fundacional del mismo (Pérez-Garzón, 2019, p. 68) la mayoría de ellos, países en desarrollo<sup>13</sup>. Este hecho implica otro rasgo propio de la JS y es su aplicación

*En suma, la aportación de la DSI a través de las cartas de Pío XI configuran a la JS asociándola a cuatro categorías clave: salario justo, dignidad humana, bien común, y caridad social*

8 Textualmente dice Pío XI: “si, como sucede cada día con mayor frecuencia, en el régimen de salario los particulares no pueden satisfacer las obligaciones de la justicia, si no es con la exclusiva condición previa de que todos ellos convengan en practicarla conjuntamente mediante *instituciones* que unan entre sí a los patronos —para evitar entre éstos una concurrencia de precios incompatible con los derechos de los trabajadores—, es deber de los empresarios y patronos en estas situaciones sostener y promover las *instituciones* necesarias que constituyan el medio normal para poder cumplir los deberes de la justicia” (DR 54; el subrayado es propio).

9 “A cada cual, por consiguiente, debe dársele lo suyo en la distribución de los bienes, siendo necesario que la partición de los bienes creados se revoque y se ajuste a las normas del bien común o de la *justicia social*, pues cualquier persona sensata ve cuán gravísimo trastorno acarrea consigo esta enorme diferencia actual entre unos pocos cargados de fabulosas riquezas y la incontable multitud de los necesitados” (QA 58).

10 “Hay que luchar denodadamente, por tanto, para que los padres de familia reciban un sueldo lo suficientemente amplio para tender convenientemente a las necesidades domésticas ordinarias. Y si en las actuales circunstancias esto no siempre fuera posible, la *justicia social* postula que se introduzcan lo más rápidamente posible las reformas necesarias para que se fije a todo ciudadano adulto un salario de este tipo” (QA 71). “Es contrario, por consiguiente, a la *justicia social* disminuir o aumentar excesivamente, por la ambición de mayores ganancias y sin tener en cuenta el bien común, los salarios de los obreros; y esa misma justicia pide que, en unión de mentes y voluntades y en la medida que fuere posible, los salarios se rijan de tal modo que haya trabajo para el mayor número y que puedan percibir una remuneración suficiente para el sostenimiento de su vida” (QA 74).

11 “[...] realmente no es viciosa por naturaleza, sino que viola el recto orden sólo cuando el capital abusa de los obreros y de la clase proletaria con la finalidad y de tal forma que los negocios e incluso toda la economía se plieguen a su exclusiva voluntad y provecho, sin tener en cuenta para nada ni la dignidad humana de los trabajadores, ni el carácter social de la economía, ni aun siquiera la misma *justicia social* y bien común” (QA 101).

12 Para un desarrollo del pensamiento social católico sobre la justicia social posterior del pontífice Pío XI, puede verse Ballesteros (2008) que aborda las contribuciones de Pío XII, Juan XXIII, Pablo VI y Juan Pablo II (ya no el de Benedicto XVI ni Francisco).

13 Puede consultarse la relación en la nota a pie 1 de Pérez-Garzón (2019). España no está incluida.

en regímenes políticos de *Estado social de derecho* que junto a la *dignidad humana* y la *igualdad de oportunidades* configuran un contexto hermenéutico válido para la JS (Pérez-Garzón, 2019).

La cuarta y última etapa recorre desde la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad. Esta etapa se caracteriza por la progresiva carga de la JS a ámbitos adicionales a las relaciones laborales como ocurrió en la tercera y la extensión hacia derechos humanos de segunda generación, ligados al Pacto de Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas de 1966<sup>14</sup>, donde la JS queda vinculada a una protección efectiva por parte del Estado-nación como garante principal de esos derechos<sup>15</sup> y de la JS, y una asociación fuerte con los mínimos vitales y la igualdad de oportunidades. Por ejemplo, J. F. Kennedy denominó y promovió llevar a cabo “acciones afirmativas” para garantizar los derechos civiles y políticos y favorecer la lucha contra la discriminación (por ejemplo, admitiendo alumnos de color en las universidades norteamericanas)<sup>16</sup>. Por otra parte, hay que mencionar dos aspectos notables en esta etapa. El primero es que JS no aparece como tal en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU de 1948, aunque el art. 10 proclama que toda persona tiene derecho “a ser oída públicamente y con *justicia* por un tribunal independiente e imparcial”. Pero no hay un “derecho a la justicia social” definido. El segundo, es la obra de Hayek *Law, Legislation and Liberty* de 1973 (vol. II cap. 3) donde expone que él no encuentra sentido alguno al término y lo cree vacío de contenido real y político dada la polisemia con que se emplea.

No obstante, la segunda mitad del siglo XX será muy fecunda en las reflexiones en torno a la JS. Podemos destacar tres aproximaciones. En primer lugar, no se puede entrar en profundidad en las diversas teorías, pero no puede dejar de mencionarse la aportación de John Rawls (1971) que reflexiona de forma procedimental el modo de construir la JS en sociedades democráticas que aceptan el Estado social de derecho. Su conocido principio del “maximin” opera bajo las categorías rawlsianas de posición original, velo de ignorancia y representación universal de todos los afectados, aceptando que las desigualdades justas solo serán aquellas que mejoren la posición de los más indefensos. La JS es pensada así en términos distributivos de los bienes primarios<sup>17</sup>. Esta misma línea *distributiva*, pero en matización a Rawls pueden considerarse las aportaciones de Nussbaum (2006) extendiendo la justicia desde los bienes primarios a las relaciones internacionales, las personas con discapacidad o el trato a los animales; y la aportación de Sen (2008) que propone abandonar el modo procedimental (teórico) de Rawls para

*No obstante, la segunda mitad del siglo XX será muy fecunda en las reflexiones en torno a la JS*

14 El texto comienza en su Preámbulo señalando: “Considerando que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la *justicia* y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables” (Preámbulo, párrafo 1; Naciones Unidas, 1966). El preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 es casi idéntico: Considerando que la libertad, la *justicia* y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana” (Preámbulo, párrafo 1, Naciones Unidas 1948).

15 El protagonismo dado al Estado en “Considerando que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos”, tiene su ineludible complemento en “Comprendiendo que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, está obligado a procurar la vigencia y observancia de los derechos reconocidos en este Pacto” (Preámbulo, párrafos 4 y 5; Naciones Unidas, 1966).

16 Según Moses (2010, p. 213), en 1961 Kennedy emitió la Orden Ejecutiva No. 10.925, exigiendo a todas las agencias gubernamentales que vayan más allá de la no discriminación pasiva para tomar medidas afirmativas para no discriminar en la contratación.

17 Para Rawls, estos son “las cosas que necesitan los ciudadanos en tanto que personas libres e iguales”, entre los que se incluyen derechos y libertades básicas, desplazamiento y elección de la ocupación, poder acceder a puestos y cargos de responsabilidad, ingreso y riqueza o el respeto a uno mismo (Murillo y Hernández-Castilla, 2011, pp. 13-14).

centrarse en la JS como acceso a los medios (mayores que los bienes primarios) que permitan a las personas logros específicos (*functionings*) que les den las capacidades (*capabilities*) para vivir libremente su propio plan de vida razonado. Para Sen, entonces, la JS es el medio o proceso por el que se construye el desarrollo humano. Es esta una postura cercana a la del pensamiento social cristiano que también sitúa a la JS como medio para construir el bien común, base del desarrollo humano integral (Larrú, 2018).

Si esta primera aproximación destaca la JS como distribución, la segunda lo hace como *reconocimiento*. En esta corriente han trabajado Collins (1991), Fraser & Honneth (2003) o Fraser (2008) entre otros. Destacan que no existen relaciones justas sin el respeto a la diversidad cultural, a las minorías étnicas y en ausencia de represión por el poder dominante. No hay justicia social si existe dominación (Walzer, 1983). La JS va entonces más allá de lo socioeconómico y se integra en lo cultural. No es suficiente la redistribución, sino también el reconocimiento de la igualdad radical que la dignidad humana implica para la convivencia social.

La tercera aproximación hace referencia a la JS como *participación* y resalta, en continuidad con la anterior, la limitación de una JS que no incorpore igualdad de oportunidades, acceso al poder, voz y participación en la vida pública o acceso al conocimiento que posibilite una incidencia pública efectiva y no solo declarativa (cf. Young, 1990; Honneth, 2003). Sin inclusión, respeto a la diferencia, ni responsabilidad no es posible considerar la JS (Young, 2000, 2010)<sup>18</sup>.

En resumen, la JS partió de la taxonomía aristotélica entre justicia general y particular. Dentro de la particular, Aristóteles planteó la justicia distributiva como el ámbito de las relaciones entre el individuo con su comunidad. El medioevo desarrolló la justicia conmutativa, abordando las relaciones interindividuales y durante los siglos XVII y XVIII se reflexionó sobre el intercambio de equivalentes siendo el valor una categoría central en la ética utilitarista de los moralistas escoceses y de Bentham, causando una fuerte influencia en la teoría microeconómica convencional. Durante el siglo XIX, posiblemente para complementar las dimensiones de justicia distributiva y conmutativa y dar solución a la situación de empobrecimiento obrero y miseria que ni el liberalismo, ni el comunismo lograban eliminar, fue tomando cuerpo el término JS. Ya en el siglo XX, tanto el pensamiento social católico como las teorías filosóficas de la justicia han enriquecido el contenido y el procedimiento de la JS, pero aún sigue siendo una categoría opaca y polisémica. Aun así, es utilizada como reclamo, eso sí, dentro de los Estados-nación<sup>19</sup>. Para superar esta limitación, algunos autores proponen la categoría de *justicia global* que, superando la separación tradicional entre relaciones intranacionales e internacionales, extendería el análisis moral a todo el campo institucional (por ejemplo, Pogge, 2008, p. 103)<sup>20</sup>.

En la figura 1 se ofrece un esquema de círculos que se superponen entre la justicia legal, distributiva, conmutativa y social. De la confluencia de las tres últimas, destacamos el bien común como *fin* al que toda persona, toda organización política, socioeconómica y cultural debe moralmente tender, incluyendo al Estado, y siempre bajo el principio de subsidiariedad.

*Dentro de la particular, Aristóteles planteó la justicia distributiva como el ámbito de las relaciones entre el individuo con su comunidad*

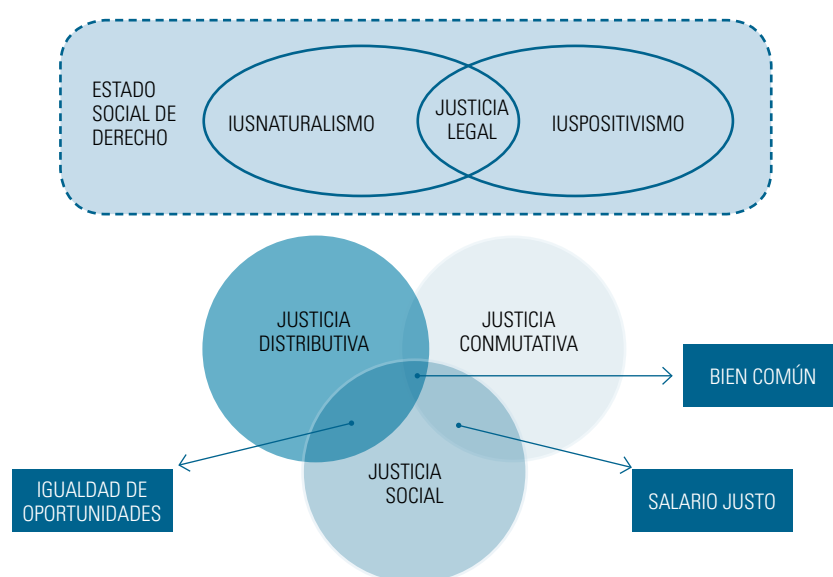
18 No es el lugar para extenderse más sobre las teorías de la justicia después de Rawls y las aportaciones libertarias de Nozick, el igualitarismo de Dworkin y Cohen y MacKinnon o el marxismo analítico del conocido como "grupo de septiembre". El interesado puede consultar obras especializadas como Gargarella (1999), Fleischacker (2004) o Jackson (2005) entre la abundantísima literatura que aborda el tema.

19 El término JS no aparece por ejemplo en la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

20 Este autor advierte cómo Rawls complementó su teoría doméstica de la justicia (en *A theory of Justice*) con una teoría internacional de la *ética* (en *Law of Peoples*), pero no de la justicia (Pogge, 2008, p. 103).

Es posible que la JS sea el medio privilegiado para construir el proceso teleológico hacia el bien común universal. En la confluencia de la justicia distributiva y social, destacamos la igualdad de oportunidades, como categoría más profunda y compleja a la hora de abordar la cuestión multidimensional de las desigualdades, que trataremos en la sección 4. En la confluencia entre justicia conmutativa y social, destacamos la vertiente económica de las relaciones laborales y la cuestión del salario justo que tratamos a continuación.

**Figura 1. Una taxonomía de la justicia y sus interrelaciones**



Fuente: elaboración por el autor

### 3. Salario justo y justicia social

El ODS 8 se propone metas “negativas” como las de eliminar el trabajo forzoso, la trata, la esclavitud o el trabajo infantil, erradicar discriminaciones laborales como las diferencias salariales por exclusivo motivo del género o ser migrante, reducir el número de parados, especialmente el juvenil y otras metas “positivas” como la meta 8.5.: “Para 2030, lograr el empleo pleno y productivo y garantizar un trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor”.

Hemos visto como la justicia conmutativa trata de lograr justicia en los intercambios. Los más comunes pueden ser objetos a cambio de dinero, pero también se incluye el intercambio de dinero por la confianza de pagos futuros (préstamo a interés que debía ser “justo”, es decir, sin usura), o el intercambio de fuerza de trabajo a cambio de salario. Cuando el valor de lo producido se medía en las horas de trabajo (con independencia de su peligrosidad) como proponían los economistas clásicos —Marx incluido— el salario justo era aquel que previamente acordaban un trabajador (manual) y el empresario que lo contrataba. Dado que se suponía que el mercado equiparaba el precio con los costes de producción, el precio de equilibrio que fijaba un mercado que permitiera los intercambios libres, sería el que igualaba el precio con el coste marginal de



producir y vender una unidad adicional. Como el salario era fijado previamente a la venta del producto, el incentivo del empresario era maximizar su beneficio fruto de la diferencia entre el precio de mercado y el salario pagado al obrero. La estructura capitalista conducía a un enfrentamiento entre obreros y patronos donde la parte más débil eran los obreros con menor poder de negociación —antes de la venta real de lo producido frente a la posibilidad de que el precio final en el mercado se elevara y el beneficio del capitalista tendiera indefinidamente al alza—. Notemos que el empresario sabe lo que pagará al trabajador *antes* de que lo producido por él se venda, por lo que se arriesga a que incluso no cubra todos los costes de producción y quiebre. Pero también puede tener ganancias superiores a las *esperadas* si logra ir alzando el precio a lo largo del tiempo en sus ventas en el mercado.

La separación entre el valor de uso (utilidad subjetiva y, por tanto, múltiple)<sup>21</sup> de una mercancía y el valor de cambio (cantidad objetiva de dinero que un demandante está dispuesto a desprenderse —y lo hace— para adquirir la mercancía) ha sido objeto de análisis desde Marx.

Cuando el propietario de los medios de producción, actuando racionalmente a lo Bentham, se propone maximizar su beneficio por la venta de las mercancías producidas por los trabajadores, su acción racional será minimizar los pagos remunerativos al trabajador<sup>22</sup>. Cuando la oferta de trabajadores es muy elevada (sea por demografía autóctona o por llegada de emigrantes) y su elasticidad de demanda hacia el empleo es muy rígida debido a su bajo nivel cualificación y unas habilidades fácilmente sustituibles por otro trabajador o por capital, se dan las circunstancias para que los salarios bajen hasta llegar a apenas superar el mínimo vital del trabajador y su familia. Así se fue produciendo la “lucha de clases” entre trabajadores y patronos en los siglos XVIII y el XIX, dando lugar al incremento explosivo de los “pauperes” y el nacimiento de las políticas antipobreza (Ravallion, 2015; Ravallion, 2016, pp. 11-127).

Hoy en día las cosas son diferentes. No solo porque la “cuestión obrera” decimonónica se haya convertido en la “cuestión laboral” con volúmenes de desempleo masivo<sup>23</sup>, sobre todo juvenil, sino por las consecuencias políticas que la falta de expectativas futuras genera (recuérdense las fallidas primaveras árabes protagonizadas por jóvenes), y las desigualdades de ingreso que se producen desligadas de la verdadera productividad de los trabajadores. ¿Qué es lo justo —laboralmente hablando— en una economía globalizada, donde la producción de muchas mercancías está dispersa en internacionales cadenas globales de valor, donde los intercambios

*Así se fue produciendo la “lucha de clases” entre trabajadores y patronos en los siglos XVIII y el XIX, dando lugar al incremento explosivo de los “pauperes” y el nacimiento de las políticas antipobreza*

21 Todo objeto, mediante la creatividad humana, es susceptible de múltiples usos. Un martillo tiene un valor de uso de clavar clavos y también de matar a otro o de hacer música golpeándolo contra un metal o un tambor. El valor de uso o satisfacción que le puede producir a un profesor impartir una clase, depende de su propia escala de valoración y varía incluso de un día a otro, en función de su estado de ánimo, si la clase salió según sus expectativas o no, etc. El valor de cambio es la preferencia que muestra ese profesor para dar su tiempo impartiendo una clase a cambio de una cantidad de dinero, su salario. Aunque pueda variar a lo largo de su carrera profesional, se estima constante a corto plazo. Cada hora de clase queda determinada al aceptar el contrato y no se considera “justo” que cambie de una clase a otra.

22 Notemos que el “capitalista” *también* trabaja. No está ocioso como rentista que lo único que ha hecho ha sido poner las herramientas en manos de los obreros y sentarse a ingresar ganancias. El empresario trabaja planificando el proceso productivo, analizando el dinamismo del mercado, administrando sus finanzas, buscando mejores proveedores, dando formación a sus trabajadores, identificando nuevos clientes. Incluso, si queremos, “manipulando” mediante el marketing los deseos de los potenciales clientes para que sientan cada vez una mayor necesidad de adquirir los productos ofertados por su empresa.

23 La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible señala que el desempleo mundial aumentó de 170 millones en 2007 a casi 202 millones en 2012, de los cuales alrededor de 75 millones son mujeres y hombres jóvenes. Casi 900 millones de trabajadores —1 de cada 3— vive por debajo del umbral de pobreza, con menos de 2 dólares de los Estados Unidos, y solo será posible erradicar la pobreza a través de empleos estables y bien remunerados. Se necesitan 470 millones de empleos a nivel mundial para las personas que se incorporarán al mercado laboral entre 2016 y 2030.

que más deprecia crecen ya no son los bienes sino algunos de los servicios (los financieros, de telecomunicaciones, de transporte, empresariales), donde la deslocalización (o relocalización de nuevo al país pero con menores salarios) es protagonista en cuanto se presiona a las multinacionales con acciones sindicales reivindicativas o donde los estándares laborales no son en absoluto comparables entre países desarrollados, emergentes o de baja renta?

Si la Gran Depresión implicó la reforma keynesiana al modelo clásico de funcionamiento del mercado de trabajo, la Gran Recesión sigue retando a los modelos y a los sistemas de protección social y laboral de todo el mundo para que se extienda el imperativo moral de que el trabajo —que no solo es un factor de producción, sino un medio de personalización humana, de auténtico desarrollo humano integral que incluye todas las dimensiones de la persona— pueda recibir una remuneración justa.

La larga tradición moral católica ha insistido en la superioridad que debe dársele al trabajo sobre el capital. La razón es que el trabajo es un componente humanizador de la persona que lo realiza, mientras que el capital no aporta ese valor personalizador<sup>24</sup>. También de cómo el salario justo debe ser capaz de hacer llevar un nivel de vida “decorosa” al trabajador, a su familia, y suficiente como para que pueda ir acumulando su propio patrimonio, de forma que su futuro pueda verse asegurado e incluso pueda él mismo adquirir sus propios medios de producción<sup>25</sup>. Pero al mismo tiempo, el salario justo debe tener en cuenta la situación financiera de la empresa. Además, debe orientarse para que se pueda crear el mayor número de empleos en el país. Y, por último, debe servir de medio para contribuir al bien común tanto nacional como universal (cf. Juan XIII, *Mater et magistra*, p. 71)<sup>26</sup>.

Lo que hoy es muy claro es que el proceso de determinación del salario no se produce entre dos personas libres que negocian simétricamente cuánto va a aportar una como fuerza de trabajo y la otra le remunera conforme a su productividad. Las negociaciones salariales están sumamente institucionalizadas: negociaciones colectivas entre sindicatos y patronales, a veces con presencia más o menos activa de los gobiernos y más o menos descentralizadas dependiendo de cada país. A esto se suman factores diferentes a la contribución del producto por el trabajador como su antigüedad en la empresa o la existencia de un salario mínimo, en numerosos países. Se estaría pasando entonces de un ámbito de justicia conmutativa a la justicia distributiva donde el Estado y otras instituciones establecen normas y procedimientos que regulan las relaciones entre la comunidad y el individuo-trabajador.

*La larga tradición moral católica ha insistido en la superioridad que debe dársele al trabajo sobre el capital*

24 La cuestión puede plantearse de forma diferente como hace la economía austriaca. Si se considera que capital y trabajo no son variables fondo, sino flujos dinámicos, el capital —en sus múltiples tipos (financiero, físico, humano, social, natural)— puede interpretarse como trabajo acumulado (horas de trabajo investigando cómo fabricar nuevos productos o prestar mejores servicios, analizando mercados y calculando rentabilidades y riesgos, etc.). Enfrentar la incertidumbre que supone ofrecer un bien o servicio en un mercado libre es entonces tarea *compartida* —no enfrentada— por todos los “trabajadores” involucrados: tanto “obreros” como “patrones”, trabajadores contratados como empleadores/empresarios.

25 Advértase que lo que en siglo XIX y XX podría ser considerado como “medios de producción” (herramientas, maquinaria, bienes de equipo) en el XXI ya no es necesariamente así. Hoy en día, podría bastar un *smartphone* y conexión a internet y una buena idea para ser un emprendedor exitoso. No todas las empresas necesitan fuertes desembolsos iniciales para adquirir el capital físico necesario para producir. Esto se muestra en las sociedades cada vez más terciarizadas donde la proporción de “industrias pesadas” que necesitan elevado capital físico, es cada vez menor.

26 Anteriormente, ya había señalado Pío XI que era contrario a la justicia social “disminuir o aumentar excesivamente, por la ambición de mayores ganancias y sin tener en cuenta el bien común, los salarios de los obreros”. La JS pedía que “los salarios se rijan de tal modo que haya trabajo para el mayor número y que puedan percibir los obreros una remuneración suficiente”. El salario debe ajustar a las cargas familiares “de modo que, aumentando éstas, aumente también aquél” (QA 74). Esta diversidad salarial por cargas familiares es un ejemplo de *desigualdad justa* propuesta por el pensamiento social cristiano que no se lleva a cabo.

Una cuestión de interés es la de la responsabilidad. Suele alegarse que un trabajador que realiza tareas de mayor responsabilidad debe ganar más. El problema aquí es concretar qué tareas son de mayor responsabilidad y cuáles de menor. Por ejemplo, un bróker que especule diariamente con decenas de millones para obtener rentabilidades, ¿tiene mayor responsabilidad que un agricultor que debe garantizar que sus productos sean saludables, sostenibles con el medio ambiente y no peligrosos para la salud? ¿Tiene más responsabilidad un directivo bancario que el empresario que vende carne contaminada con listeriosis? Este último caso, real, ha producido la muerte de tres personas en España. Se desconoce si hubo muertes por suicidios ante el engaño y la mala fe de venta de “preferentes” a modo de depósitos. Como denuncia el papa Francisco, hay una economía que mata (literalmente) (cf. *Evangelii gaudium*, p. 53)<sup>27</sup>. Pero también hay que reconocer que no es sencillo poner una fórmula de cálculo de responsabilidades que se traslade a tablas salariales. Es una cuestión moral más que técnica.

#### 4. Justicia social e igualdad de oportunidades

Si la justicia conmutativa regula las relaciones entre personas cuando intercambian, la justicia social amplía el concepto de la virtud al ámbito de la comunidad. Las desigualdades económicas tienen probados efectos sociales. En comunidades donde hay mayor desigualdad, se produce más violencia, obesidad, embarazos adolescentes indeseados, menor confianza interpersonal (Wilkinson & Pickett, 2009); hay mayores tasas de divorcio, quiebras familiares (Frank et al., 2014) y homicidios (Daly et al., 2001). Está claro que no se puede dejar la justicia y la equidad únicamente para las relaciones interpersonales.

Según la obra de Huston (1998), la idea de justicia distributiva recibió una fuerte influencia del republicanismo de la sociedad agraria estadounidense entre mediados del siglo XVIII y finales del XIX. Una república formada por agricultores con acceso casi ilimitado a la tierra era una sociedad que podía asociar la pobreza con la falta de esfuerzo o trabajo del agricultor. Sin barreras de tierra e igual acceso a capital físico y tecnología, la justa distribución era aquella que otorgaba a cada uno el fruto de su trabajo. Por el contrario, las injusticias podían provenir de los privilegios asociados a la política: una aristocracia que desperdicie el excedente en consumo conspicuo (trabajo improductivo) en vez de invertirlo (trabajo productivo); impuestos excesivos y regresivos; burocracias públicas donde el patronazgo y el clientelismo se extiendan; monopolios económicos en la industria; o una clase religiosa ociosa y rentista, podían ser fuente de desigualdades injustas. No se requería ninguna acción “correctora” redistributiva del Estado.

La situación era muy diferente en la Europa industrial. Condorcet en Francia o Paine en Inglaterra defendieron el deber del Estado de garantizar el derecho al sustento material de todo ciudadano. Stedman Jones (2004) ha visto en ellos a los precursores de la JS moderna<sup>28</sup>. El planteamiento de Paine sobre la justa recepción de una pensión como retorno de los servicios prestados por una persona a la comunidad durante su vida activa ha servido de base para la

*Las desigualdades económicas tienen probados efectos sociales*

<sup>27</sup> El ejemplo que pone Francisco es precisamente que sea noticia una caída de dos puntos en la bolsa y no lo sea la muerte de un anciano por frío. La inequidad es tirar comida cuando hay gente pasa hambre.

<sup>28</sup> Aunque en el caso de Paine, Fleischacker (2004) no comparte esta opinión pues cree que Paine no defendió realmente un derecho universal de todo ser humano a merecer ser sacado de la pobreza. El argumento principal es que el sufrimiento que implica la pobreza es necesario para hacer ver al ser humano la necesidad del trabajo, unido al malthusiano que el vicio y la miseria son los frenos positivos para la sobrepoblación. Jackson (2005), por su parte, no comparte la interpretación que hace Fleischacker de la obra principal de Paine, *Rights of Man* de 1792 y se pone de lado de Stedman Jones.

propuesta de un ingreso básico universal. Se plantea así una *justicia como reciprocidad*<sup>29</sup>. Cada ciudadano contribuye lo mejor que puede al trabajo de la comunidad y recibe a cambio una proporción justa del producto social, exceptuando por supuesto a aquellos discapacitados para trabajar. El planteamiento de Paine fue extensamente expuesto en *Agrarian Justice* (1797) y es menester resaltar la fuerza con que reclama el ingreso universal para todo mayor de 21 años como una cuestión de justicia *opuesta a la caridad*: “it is not charity but a right — not bounty but justice, that I am pleading for” (Paine, 1995, p. 425).

En la postmodernidad, el planteamiento procedimental de Rawls (1971) ha pretendido entender la justicia como equidad, pero ambos conceptos pueden diferir. El “principio de diferencia” de Rawls admite desigualdades a favor de los más necesitados. El planteamiento de la *desigualdad de oportunidades* trabajado sobre todo por Roemer<sup>30</sup>, distingue distribuciones de recompensas desiguales justas cuando están basadas en el mérito o esfuerzo, de las basadas en las circunstancias al nacer sobre las que el individuo no tiene margen de acción ni responsabilidad alguna. No está cerrada la lista de dichas “circunstancias” aunque los trabajos empíricos tienden a considerar el sexo, la etnia, el nivel educativo y la renta de los progenitores, como variables que influyen a lo largo de la vida económica de un sujeto y sobre las que él no es responsable.

Tenemos, así, una distinción de interés: cuando pensamos en distribuciones teóricas o cuando analizamos en el laboratorio los repartos que los sujetos que participan en el experimento consideran justos, hay una evidencia sólida de que se tiende a premiar distribuciones igualitarias y que los repartos asignados aleatoriamente o por lotería se califican como moralmente justos. Pero también hay evidencia (en laboratorio) de que la gente estaría dispuesta a pagar de lo suyo con tal de que otro tenga menos renta (Zizzo & Oswald, 2001). Hay experimentos con niños de cinco años, que muestran preferencia hacia ganar una sola moneda y ninguna para el compañero, a recibir dos monedas ambos (Sheskin et al., 2014). La envidia es un vicio que claramente correlaciona con la desigualdad y que supera una solución de equidad y de la propia ganancia absoluta.

Sin embargo, existe también evidencia de que cuando se analizan las conductas fuera del laboratorio y se encuesta a los individuos sobre qué distribución (por ejemplo de riqueza) consideran justa, las respuestas tienden a ser: i) se prefieren distribuciones desiguales, sobre todo cuando están basadas en el mérito o esfuerzo de los individuos; ii) se tiende a sobreestimar la desigualdad de renta y riqueza que existe en el propio país<sup>31</sup>; iii) se responde de manera diferente cuando hay que retribuir a un grupo con una relación cercana con el respondente (parientes, amigos, personas de la misma tribu, casta o etnia) que cuando se responde a preguntas distributivas para un grupo anónimo de personas. Además, por lo que se refiere a la riqueza, es la riqueza relativa (en comparación con los próximos conocidos) la que influye positivamente en la felicidad y no la diferencia absoluta (Sacks et al., 2012). El puesto relativo en la “escala retributiva” de una empresa tiene consecuencias sobre la productividad. Mientras los “directi-

*El puesto relativo en la “escala retributiva” de una empresa tiene consecuencias sobre la productividad*

29 Defensores de la renta básica, entienden también que la libertad se puede definir como igualdad con reciprocidad y ausencia de necesidad material dependiente de otro: “el republicanismo [democrático] no entiende la igualdad como igualdad de recursos; antes bien, concibe la igualdad como *libertad* recíproca” (Raventós, 2019, p. 96)

30 Véanse Roemer (2000, 2014) y Roemer & Trannoy (2015, 2016), entre muchos otros.

31 Davidai & Gilovich (2015) extiende esta sobreestimación a la movilidad social y de ingresos en Norteamérica, exagerando el poder que tiene el sistema de mercado estadounidense y que este sea un procedimiento equitativo para asignar la riqueza.

vos” y trabajadores posicionados en lo alto de la escala no aumentan su productividad porque consideran que ya están bien retribuidos, los trabajadores que saben que están en las posiciones inferiores de la escala tampoco aumentan su productividad como “penalización” a la empresa que los remunera tan poco (Cohn et al., 2014). En este caso, es la comparación lo que influye sobre la productividad y no el juicio moral de si el salario es justo o no.

En suma, existe evidencia de que —en el mundo real— lo que la gente prefiere es una “*desigualdad equitativa*”, donde el mérito es recompensado y no distribuciones igualitaristas. En palabras de Starmans et al. (2017) “humans naturally favor fair distributions, not equal ones”. O —como defienden Frankfurt (2000) o Selene (2011)—, moralmente, la desigualdad es irrelevante, lo que verdaderamente nos importa es la justicia o equidad, que a menudo queda confundida en los argumentos con la distribución, derechos básicos o incluso con la pobreza (Frankfurt, 2015). Si no nos comparáramos, no juzgaríamos como moralmente rechazable una posición inicial desventajosa pues nadie sabe cómo evolucionará la vida de esa persona conforme a sus decisiones y elecciones. El pronóstico es fútil. Además, en una distribución, siempre alguien debe ocupar las últimas posiciones, pero no nos dice nada sobre la moralidad de ellas. La desigualdad, en sí misma, es moralmente neutra. No así la JS.

Unas determinadas circunstancias al nacer pueden ser la clave de una vida fructífera y floreciente o desgraciada y fracasada. Pero no todos los fracasos deben ser atribuidos *únicamente* a la posición que ocupó el sujeto en una distribución inevitablemente desigual. Las causas son múltiples y toda vida laboral —tanto de trabajadores como de empresarios— está sometida a muchos factores condicionantes e incertidumbres. Las aspiraciones, gustos y expectativas de cada persona en su posición inicial (previas a todo esfuerzo) son moralmente neutras. No se debe identificar la dotación natural de talento y habilidades recibida por cada persona, con lo que uno hace con esa dotación (esfuerzos para convertir sus aspiraciones en logros o lo que A. Sen denomina *functionings*). Otra cosa es si confundimos desigualdad con discriminación<sup>32</sup>, arbitrariedad<sup>33</sup>, parcialidad<sup>34</sup> o miseria extrema (Frankfurt, 2015, p. 93).

Esta evidencia genera dudas sobre si una Renta Básica Universal (RBU) debe considerarse justa/equitativa o no<sup>35</sup>.

Si Paine —como se ha visto más arriba— plantea el derecho universal a un ingreso ciudadano, lo hace en nombre de la justicia y en contra de la caridad, porque considera esta algo voluntario y supererogatorio, no como un deber (cosa que sí hace el pensamiento social cristiano que ha mantenido siempre unidas los deberes de justicia y equidad, y la justicia social y la caridad

*Unas determinadas circunstancias al nacer pueden ser la clave de una vida fructífera y floreciente o desgraciada y fracasada*

32 Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (DRAE), discriminar es “seleccionar excluyendo”; “dar trato desigual a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, de sexo, de edad, de condición física o mental, etc.”. La inmoralidad no reside en “seleccionar” (que ya genera desigualdad) sino en los motivos que no se consideran *relevantes* para esa concreta elección. Igualdad y relevancia no deben confundirse. La desigualdad en el trato bajo condiciones relevantes, hace a esa acción justa.

33 El DRAE lo define como: “Sujeto a la libre voluntad o al capricho antes que a la ley o a la razón”.

34 El DRAE la define “designio anticipado o prevención en favor o en contra de alguien o algo, que da como resultado la falta de neutralidad o insegura rectitud en el modo de juzgar o de proceder”. A la justicia *legal* le exigimos imparcialidad. El Derecho Humanitario está basado sobre la neutralidad en la atención a las víctimas.

35 La Declaración de Derechos Humanos Emergentes dada en Monterrey en 2017 con motivo del Forum Mundial de las Culturas, incluye la RBU entre los denominados “derechos nuevos” junto al de muerte digna, derecho a migrar y derechos relacionados con la orientación sexual: véase Institut de Drets Humans de Catalunya (2017).

social o política)<sup>36</sup>. No hay consenso en absoluto sobre lo que debería ser considerado como un derecho, y por tanto inmutable, inviolable y universal, cuando se introduce la posibilidad de acciones sometidas al mérito, que es el campo propio —como vimos en la sección 2— de la *justicia distributiva*. Cómo remunerar el mérito es algo ideológico y cultural.

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa plantea la RBU como una opción preferible al conjunto inconexo de servicios, seguros y programas sociales, pero deja abierto el debate dadas las diferentes concreciones que la RBU puede tomar. También cree que ayudaría contra la pobreza absoluta, desincentivaría aceptar trabajos no decentes y contribuye a los ingresos de los trabajadores bajo condiciones no estandarizadas de empleo y de los parados (Council of Europe, 2018).

Una Iniciativa Ciudadana Europea recogía durante 2020 y 2021, firmas para apoyar la RBU. Es interesante notar que en su motivación se hacía mención explícita al valor de la justicia (art. 2 del Tratado de la UE)<sup>37</sup>.

Cuando la RBU se debate en el campo de la *justicia conmutativa*, aparecen bastantes argumentos en contra: típico es el de por qué los que no trabajan van a recibir de los pagadores de impuestos-trabajadores, una renta. Quien no aporta al sistema de bien común, no debe recibir nada pues no se produce “intercambio de equivalentes”, no recibe cada uno lo proporcional a lo que aportó. Adviértase que la base del argumento reside en que es el trabajo (productivo y en el mercado) lo que justifica un ingreso. Se obvian los trabajos de cuidados o de servicios voluntarios a la comunidad.

En esta línea, el papa Francisco invita a reconocer el valor del trabajo no remunerado, el sentido de comunidad y a explorar el Ingreso Básico Universal<sup>38</sup>. Pero el pensamiento social cristiano ha defendido el sentido subjetivo del trabajo como un elemento humanizador, personalizante, el cual debe primar sobre el trabajo objetivo (lo que la persona hace transformando realidades

*El papa Francisco invita a reconocer el valor del trabajo no remunerado, el sentido de comunidad y a explorar el Ingreso Básico Universal*

36 Para el *par justicia+equidad*, por ejemplo: “El desarrollo histórico de la época actual demuestra [...] que los preceptos de la justicia y de la equidad no deben regular solamente las relaciones entre los trabajadores y los empresarios, sino además las que median entre los distintos sectores de la economía [...] el nivel de riqueza en el interior de cada nación [...] y entre los países que se encuentran en diferente grado de desarrollo económico y social” (MM 112); “para satisfacer las exigencias de la justicia y la equidad hay que hacer todos los esfuerzos posibles para que, dentro del respeto a los derechos de las personas y las características de cada pueblo, desaparezcan lo más rápidamente posible las enormes diferencias económicas que existen hoy, y frecuentemente aumentan” (GS 66); “justicia y equidad exigen también la movilidad (social y económica) (GS 66). Para el *par justicia+caridad social*: “el deber de justicia y caridad, se cumple cada vez más contribuyendo cada uno al bien común según su propia capacidad, promoviendo y ayudando a las instituciones” (GS 30); “una caridad que prive al obrero del salario al que tiene estricto derecho no es caridad, sino mero nombre y vano simulacro de caridad. Ni es justo tampoco que el obrero reciba como limosna lo que se debe por estricta obligación de justicia” (DR 50); “Es necesario [...]cumplir antes que nada las exigencias de la justicia, para no dar como ayuda de caridad lo que ya se debe por razones de justicia” (concilio Vaticano II, *Apostolicam actuositatem*, 8).

37 “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres” La cursiva es nuestra. A fecha de 14/06/2021 se había recogido casi 124.300 firmas, de ellas con Alemania en primer lugar (32.300) y España en segundo lugar (20.800; el 16,7%). Información actualizada puede consultarse en <https://es.eci-ubi.eu/>

38 “Reconocer como sociedad el valor del trabajo no remunerado es vital para nuestro repensar el mundo post-Covid. Por eso creo que es hora de explorar conceptos como el del Ingreso Básico Universal: un pago fijo incondicional a todos los ciudadanos, que podría distribuirse a través del sistema impositivo. El IBU puede redefinir las relaciones en el mundo laboral, garantizándoles a las personas la dignidad de rechazar condiciones de empleo que les encadenan a la pobreza. Le daría a la gente la seguridad básica que necesita, eliminando el estigma del asistencialismo, y le facilitaría el cambio de un trabajo a otro, como exigen cada vez más los imperativos tecnológicos en el mundo laboral. Políticas como el IBU también pueden ayudar a las personas a combinar tiempo dedicado a trabajo remunerado, con tiempo dedicado a la comunidad” (Francisco, 2020, p. 137).

sean materiales o intelectuales)<sup>39</sup>. Se plantea entonces la dificultad de conciliar la RBU con aquellos perceptores que no quieran trabajar.

Aquí es necesario diferenciar trabajo de empleos (y recordar que los hay por cuenta propia o ajena). Un sentido amplio y más actual del trabajo, invita a concebirlo como toda actividad en la que, usando la persona sus destrezas físicas y psicológicas, las intercambia con los demás y aporta a la comunidad y sociedad (Rey Pérez, 2020, p. 254). En esta concepción, caben los trabajos voluntarios y de cuidados, que iluminan la dimensión positiva o de bendición de Dios al trabajo del ser humano: “creced y multiplicaos; transformad la tierra y hacedla florecer” (Gn 1,28). Además, se fortalece el sentido de bien común y de solidaridad, así como la dimensión comunitaria o social de la persona frente a la individual del trabajador por cuenta ajena obligado a aceptar empleos y condiciones de trabajo inadecuadas para poder obtener el ingreso para subsistir. Pero, por otra parte, si no hay un número suficiente de trabajadores en el mercado (sometidos al IRPF, que es la fuente de ingresos para pagar la RBU) queda en entredicho la viabilidad financiera de la RBU. Se pasa así del nivel de la justicia conmutativa entre individuos al de la justicia y fortaleza de un contrato social.

Si se plantea en el campo de la *justicia distributiva*, tampoco hay ningún mérito en ser únicamente ciudadano y además aparece el problema de si la cuantía del ingreso debe ser igual para todos o diferente para los menores de edad (si es individual). Otro problema es si es más conveniente considerar como unidad de asignación un hogar en vez del individuo. Si se asigna la RBU al hogar deja de ser universal y hay que justificar el uso de escalas de equivalencia en el consumo y además se añade el posible reparto injusto dentro de los individuos que componen el hogar, normalmente en detrimento de los miembros con menor poder y más vulnerables: las mujeres, los ancianos y los niños y niñas. Esta problemática es idéntica si se considera una transferencia condicionada en vez de una renta universal. De hecho, la transferencia condicionada, al establecer umbrales de elegibilidad, de alguna manera está lidiando con el *mérito* para acceder a ella. Pero la principal crítica a la RBU desde la justicia distributiva es la fundamentación de que un ciudadano reciba dinero de los demás sin aportar nada a cambio. Pero tiene la fortaleza de potenciar la concepción de ciudadano como sujeto con intrínseca dignidad, que pase a una concepción de *justicia como reconocimiento* de derechos “en” los trabajos (porque si ofrecen malas condiciones las personas pueden decir no y seguir recibiendo el ingreso de la RBU); y además prima la protección de los más débiles y excluidos (concibiendo la *justicia como protección* y en línea con la opción preferencial por los pobres del pensamiento social cristiano).

Por último, es posible plantear el debate de la RBU en el campo de la *justicia social*. En este caso, lo que se aduce como argumento de justicia es que toda la sociedad recibe de las anteriores un cierto “patrimonio social”, una especie de suma de las externalidades positivas y el stock de capital acumulados por esa sociedad en el tiempo (conocimientos, hábitos, valores, moralidad, pero también infraestructuras de transporte, de telecomunicaciones, etc. que se disfrutan al nacer). Cada ciudadano tendría así derecho a una percepción de “renta básica” como rendimiento por ese patrimonio común recibido de las generaciones anteriores, planteando

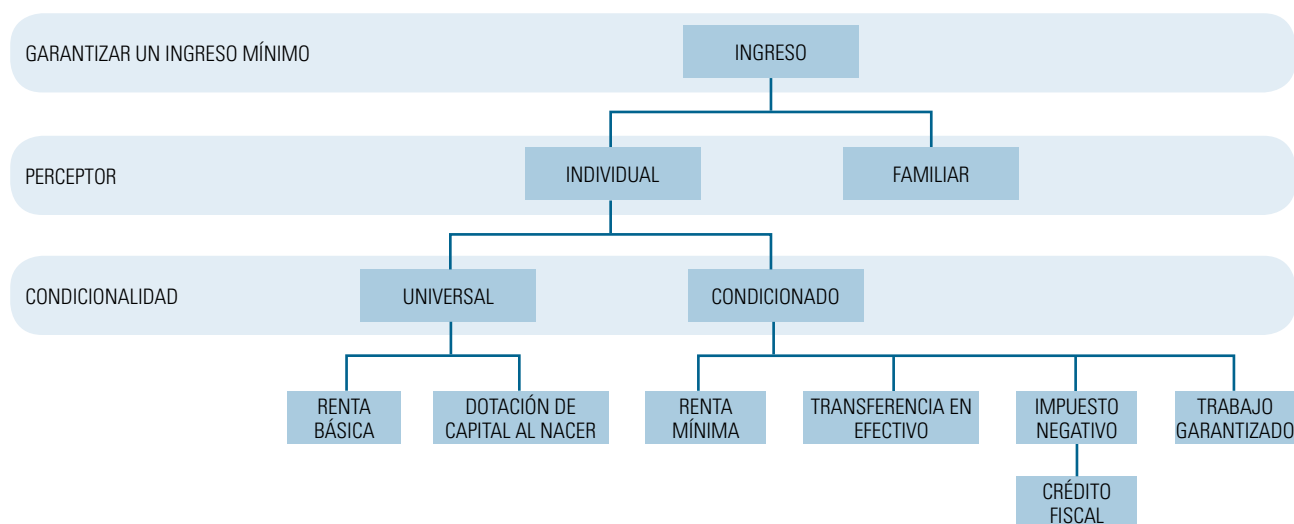
*Un sentido amplio y más actual del trabajo, invita a concebirlo como toda actividad en la que, usando la persona sus destrezas físicas y psicológicas, las intercambia con los demás y aporta a la comunidad y sociedad*

39 “El hombre debe someter la tierra, debe dominarla, porque como «imagen de Dios» es una persona, es decir, un ser subjetivo capaz de obrar de manera programada y racional, capaz de decidir acerca de sí y que tiende a realizarse a sí mismo. Como persona, el hombre es pues sujeto del trabajo. Como persona él trabaja, realiza varias acciones pertenecientes al proceso del trabajo; éstas, independientemente de su contenido objetivo, han de servir todas ellas a la realización de su humanidad, al perfeccionamiento de esa vocación de persona, que tiene en virtud de su misma humanidad” (Juan Pablo II, *Laborem exercens*, 6).

así una *justicia intergeneracional* con el pasado y una *responsabilidad intergeneracional* con el futuro. No todos los autores están de acuerdo en la existencia de ese “patrimonio común”, ni todos lo consideran una verdadera “renta” (sería una transferencia o ingreso básico)<sup>40</sup>. La Iglesia sostiene el principio del destino universal de los bienes, que de alguna forma defendería la existencia de una “renta” para todos los seres humanos dada por el Creador: “Dios ha destinado la tierra y cuanto ella contiene para uso de todos los hombres y pueblos. En consecuencia, los bienes creados deben llegar a todos en forma equitativa bajo la égida de la *justicia* y con la compañía de la caridad... el derecho a poseer una parte de bienes suficiente para sí mismos y para sus familias es un derecho que a todos corresponde” (GS 69). Adviértase que el objeto es el conjunto de los bienes creados. Por tanto, no está claro si sería aplicable a los bienes de cada país. La RBU se plantea —hasta ahora— en el nivel nacional, no en el global<sup>41</sup>. ¿Estarían dispuestos los países más ricos a garantizar una “renta” realmente universal para todo ser humano, con independencia de su lugar de nacimiento bajo una autoridad supranacional que la supervise y administre?<sup>42</sup>. Parece muy improbable cuando se detectan restricciones tan fuertes para una armonización fiscal que elimine los paraísos fiscales o que las propuestas de la OIT sobre derechos laborales tengan rango superior al *soft law* sin consecuencias penales para los Estados firmantes incumplidores.

Lo que aquí hemos querido señalar es que el debate puede ser más esclarecedor si se diferencia el campo de justicia en el que se plantea: conmutativa, distributiva o social.

**Figura 2. Tipología de instrumentos para garantizar un ingreso mínimo vital**



Fuente: elaboración propia

40 Cf. Van Parijs (1995); Van Parijs & Vanederborgh (2017) y Torres López (2019) para el planteamiento moral del tema. Ravallion (2019) analiza las opciones entre empleo garantizado o renta garantizada bajo el marco analítico de Rawls y el estudio de caso de la India, sin llegar a una conclusión claramente favorable hacia una de ellas. Otro análisis clarificador de los distintos tipos de protección es el de Rey Pérez (2020) resaltando la diferencia entre la RBU y el Ingreso Mínimo Vital establecido por el gobierno español en 2020, que no es sino una renta garantizada pero *condicionada* a haber trabajado o tener ingresos insuficientes durante 2019. Por tanto, no es *universal*.

41 Un autor que ha planteado la RBU a nivel mundial es Frankman (2004), pero es un planteamiento minoritario.

42 Pontífices como Juan XXIII, Pablo VI, Benedicto XVI o Francisco sugieren la necesidad de esta autoridad supranacional para abordar los bienes y males comunes, orientada al bien común y compatible con la subsidiariedad: PT 136-141; GS 79, 82; CV 57, 67; LS 175.



Como muestra la figura, existen múltiples modalidades de garantizar un ingreso mínimo vital<sup>43</sup>. Una primera decisión debe hacerse hacia el sujeto que va a recibir ese ingreso, si es individual (adulto o de toda edad, nacional residente o también extranjero) o es colectivo teniendo entonces en cuenta todos los ingresos de todos los miembros del hogar colectivo. La siguiente variable consiste en si la percepción estará condicionada a algún umbral de elegibilidad y el receptor debe cumplir con alguna tarea o es universal (incondicionada). La propuesta más global pero más cara es la de la *renta básica universal*, ya presentada con brevedad<sup>44</sup>. Otra posibilidad de ingreso incondicionado es dotar de un *capital universal*<sup>45</sup> al nacer que tendría que ser devuelto al final de la vida profesional y que permitiría ampliar las oportunidades de toda persona al nacer (Atkinson, 2016). Podría gastarse o invertirse en formación, abrir un negocio, ahorro o consumo.

Dentro de las opciones de condicionalidad, las mayores experiencias (normalmente exitosas, pero poco dotadas en términos relativos al PIB y con problemas no resueltos para fijar el umbral óptimo de elegibilidad y gestionar los costes de administración y seguimiento elevados) son las *transferencias condicionadas en efectivo* (Ceccini & Atuesta, 2017). Suelen estar asignadas al hogar y la condicionalidad relacionada con la asistencia escolar y la formación en cuidados postnatales en materia de nutrición y salud infantil.

Las *rentas mínimas garantizadas* son otra opción condicionada a cumplir los criterios de elegibilidad. Suelen ser temporales y sujetas a disponibilidad presupuestaria. En España, son dispensadas por las CC. AA. con gran variabilidad en la cobertura y cuantía (cf. Noguera, 2019)<sup>46</sup>. En 2020 se ha añadido al sistema el Ingreso Mínimo Vital de implantación nacional, ya no autonómico<sup>47</sup>.

Otra posibilidad es garantizar el ingreso mediante *impuestos negativos* sobre la renta. La idea fundamental es aportar a cada ciudadano que ya tiene ingresos y los declara, pero son insuficientes, el complemento que le falta para alcanzar el umbral seleccionado como mínimo vital o socialmente aceptado. La propuesta teórica inicial implicaba la incompatibilidad con cualquier otro tipo de transferencia para agilizar la burocracia y evitar los solapamientos y altos costes de administración y seguimiento de los múltiples programas sociales (Friedman, 1962).

Una variante es el *crédito fiscal*, que consiste en complementar el ingreso de un contribuyente en su impuesto sobre la renta, cuando sus ingresos no hayan alcanzado el umbral convenido. La condicionalidad, como se ve, es trabajar y percibir un ingreso insuficiente además de presentar la declaración fiscal correspondiente. Tiene como desventaja que el ingreso se hace llegar tras los meses transcurridos hasta presentar la declaración (en torno al medio año) y se obtiene de una sola vez.

La última opción considerada es que el Estado garantice el ingreso actuando como *empleador de última instancia*. A toda persona elegible y sin empleo, el Estado —normalmente en el nivel municipal— se compromete a darle un trabajo. Este podría no ser demasiado atractivo para evitar el abuso e incentivar la búsqueda alternativa de un empleo privado mejor. A cambio del trabajo

*Las rentas mínimas garantizadas son otra opción condicionada a cumplir los criterios de elegibilidad. Suelen ser temporales y sujetas a disponibilidad presupuestaria*

43 Para el debate sobre la RBU a la luz de los estándares internacionales de la OIT sobre protección y seguros sociales, puede verse Ortiz et al. (2018).

44 Puede verse una presentación de las variantes experimentadas en varios países en Berenguer (2019).

45 Por ejemplo, Ackerman y Alstott (2004) propusieron 80.000 dólares en EE. UU. Citado en Martín Carretero (2019, p. 23).

46 En 2018, las menores rentas mínimas de inserción fueron las de Ceuta (300€) y Madrid (400€) frente a las más elevadas del País Vasco (644,5€) y Navarra (610€).

47 Para un análisis de las carencias de las rentas mínimas y planteando la RBU como meta del camino iniciado por el IMV puede consultarse el informe del Consejo General de Trabajo Social (2020).

se le proporciona el ingreso básico. Si ese empleo le aporta nuevos conocimientos y habilidades productivas y experiencia, el empleado puede mejorar su empleabilidad en el mercado de trabajo privado. Uno de los programas más analizados y efectivos es el de la India (Ravallion, 2019).

A la hora de juzgar ética y económicamente cada propuesta es importante concretar el objetivo de cada programa: algunos se diseñan como remedio a la *transmisión intergeneracional* de la pobreza (las transferencias en efectivo de Bolsa Familia en Brasil o Progresía-Oportunidades-Avancemos en México son las más conocidas y ambiciosas); otros a reducir la *pobreza monetaria* (normalmente concebida de forma relativa, es decir, como porcentaje del ingreso mediano del país); otros se conciben como transición hacia el logro de cualificación y *empleos* productivos que ya no estén tan amenazados por el progreso tecnológico; otros se orientan a aumentar la *escolarización* (en número de años con independencia de su calidad y utilidad para el empleo); otros como ayudas para lograr (temporalmente) un *ingreso* mínimo. En principio, *ninguna está concebida directamente para reducir la desigualdad*. La más problemática, como dijimos, es la RBU porque no discrimina las circunstancias de los perceptores ni su necesidad (es “universal”) y sus defensores opinan que eso fortalece el contrato social y una concepción de ciudadanía que les otorga un derecho a percibir un ingreso mínimo vital, con independencia de si trabajan o no, lo gastan o lo invierten. La pregunta ética esencial es si existe ese derecho, si es natural o positivo y quién tiene el deber de garantizarlo. Ya hemos visto que para que sea considerado como JS la aportación a ese bien común debe ser por parte de todos. Es decir, todos se benefician porque todos aportan recíprocamente. ¿Cuál es la aportación que hace el ciudadano en el planteamiento de la RBU? ¿Simplemente existir y ser nacional?

Una opción no contemplada hasta ahora es la de una *dotación de capital universal* incondicionado (al estilo de la propuesta por Atkinson, 2016) pero *solo para los menores* de edad (por ejemplo, los 18 años) en vez de para toda la población como hace la RBU<sup>48</sup>. La propuesta es, entonces, a la inversa: son los jóvenes quienes verían garantizada su existencia material hasta los 18 años con una renta equivalente al umbral de la pobreza, para que ese ingreso les permita igualar las oportunidades de realización de sus planes de vida con independencia de las condiciones (al menos económicas) de su vida al nacer<sup>49</sup>. Esta protección *sí que tendría como fin la igualdad de oportunidades*. Al ser incondicionada, cada persona decide libremente si lo gasta, ahorra, invierte y cuándo lo hace. Además, queda garantizada la “salida” (al cumplir la edad); no desincentiva el trabajo, pues cumplida la edad legal, si trabaja de forma remunerada acumula ese ingreso y no pierde la dotación. Además, sería financiada por los contribuyentes por lo que es una *transferencia intergeneracional*.

Volviendo al caso de la desigualdad de oportunidades, su puesta en acción en forma de políticas públicas se enfrenta a dos problemas. El primero es analítico y es que no se sabe con exactitud qué es lo que realmente *determina* (no solo condiciona) la vida económica de un agente. No todos los de una tribu, una etnia, o hijos e hijas de una familia pobre (o pudiente) ven cómo su vida queda determinada al fracaso (o éxito) económico y al malestar *exclusivamente* por haber nacido en un entorno del que no son responsables. La “dotación al nacer” va siempre acompañada con la libertad y la responsabilidad meritocrática. Además, no habría posibilidad alguna

*¿Cuál es la aportación que hace el ciudadano en el planteamiento de la RBU? ¿Simplemente existir y ser nacional?*

48 Es cierto que la mayoría de autores defiende que los menores deberían recibir una cantidad inferior a la de un adulto, en torno a un tercio de la de los adultos.

49 Otras causas sociales de exclusión como el racismo, la xenofobia, el machismo o la aporofobia, desafortunadamente no tienen por qué desaparecer con la seguridad de una renta básica. Es una cuestión cultural y educativa.

de movilidad económica meritocrática si no existe cierto grado de desigualdad justa. Por tanto, es necesario analizar aún mejor qué variables son las que realmente *determinan* esa exclusión o desventaja social. También cómo influyen las aspiraciones y expectativas en los propios planes de vida para incentivar o no la acción meritocrática. Es muy probable que la cultura o la religión, ejerzan una influencia en esas aspiraciones<sup>50</sup>. En el caso del deporte, por ejemplo, no se aduce que haya que sancionar a los genéticamente más dotados. Todos compiten en igualdad de normas y reglas de juego, y se atribuye la victoria al vencedor, aunque —además de más esfuerzo y talento— la naturaleza le haya dotado de mejor genética<sup>51</sup>.

El otro problema es empírico y consiste en la dificultad de medir longitudinalmente la vida económica de los sujetos para tener evidencia de cuáles son las variables que realmente condicionan el éxito económico, así como la efectividad de las políticas públicas que combatan la desigualdad de oportunidades<sup>52</sup>. Hasta donde llega mi conocimiento, el índice de oportunidades humanas (Barros et al., 2008) o los análisis y simulaciones fiscales (por ejemplo, Abras & Cuesta, 2013) han dado ciertos frutos, pero están lejos de realmente medir la desigualdad de oportunidades (Bosmans & Öztürk, 2021).

## 5. Consideraciones finales

La justicia social se nos ha aparecido como una categoría algo oscura y polisémica. Colinda con la *justicia distributiva* en las relaciones entre el individuo y la comunidad política. Mantiene relación con la *justicia conmutativa* para el intercambio de bienes o las relaciones interpersonales, siendo las laborales de especial consideración en este trabajo. Supera a ambas y hace referencia a lo que cada individuo (apareciendo así como virtud) y cada asociación, desde la familias hasta el Estado, debe hacer como contribución para el logro del bien común (apareciendo así la dimensión institucional).

Tras la aclaración terminológica y el breve repaso a las etapas de su origen y evolución en su contenido y significado, hemos analizado con mayor detalle los casos del salario justo y de la desigualdad de oportunidades, con su derivada de ingreso o renta básica universal.

Es posible que diversos significados y juicios de *justicia* sean asignables en cuatro distintos ámbitos sociales: familiar-comunitario, horizontal-igualitario, jerárquico-institucional y de mercado (Fiske, 1993). La justicia en el ámbito comunitario-familiar tiende a dar a cada uno según

*La justicia social se nos ha aparecido como una categoría algo oscura y polisémica*

50 Una cultura que transmita la creencia de vivir en un país de enorme movilidad socio-económica y de grandes oportunidades, puede reclamar menos acciones políticas de una educación pública de calidad o de impuestos a los ricos ya que confían en que sea el trabajo y esfuerzos personales los que realmente generen una distribución *justa* de riqueza y bienestar. Contrariamente a lo que se suele difundir, en EE. UU. la movilidad económica intergeneracional es baja y ha ido a menos. Mientras en 1940 el 92% de los hijos ganaban más que sus padres, en 1980 era del 50% (Chetty et al., 2017). Neidhöfer (2019) encuentra una correlación negativa y significativa entre la desigualdad de ingresos y la movilidad social en 18 países de América Latina. Los países donde hay mayor desigualdad de renta muestran mayores dificultades para que los hijos se sitúen, una generación después, en puestos superiores en la escala de ingresos respecto a la que ocuparon sus padres.

51 La altura física de Usain Bolt (de la que no es responsable) le otorga una ventaja comparativa indudable para ganar los 100 metros, además de tener que entrenar duro y esforzarse (mérito). Se considera una "desigualdad" o mejor, diferencia, justa. Sin embargo, hasta ahora, no se compite en la misma olimpiada los corredores discapacitados (de las que —sí son de nacimiento— tampoco son responsables), con los que no.

52 Para profundizar en el estado de la cuestión de los indicadores de desigualdad de oportunidades puede verse la conferencia de Ferreira (2019).

sus necesidades y cada uno contribuye según sus capacidades. Es justo que el hijo con una discapacidad reciba más medios relevantes para su desarrollo vital que el que no la tiene. Pero también hay ámbitos de justicia como equidad o “igualitaria” donde todos deben ser tratados de forma imparcial: “a cada uno y de cada uno por igual” podría ser su lema. Pensemos en la distribución de votos en la Asamblea de Naciones Unidas donde cada país reconocido, dispone de un voto. En los ámbitos jerárquicos (Estado, empresas en forma de sociedad anónima), es donde la justicia tiende a identificarse como *social*. En este caso, las relaciones de “arriba abajo” requieren obediencia mientras que “de abajo a arriba” requieren la participación y justicia contributiva de todos para lograr el bien común. Los griegos anhelaban la *isotês* o virtud que proporcionaba igualdad en la ciudad, a medio camino (“justo medio” aristotélico) entre el exceso de tomar mucho o querer siempre más y el defecto de no contribuir suficientemente a las obligaciones que la convivencia en la *polis* imponía. Por último, la justicia en el orden del mercado ha sido pensada mayormente como justicia conmutativa en intercambio de equivalentes: “a cada uno y de cada uno según su contribución a la contraparte”, incluyendo la gratuidad y la lógica de la sobreabundancia. Como ha señalado Benedicto XVI:

La doctrina social de la Iglesia sostiene que se pueden vivir relaciones auténticamente humanas, de amistad y de sociabilidad, de solidaridad y de reciprocidad, también dentro de la actividad económica y no solamente fuera o «después» de ella. El sector económico no es ni éticamente neutro ni inhumano o antisocial por naturaleza. Es una actividad del hombre y, precisamente porque es humana, debe ser articulada e institucionalizada éticamente.

El gran desafío que tenemos, planteado por las dificultades del desarrollo en este tiempo de globalización y agravado por la crisis económico-financiera actual, es mostrar, tanto en el orden de las ideas como de los comportamientos, que no sólo no se pueden olvidar o debilitar los principios tradicionales de la ética social, como la transparencia, la honestidad y la responsabilidad, sino que en las *relaciones mercantiles* el *principio de gratuidad* y la lógica del don, como expresiones de fraternidad, pueden y deben *tener espacio en la actividad económica ordinaria*. Esto es una exigencia del hombre en el momento actual, pero también de la razón económica misma. Una exigencia de la caridad y de la verdad al mismo tiempo.

La doctrina social de la Iglesia ha sostenido siempre que *la justicia afecta a todas las fases de la actividad económica*, porque en todo momento tiene que ver con el hombre y con sus derechos. La obtención de recursos, la financiación, la producción, el consumo y todas las fases del proceso económico tienen ineludiblemente implicaciones morales. Así, *toda decisión económica tiene consecuencias de carácter moral*. (CV 36-37)

¿Está el pontífice emérito en lo cierto?

## Referencias

- Abras, A., & Cuesta, J. (2013). Education and equal opportunities among Liberian children. *Journal of Economic Policy Reform*, 16(3), 237-258. <https://doi.org/10.1080/17487870.2013.816631>
- Ackerman, B., & Alstott, A. (2004). *The Stakeholder Society*. New Haven: Yale University Press.
- Atkinson, A. B. (2016). *Desigualdad ¿Qué podemos hacer?* México: Fondo de Cultura Económica.

- Ballesteros Molero, J. (2008). *La justicia social en el magisterio de la Iglesia: una propuesta para el diálogo*. Madrid: Publicaciones San Dámaso.
- Barros, R., Ferreira, F., Molinas, J., & Saavedra, J. (2008). *Midiendo la Desigualdad de Oportunidades en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Mundial.
- Begné, P. (2012). Acción Afirmativa: Una Vía para Reducir la Desigualdad. *Ciencia Jurídica*, 1(1), 11-16. <https://doi.org/10.15174/cj.v1i1.74>
- Berenguer, A. (2019). Desde Stockton hasta Chicago y Nueva York: otros laboratorios de renta básica. En J. Sevilla (dir.), *Reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica* (pp.26-39). Barcelona: Observatorio Social de La Caixa.
- Bosmans, K., & Öztürk, Z. E. (2021). Measurement of inequality of opportunity: A normative approach. *The Journal of Economic Inequality*, 19, 213-231. <https://doi.org/10.1007/s10888-020-09468-1>
- Ceccini, S., & Atuesta, B. (2017). *Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe: Tendencias de Cobertura e Inversión*. Santiago: CEPAL.
- Chetty, R., Grusky, D., Hell, M., Hendren, N., Manduca, R., & Narang, J. (2017). The Fading American Dream: Trends in absolute income mobility since 1940. *Science*, 356(6336), 398-406. <https://doi.org/10.1126/science.aal4617>
- Cohn, A., Fehr, E., & Giette, L. (2014). Fair Wages and Effort Provision: Combining Evidence from a Choice Experiment and a Field Experiment. *Management Science*, 61(8), 1777-1794. <https://doi.org/10.1287/mnsc.2014.1970>
- Collins, H. (1991). *Fighting words: Black women and the search of justice*. New York: Routledge.
- Consejo General del Trabajo Social. (2020). *Trabajo social ante la garantía de rentas*. [https://www.cgtrabajosocial.es/app/webroot/files/consejo/files/emergencias/Trabajo%20social%20Garanti%c3%aca%20de%20Rentas%2021.05.2020%20\(1\).pdf](https://www.cgtrabajosocial.es/app/webroot/files/consejo/files/emergencias/Trabajo%20social%20Garanti%c3%aca%20de%20Rentas%2021.05.2020%20(1).pdf)
- Council of Europe. (2018). The case for a basic citizenship income. Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Doc. 14462. Straousburg.
- Daly, M., Wilson, M., & Vasdev, S. (2001). Income Inequality and Homicide Rates in Canada and the United States. *Canadian Journal of Criminology*, 43(2), 219-236. <https://doi.org/10.3138/cjcrim.43.2.219>
- Davidai, S., & Gilovich, T. (2015). Building a More Mobile America - One Income Quintile at a Time. *Perspectives on Psychological Science*, 10, 60-71. <https://doi.org/10.1177%2F1745691614562005>
- Ferreira, F. H. G. (2019, 22 January). Inequality as cholesterol: Attempting to quantify inequality of opportunity. *World Bank Policy Research Talk*. Washington, D.C.
- Fiske, A. P. (1993). *Structures of social life: the four elementary forms of human relations: communal sharing, authority ranking, equality matching, market pricing*. New York-Toronto: Free Press, Collier Macmillan Canada, Maxwell Macmillan International.
- Fleischacker, S. (2004). *A Short History of Distributive Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Francisco. (2017). *Soñemos juntos. El camino a un futuro mejor*. Madrid: Plaza y Janés.

- Frank, R. H., Levine, A. S., & Dijk, O. (2014). Expenditures Cascades. *Review of Behavioural Economics*, 1, 55-73. <https://doi.org/10.1561/105.00000003>
- Frankfurt, H. (2000). The Moral Irrelevance of Equality. *Public Affairs Quarterly*, 14(2), 87-103.
- Frankfurt, H. (2015). *On Inequality*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Frankman, M. (2004). *World Democratic Federalism. Peace and Justice Indivisible*. New York: MacMillan.
- Fraser, N. (2008). *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*. New York: Columbia University Press.
- Fraser, N., & Honneth, A. (2003). *Redistribution or Recognition? A political-philosophical exchange*. London: Verso Press.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: Chicago University Press.
- Gargarella, R. (1999). *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*. Barcelona: Paidós.
- Honneth, A. (2003). Redistribution as recognition: A response to Nancy Fraser. In N. Fraser & A. Honneth (eds.), *Redistribution or recognition: A political-philosophical debate*. (pp. 110-197). London: Verso.
- Huston, J. L. (1998). *Securing the Fruits of Labor: The American Concept of Wealth Distribution 1765-1900*. Baton Rouge, LA: Louisiana State University Press.
- Institut de Drets Humans de Catalunya. (2017). *Derechos Humanos Emergentes*. Barcelona. <https://www.idhc.org/arxius/recerca/1416908235-DrHuEmergents-web-red.pdf>
- Jackson, B. (2005). The Conceptual History of Social Justice. *Political Studies Review*, 3(3), 356-373. <https://doi.org/10.1111%2Fj.1478-9299.2005.00028.x>
- Kant, I. (1973). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres* (4ª. ed). Trad. de M. García Morente. Col. Austral 648. Madrid: Espasa-Calpe.
- Larrú, J. M. (2018). La evolución del modelo de desarrollo humano integral desde la *Populorum progressio* en diálogo interdisciplinar con otras escuelas de desarrollo. *Revista de Fomento Social*, 73/2 (290), 243-266. <https://doi.org/10.32418/rfs.2018.290.1497>
- Martín Carretero, J. M. (2019). Nueva desigualdad en España y nuevas políticas para afrontarla. En J. Sevilla (dir.), *Reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica* (pp. 9-25). Barcelona: Observatorio Social de La Caixa.
- Moses, M. S. (2010). Moral and Instrumental Rationales for Affirmative Action in Five National Contexts. *Educational Researcher*, 39(3), 211-228. <https://doi.org/10.3102%2F0013189X10365086>
- Moyn, S. (2014). The Secret History of Constitutional Dignity. *Yale Human Rights & Development*, XVII, 39-73.
- Murillo, F. J., & Hernández Castilla, R. (2011). Hacia un Concepto de Justicia Social. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 9(4), 8-23.
- Neidhöfer, G. (2019). Intergenerational mobility and the rise and fall of Inequality: Lessons from Latin America. *The Journal of Economic Inequality*, 17, 499-520. <https://doi.org/10.1007/s10888-019-09415-9>

- Noguera, J. A. (2019). Las rentas mínimas autonómicas en España: balance y retos de futuro. En J. Sevilla (dir.), *Reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica* (pp. 40-61). Barcelona: Observatorio Social de La Caixa.
- Nussbaum, M. (2006). *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*. Cambridge: Harvard University Press.
- O'Boyle, E. J. (2011). Social Justice: Addressing the Ambiguity. *Logos: A Journal of Catholic Thought and Culture*, 14(2), 96-117. <https://doi.org/10.1353/log.2011.0015>
- Ortiz, I., Behrendt, C., Acuña-Ulate, A., & Anh, N. Q. (2018). Universal Basic Income proposals in light of ILO standards: Key issues and global costing. *ILO. Extension of Social Security Working Paper 62*. [https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Workingpapers/WCMS\\_648602/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Workingpapers/WCMS_648602/lang--en/index.htm)
- Paine, T. (1995 [1797]). *Agrarian Justice*. In T. Paine, *Rights of Man, Common sense and Other Political Writings* (pp. 409-433). Oxford: Oxford University Press.
- Pegueroles, J. (1994). La buena voluntad en San Agustín y en Kant. *Revista Catalana de Teología*, XIX, 341-345.
- Pérez-Garzón, C. A. (2017). Unveiling the Meaning of Social Justice in Colombia. *Mexican Review of Law*, X(2), 27-66. <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24485306e.2018.20.11892>
- Pérez-Garzón, C. A. (2019). ¿Qué es la justicia social? Una nueva historia de su significado en el discurso jurídico transnacional. *Revista Derecho del Estado*, 43, 67-106.
- Pogge, T. (2008). ¿Qué es la justicia global? *Revista de Economía Institucional*, 19(2), 99-114.
- Ravallion, M. (2015). The idea of antipoverty policy. In *Handbook of Income Distribution* (Vol. 2, pp. 1967-2061). London: Elsevier.
- Ravallion, M. (2016). *The Economics of Poverty. History, Measurement, and Policy*. New York: Oxford University Press.
- Ravallion, M. (2019). Guaranteed Employment or Guaranteed Income? (Development Review). *World development*, 115, 209-221. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.11.013>
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rey Pérez, J. L. (2020). Renta básica universal. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 19, 237-257. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2020.5710>
- Roemer, J. E., & Trannoy, A. (2015). Equality of Opportunity. In A. B. Atkinson & F. Bourguignon (eds.), *Handbook of Income Distribution* (vol. 2A-2B, pp.217-300). Amsterdam: North Holland.
- Roemer, J. E., & Trannoy, A. (2016). Equality of Opportunity: Theory and Measurement. *Journal of Economic Literature*, 54(4), 1288-1332. <https://doi.org/10.1257/jel.20151206>
- Roemer, J. E. (2000). Equality of Opportunity. In K. Arrow, S. Bowles, and S. Durlauf (eds.), *Meritocracy and Economic Inequality*. Princeton: Princeton University Press.
- Roemer, J. E. (2014). Economic Development as Opportunity Equalization. *World Bank Economic Review*, 28(2), 189-209. <https://doi.org/10.1093/wber/lht023>
- Sacks, D. W., Stevenson, B., & Wolfers, J. (2012). The New Stylized Facts about Income and Subjective Well-being. *Emotion*, 12(6), 1181-1187.

- Seleme, H. O. (2011). The Moral Irrelevance of Global and International Inequality. *The Journal Jurisprudence*, 10, 271-326.
- Sen, A. (2009). *The Idea of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Shaw, J.B. et al. (1889). *Fabian Essays in Socialism*. New York: The Humbold Publishing, Co. 1891. <https://oll.libertyfund.org/titles/298>
- Sheskin, M., Bloom, P., & Wynn, K. (2014). Anti-equality: social comparison in young children. *Cognition*, 130, 152-156. <https://doi.org/10.1016/j.cognition.2013.10.008>
- Starmans, Ch., Sheskin, M., & Bloom, P. (2017). Why People Prefer Unequal Societies. *Nature Human Behaviour*, 1, art.0082. <https://doi.org/10.1038/s41562-017-0082>
- Stedman Jones, G. (2004). *An End to Poverty? A Historical Debate*. London: Profile.
- Torres López, J. (2019). *La renta básica. ¿Qué es, cuántos tipos hay, cómo se financia y qué efectos tiene?* Barcelona: Deusto.
- Van Parijs, P. (1995). *Real Freedom for All: What (if anything) can Justify Capitalism?* Oxford: Oxford University Press
- Van Parijs, P., & Vanederborcht, Y. (2017). *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Walzer, M. (1983). *Spheres of Justice. A defense of pluralism and equality*. New York: Basic Books.
- Wilkinson, R. G., & Pickett, K. E. (2009). Income inequality and social dysfunction. *Annual Review of Sociology*, 35, 493-511. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-070308-115926>
- Young, I. M. (1990). *Justice and the politics of difference*. New Jersey: Princeton University Press.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Young, I. M. (2010). *Responsibility for Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Zizzo, D. J., & Oswald, A.J. (2001). Are People Willing to Pay to Reduce Others' Incomes? *Annales d'Economie et de Statistique*, 63/64, 39-65. <https://doi.org/10.2307/20076295>





# ISABEL I DE INGLATERRA. FEMINISMO EN EL ESTUDIO DE HISTORIA

## Elizabeth I of England. Feminism in the Study of History

**Beatriz Corredoira Rodríguez**

Antigua alumna Comillas ICADE – E6

(Doble Grado en Administración y Dirección de Empresas y Relaciones Internacionales)

E-mail: [beatriz.corredoira.rodriguez@gmail.com](mailto:beatriz.corredoira.rodriguez@gmail.com)



Autora

Isabel I fue y sigue siendo una de las figuras más célebres y admiradas de la historia de Inglaterra. Se trató de una gobernante cuyo reinado, aunque exitoso (al guiar a su pueblo hacia lo que se conocería como “la edad de oro”), estuvo colmado de retos, muchos de ellos cimentados en la construcción social del género.



Resumen

En este trabajo se busca analizar tanto su vida como su reinado, bajo uno de los enfoques que más importancia ha cobrado en el estudio de la historia durante las últimas décadas: el feminismo. De esta forma, se presentará la importancia de la relación entre historia y feminismo, así como una serie de conceptos clave con los que se podrá analizar tanto la influencia que tuvieron varias figuras clave en la formación de la “Reina Virgen” como la complejidad de la cuestión matrimonial para una reina con estatus de hombre honorario.

Elizabeth I was and still is one of the most famous and admired figures in the history of England. She was a ruler whose reign, though successful (in leading her people into what would become known as “the golden age”), was also full of challenges, many of them rooted in the social construction of gender.



Abstract

This paper seeks to analyze both her life and her reign under one of the most important approaches in the study of history in recent decades: feminism. In this way, the importance of the relationship between history and feminism will be presented, as well as a series of key concepts with which it will be possible to analyze both the influence that several key figures had in the formation of the “Virgin Queen” and the complexity of the marriage issue for a queen with honorary male status.

Feminismo; historia; género; masculinidad hegemónica; hombre honorario.

*Feminism; history; gender; hegemonic masculinity; honorary male.*



Key words

Recibido: 16-01-2021. Aceptado: 20-07-2021



Fechas

## 1. Introducción

Durante las últimas décadas, el feminismo ha logrado una creciente relevancia en el estudio de numerosas disciplinas, entre ellas, la historia. Este artículo<sup>1</sup> estudiará la figura de Isabel I de Inglaterra a través de un enfoque feminista, pues una de las facetas más importantes de los estudios de género es aquella que se centra en personajes femeninos con papeles relevantes en la historia (notables por su carácter excepcional y que confirman una clara regla de exclusión) (García Picazo, 2013).

El estudio de la historia desde una perspectiva feminista requiere, además del análisis de las experiencias de hombres y mujeres en el pasado, un análisis de la conexión entre el pasado y presente (Scott, 1996). Y es que muchos de los retos a los que se enfrentó Isabel I (desde haber sufrido agresiones sexuales en su juventud hasta haber liderado su país desde una posición de minoría dentro de su propio gabinete de gobierno) siguen siendo de vital importancia en la actualidad. Concretamente, un estudio de la ONU establece que una de cada diez mujeres sufre una violación o agresión sexual antes de cumplir los 20 años (United Nations Children's Fund, 2014), por no mencionar que en 2021 (más de 400 años después de finalizar el reinado de Elizabeth) el porcentaje de mujeres con responsabilidades ministeriales en el mundo se limita a un 21.9% (UN Women, 2021) y que el estigma contra las mujeres en política (que tienen que enfrentarse a barreras estructurales, socioeconómicas, institucionales y culturales) todavía persiste (Masad, 2020).

Este artículo estudiará la vida y reinado de Isabel I de la siguiente forma: en primer lugar se comenzará estableciendo la importancia y el objetivo del feminismo dentro del estudio de la historia. A continuación, se introducirán los conceptos de género, masculinidad hegemónica y hombre honorario, esenciales como fundamento para el análisis de esta figura histórica. Se expondrá también la relación entre Isabel y aquellas personas que tuvieron una mayor influencia en su vida y reinado, así como se explorará el complejo aspecto de la cuestión matrimonial para aquella reina que adoptó un rol de hombre honorario. Finalmente, se realizará una breve conclusión sobre el legado de Isabel I y lo que este supone en la actualidad.

## 2. El feminismo en el estudio de la historia

Según la enciclopedia Britannica, se entiende "feminismo" como la "creencia en la igualdad social, económica y política de los sexos" (Encyclopedia Britannica, s. f.) y, por tanto, significa desafiar la dominación y el control patriarcales, así como las normas androcéntricas (Browne, 2013).

El feminismo es "una articulación teórica singular que tiene su condición de posibilidad en la filosofía barroca" (Valcárcel, 2000) y que se desarrolla a través de cuatro olas: la primera (que comenzó a finales del siglo XIX y terminó durante el principio del siglo XX) se centró en conseguir el sufragio femenino; la segunda (desarrollada entre los años 60 y 90) hizo hincapié en los derechos reproductivos y sexualidad; la tercera (situada a mediados de los años 90) buscó redefinir el concepto de belleza femenina y reclamar aquellos elementos que previamente se habían clasificado como opresivos, convirtiendo a la mujer en sujeto de su propia belleza; por último, la

*Según la enciclopedia Britannica, se entiende "feminismo" como la "creencia en la igualdad social, económica y política de los sexos"*

<sup>1</sup> Originalmente elaborado como trabajo de fin de grado, bajo el título *Elizabeth I de Inglaterra. Feminismo en el estudio de historia y relaciones internacionales*.

cuarta (que está emergiendo en la actualidad) está arrojando luz sobre problemas tales como el abuso sexual, la violencia contra las mujeres o el amplio contexto de interseccionalidad en que se encuentra la subordinación de la mujer, que ha de ser entendida en el contexto de marginalización de otros grupos (Rampton, 2019).

A la vez que este movimiento se desarrollaba y maduraba a lo largo de las décadas, el feminismo ha comenzado a aplicarse al estudio de gran cantidad de disciplinas, como la antropología, psicología, economía, política, relaciones internacionales o historia.

En relación a esta última, hay que destacar que hasta recientemente, la historiografía ha mostrado un punto de vista androcentrista, y es que “la escritura de la historia se ha concentrado principalmente en las actividades dominadas por los hombres, como la política, la guerra o la diplomacia, donde las mujeres son espectadoras silenciosas” (Pande & Jandhyala, 1987). Por ejemplo, uno puede publicar una antología sobre las mujeres en el cristianismo primitivo (ya que están marcadas como un elemento específico e innecesario de esta época). Sin embargo, publicar una antología sobre los hombres en el cristianismo primitivo resultaría redundante, ya que el hombre es tratado como sinónimo del cristianismo primitivo (Pande & Jandhyala, 1987).

En el estudio del pasado desde una perspectiva feminista, resulta imperativo mencionar el enorme impacto que tuvo la segunda ola feminista. En esta época, un conjunto de activistas políticas apuntó de nuevo a la falta de referencias a mujeres en los textos estándares y se dispuso a redescubrir su rol activo en el pasado. Un gran ejemplo de esto fue el estudio pionero llevado a cabo por Sheila Rowbotham, llamado *Hidden From History* (escondidas de la historia), que fue seguido de investigaciones detalladas sobre varios aspectos de la vida de la mujer, incluyendo empleo, sindicalismo, organizaciones feministas, vida familiar y sexualidad (Hannam, s. f.).

Principalmente, la aplicación del feminismo al estudio de la historia ha buscado dar a conocer a mujeres del pasado ejemplares en distintas áreas (arte, literatura, política, ciencia, educación...) y reunir sus historias para “contrarrestar las presunciones sobre la incapacidad de la mujer contenidas en la literatura prescriptiva o en los códigos jurídicos de su época” (Scott, 1996). Este proyecto de descartar la perspectiva androcéntrica es una práctica feminista vital (Browne, 2013), y es que no solamente es necesario para explicar la opresión patriarcal sufrida en el pasado, sino que también ha servido para reparar en los retos a los que se han enfrentado las mujeres en el pasado y qué se puede aprender hoy de ellos (Hannam, s. f.).

No obstante, es necesario destacar también que la incorporación del feminismo al estudio de la historia no debería significar concebir una disciplina separada que se centre únicamente en la historia de las mujeres, sino que debería entenderse como una forma de enfatizar en la necesidad de investigar sobre las mujeres. El objetivo final del enfoque feminista en la historiografía, al igual que el del enfoque de raza o de clase, ha de ser lograr una “visión total” de la historia, para tener un conocimiento en profundidad de los problemas históricos (Pande & Jandhyala, 1987).

*El feminismo ha comenzado a aplicarse al estudio de gran cantidad de disciplinas, como la antropología, psicología, economía, política, relaciones internacionales o historia*

### **3. Una introducción a los conceptos de género, masculinidad hegemónica y hombre honorario**

Para poder realizar un análisis informado del reinado de Isabel I, así como de las decisiones que tomó durante su vida, resulta imperativo conocer tres conceptos esenciales en el estudio del feminismo. En primer lugar, para cualquier estudio feminista, es elemental conocer la diferencia entre las nociones de sexo y género. En segundo lugar, se afrontará la masculinidad hegemónica

como elemento legitimador del sistema patriarcal. Y, finalmente, se presentará el concepto de hombre honorario, especialmente interesante a la hora de comprender la estrategia adoptada por Isabel I al gobernar en la Inglaterra del siglo XVI.

### 3.1. Género

En la que probablemente sea la frase más conocida de *El Segundo Sexo* (1949), de Simone de Beauvoir, “On ne naît pas femme: on le devient” (“uno no nace, sino que se convierte en mujer”), se describe perfectamente la distinción existente entre los conceptos de sexo y género. Este segundo no es entonces algo con lo que nace el individuo, ni algo que “se tiene”, sino que “se hace”. En contraposición, el sexo “se basa en una combinación de características anatómicas, endocrinas y cromosómicas” (Eckert & McConnell-Ginet, 2003).

Habiendo establecido entonces dicha distinción, se puede entender el género como algo que:

[...] se refiere a los roles y responsabilidades de hombres y mujeres que son creados en las familias, sociedades y culturas. El concepto de género también incluye las expectativas que se tienen sobre las características aptitudes y probables comportamientos de hombres y mujeres (feminidad y masculinidad). Los roles y expectativas de género se aprenden. Pueden cambiar con el tiempo y varían dependiendo de la cultura. (UNESCO, 2003)

Aplicado al análisis social, el género es un concepto esencial, ya que muestra cómo la subordinación de las mujeres (o dominación de los hombres) es socialmente construida. Como tal, esta puede ser cambiada o terminada, no está biológicamente predeterminada (UNESCO, 2003). Es precisamente en este contexto de distinciones sociales y culturales donde nace la denominada masculinidad hegemónica.

### 3.2. Masculinidad hegemónica

El estudio del feminismo no arroja luz únicamente sobre las experiencias de las mujeres bajo sistemas patriarcales, sino que también analiza cuáles son los efectos de dichos sistemas en los hombres. En el campo de las relaciones internacionales, por ejemplo, las investigaciones feministas han sido las que han obtenido las conclusiones más relevantes sobre la compleja política de las masculinidades (Enloe, 2014).

La masculinidad hegemónica es una forma de masculinidad dominante que legitima y sostiene autoridad en un orden político y social definido como patriarcado, además de encontrarse “en contraste con otras formas de masculinidad menos dominantes o subordinadas” (Hearn, 2004). Se trata de un desempeño de género caracterizado por atributos como “la dominación, agresividad, competitividad, destreza atlética, estoicismo y control”, en el que se ha de demostrar siempre que uno se controla a sí mismo y a los demás (Cheng, 1999).

No obstante, existen distintas variantes dentro de la masculinidad hegemónica. Por un lado, la masculinidad hegemónica heroica “ejerce el dominio por el tamaño físico y a la fuerza —si no violencia directa— contra hombres y mujeres más pequeños y físicamente débiles, homosexuales y personas del tercer mundo”. Por otro lado, la masculinidad hegemónica gerencial o administrativa se presenta como aquella variante en la que los gerentes “asumen un papel he-

*El estudio del feminismo no arroja luz únicamente sobre las experiencias de las mujeres bajo sistemas patriarcales, sino que también analiza cuáles son los efectos de dichos sistemas en los hombres*

gemónico masculino manipulando recompensas, amenazando con el castigo y usando el poder organizacional coercitivo” (Cheng, 1999).

Es necesario destacar que la masculinidad hegemónica se trata de un tipo de masculinidad cuyos atributos no se alinean con la real personalidad de la mayoría de los hombres (Tickner, 1992). Por ejemplo, al tener que ajustarse a las reglas de exhibición emocional estoica (siendo por tanto el amor, afecto, dolor y pena, manifestaciones emocionales impropias), “cualquier hombre [...] que no cumpla con alguno de estos requisitos es probable que se vea a sí mismo como alguien despreciable, incompleto e inferior” (Cheng, 1999). De esta forma, la masculinidad hegemónica “se sostiene a través de su oposición a varias masculinidades subordinadas y devaluadas (como la homosexualidad), así como a través de su relación con varias feminidades devaluadas”<sup>2</sup> (Tickner, 1992) y por tanto no excluye únicamente a las mujeres, sino también a otros hombres.

El privilegio masculino no deja de ser una trampa que supone una tensión constante en cada hombre de afirmar en cualquier circunstancia su virilidad (Bourdieu, 1998). Sin embargo, este tipo de masculinidad “encarna una estrategia o respuesta actualmente aceptada” (Hearn, 2004), y “aunque no todos los hombres la practican, la mayoría se beneficia de ella” (Donaldson, 1993).

En otras palabras, la masculinidad hegemónica explica cómo grupos concretos de hombres legitiman sus posiciones de riqueza y poder, así como las relaciones sociales que generan su dominación. A través del concepto de masculinidad hegemónica la mayoría de los hombres se beneficia del control de las mujeres, y para unos pocos, supone además el control de otros hombres (Donaldson, 1993).

El concepto de masculinidad hegemónica resulta muy útil a la hora de comprender las complejas políticas matrimoniales del siglo XVI y la desventaja en la que se encontraba una reina por derecho propio a la hora de contraer matrimonio. En primer lugar, en una sociedad patriarcal sostenida por la masculinidad hegemónica, era prácticamente imposible que un hombre aceptase tener un cargo político inferior al de su esposa, por lo que los poderes de gobierno, con seguridad, pasarían a ser compartidos entre ambos (sino asumidos en su totalidad por el hombre). Por otro lado, la masculinidad hegemónica también explica el motivo de la transformación de Isabel en un hombre honorario al emular una personalidad y características “masculinas”, consideradas como más adecuadas para un buen gobierno.

### 3.3. Hombre honorario

El de hombre honorario (u *honorary male*) es el rol, estatus o caracterización al que Allison Heisch da nombre. Se trata del fenómeno por el cual una mujer presenta o adopta características que tradicionalmente la sociedad asocia a la masculinidad, como son la fuerza, coraje, independencia o poder; y por ello son calificadas de excepciones a la norma, de mujeres excepcionales (Heisch, 1980).

*Es necesario destacar que la masculinidad hegemónica se trata de un tipo de masculinidad cuyos atributos no se alinean con la real personalidad de la mayoría de los hombres*

2 El rol de la mujer dentro de este tipo de masculinidad es principalmente de potencial objeto sexual para los hombres, mientras que, a su vez, estos no pueden ser considerados como objetos sexuales para otros hombres (una de las formas en las que se puede apreciar la anteriormente mencionada oposición hacia la homosexualidad, como masculinidad subordinada o devaluada). La mujer es, en conclusión, la portadora de validación sexual para los hombres heterosexuales, que compiten entre ellos por ella (Donaldson, 1993).

Pero, aunque es Heisch quien da nombre a este concepto, el rol de hombre honorario ha sido documentado en numerosas ocasiones, y una de ellas datada incluso durante el siglo primero, cuando un antólogo romano destacó tres ejemplos de “mujeres cuya condición natural no consiguió silenciarlas en el Foro”. Sus descripciones resultan ahora tremendamente reveladoras para los estudios feministas, especialmente en el primero de estos ejemplos. En él se presenta a una mujer llamada Maesia que consiguió defenderse con éxito en los tribunales, algo que fue descrito más tarde por el antólogo como fruto de tener “la naturaleza de un hombre tras su apariencia de mujer” (Beard, 2017).

Siglos más tarde de este registro romano, *El Segundo Sexo* criticaría la premisa establecida por Platón (427-347 a. C.) de que el sexo es una cualidad accidental. En el texto, Beauvoir concluye que las mujeres y los hombres están igualmente calificados para convertirse en miembros de la clase de guardianes, algo contrario al pensamiento del filósofo griego, quien consideraba el entrenar y vivir como hombres el precio de admisión de las mujeres a esta clase privilegiada. Aquí, resaltaba Simone de Beauvoir, la diferencia sexual discriminatoria seguía permaneciendo en juego: únicamente los hombres o quienes los emulan están capacitados para gobernar (Bergoffen & Burke, 2004).

En la actualidad, esta premisa sigue estando presente, especialmente al excluir a mujeres de posiciones de liderazgo y de numerosas carreras profesionales, tales como la política internacional. Esta ha sido presentada en diversas ocasiones como demasiado compleja, remota y dura para que la “mente femenina” pueda comprenderla, y que si Hillary Clinton, Angela Merkel, Ellen Johnson Sirleaf, Michelle Bachelet o Christine Lagarde han entrado en ella, es porque supuestamente han aprendido a “pensar como un hombre” (Enloe, 2014).

#### 4. ¿Quiénes protagonizaron los momentos decisivos en la formación y educación de Isabel? Un estudio de las principales figuras influyentes en su vida y reinado

Isabel I es una de las monarcas más conocidas y admiradas de la historia de Inglaterra (Doran, 2003). Durante sus cuarenta y cinco años en el trono, Isabel se enfrentó a retos tales como la controversia en torno a la legitimidad de su reinado, una posible invasión, situaciones de inestabilidad en Escocia e Irlanda, un importante conflicto religioso entre católicos y protestantes, presiones dentro de la propia Corte con relación a la cuestión matrimonial e incluso amenazas de atentado contra su vida (Mirabella, 2012).

Ante un reinado tan memorable como el de Isabel I, este apartado tiene como objetivo analizar a la persona bajo la corona —a través de sus experiencias, así como de la influencia que ejercieron en ella figuras claves de su infancia y juventud— y así comprender la naturaleza de sus decisiones como reina.

Figura 1. Anónimo (1559). *Queen Elizabeth I*



[Óleo sobre tabla] National Portrait Gallery, Londres. Obra de Dominio Público

## 4.1. Ana Bolena

Ana Bolena pasaría a la historia como una de las seis esposas víctimas de Enrique VIII. Tras invalidar su matrimonio con Catalina de Aragón, el monarca había puesto en Ana todas sus esperanzas de obtener un heredero. Sin embargo, el 7 de septiembre de 1533 sería Isabel quien llegaría al mundo.

Según pasaban los meses tras el nacimiento de Isabel, la impaciencia de Enrique Tudor en cuanto a asegurar un linaje —algo crucial para el segundo rey de una dinastía cuya continuidad no estaba todavía asegurada— aumentaba (Hume, 1905). Finalmente, el 24 de abril de 1536 se creó una comisión cuyo propósito era recoger información que pudiese ser utilizada contra Ana y causar su destrucción (Somerset, 1991). Pocos días más tarde (en mayo), la reina junto con su hermano Jorge Bolena y otros cuatro caballeros de alto rango social fueron arrestados, juzgados y ejecutados por una supuesta serie de adulterios (Bernard, 1991).

Cuando se produjo la ejecución de su madre, Isabel tan solo tenía tres años y no residía con ninguno de sus padres. No obstante, aunque en un primer momento no fuese consciente de la gravedad de los acontecimientos, el legado de la caída en desgracia de su madre influiría enormemente en su comportamiento durante su reinado (Dunn, 2003).

Si bien es prácticamente imposible determinar si Ana Bolena fue culpable de los cargos de los que fue acusada o no (los registros de los juicios no sobrevivieron más allá de las acusaciones y veredictos), muchos historiadores sospechan que los cargos en contra de Ana Bolena fueron, cuanto menos, exagerados y en el peor de los casos completamente fabricados por Thomas Cromwell, un consejero de Enrique que se encontraba involucrado en una lucha de poder con la reina (Haynes, 2019), y es que Ana, desde su llegada a la Corte, había mostrado una gran iniciativa y ambición política, algo que no siempre fue bien recibido por aquellos con poder detrás del trono.

Uno de los ejemplos de la iniciativa política de Ana fue su participación en la aprobación de una legislación nacional titulada “the Poor Law”<sup>3</sup>, que establecía que los oficiales locales debían encontrar trabajo para los desempleados. Los esfuerzos de Ana en ayudar a aquellos más necesitados se verían reflejados más tarde en Isabel, especialmente cuando esta decidió crear el “Act for the Relief of the Poor” en el año 1601, el cual “obligaba a cada parroquia a recaudar impuestos para apoyar a las personas que no podían trabajar” (Parliament UK, s. f.). Los objetivos que perseguían ambas leyes son innegablemente similares, por lo que dicha semejanza da pie a cuestionar si tal vez fue la influencia de su madre la que guio en más de una ocasión a Isabel en cuestiones políticas.

**Figura 2. Anónimo (Siglo XVI). Anne Boleyn**



[Óleo sobre tabla]. National Portrait Gallery, Londres. Obra de Dominio Público

<sup>3</sup> No sería hasta noviembre de 2019 cuando el Parlamento de Reino Unido finalmente reconocería su participación en la elaboración de dicha ley (Haynes, 2019).

Aunque no es posible afirmar si Isabel creía o no en la inocencia de Ana, lo que está claro es que no mencionaba a su madre con la misma frecuencia ni orgullo que lo hacía con su padre (solamente existen dos ocasiones en las que se ha registrado que la reina aludiese a su madre en público), pero es muy probable que esto se debiese a su naturaleza precavida más que a una falta de afecto o respeto hacía su madre. Uno de los ejemplos en los que se demuestra que en la privacidad Isabel respetaba la memoria de su madre es en la posesión de un anillo —elaborado alrededor de 1575— que contenía en su interior los retratos de ambas (Somerset, 1991).

El que Isabel no mencionase a su madre en público ni revisara su caso para demostrar su inocencia no es más que un claro ejemplo de una buena estrategia política, ya que era consciente de que al revivir la controversia que rodeaba a la figura de su madre, atraería consigo una atención indeseada hacia la fragilidad de su reclamo al trono (Somerset, 1991).

## 4.2. Enrique VIII

El reinado de Enrique VIII (1509-1547) es “uno de los más fascinantes de la historia inglesa”, no solamente por tratarse de una época de revolucionario cambio político y social, sino por haber estado dominado por uno de los hombres más extraordinarios y carismáticos que surgió en la historia de las Islas Británicas (Weir, 1991). Para muchos, Enrique representaba todo aquello que un rey debía ser: patriota, confiado, dueño de su reino y sin temor a nadie (Scarbrick, 1968).

Enrique ejerció una gran influencia sobre la joven Isabel, como padre y como gobernante, y pese a que los sucesos posteriores al asesinato de Ana Bolena —especialmente el nuevo matrimonio entre Enrique y Juana Seymour, por el cual la princesa quedó relegada a la categoría de hija bastarda (Santi, 2016)— fueron brutales e incluso traumáticos para la joven Isabel, “no existe ninguna prueba de que sus sentimientos hacia su padre se viesan afectados” (Somerset, 1991).

Quizás, donde más pueda apreciarse el impacto que Enrique VIII tuvo en Isabel es en la oratoria de esta. La necesidad que sintió la reina de honrar la memoria de su padre y de olvidar la de su madre se trasladó sin duda a sus discursos políticos, donde lo masculino triunfaba ante lo femenino. Por ejemplo, en el discurso de Tilbury establece:

I know I have the body of a weak and feeble woman, but I have the heart and stomach of a king, and of a King of England too.

(Sé que tengo el cuerpo de una mujer débil y endeble, pero poseo el corazón y el estómago de un rey, y de un Rey de Inglaterra también).

Sus discursos muestran a una Isabel que asocia el éxito en el ejercicio de autoridad y poder con la figura de un hombre, mientras que realiza frecuentemente símiles entre lo débil y lo femenino. Por supuesto, la Inglaterra del siglo XVI era una sociedad patriarcal y, por tanto, en ella abundaba la opresión y marginalización hacia todo aquel que no se ajustara a las limitadas

Figura 3. Anónimo (S. XVIII-XIX). Isabel I en Tilbury



[Grabado]. Obra de Dominio Público



características de la masculinidad hegemónica, por lo que la percepción que Elizabeth tuvo de la dominación de lo masculino ante lo femenino no ha de ser atribuida en su totalidad a la influencia de su padre. Sin embargo, sí que puede considerarse que Enrique, como figura paterna y claro ejemplo de hombre con características propias de la masculinidad hegemónica, constituyó uno de los primeros contactos que la futura reina tuvo con las complejas dinámicas de poder y roles y expectativas de género de la época.

### 4.3. Catalina Parr y Thomas Seymour

Al igual que Isabel manifestaba un gran respeto y amor hacia su padre, también estaba muy agradecida por el cariño recibido por parte de su última madrastra, Catalina Parr (Dunn, 2003). Catalina fue la sexta y última consorte de Enrique VIII y representó, para la joven Isabel, una figura materna más que ninguna de las anteriores esposas de su padre. Tras la muerte del rey, siguió cumpliendo con su papel de madrastra, hasta que su nuevo marido, Thomas Seymour, se interpuso en esta relación en el momento en el que comenzó a manifestar una fijación por Isabel (Santi, 2016).

Catalina había constituido para la princesa un gran modelo a seguir y es que se trataba de una mujer “educada, madura y ávida de educación y de auto mejora” (Dunn, 2003) cuyos años formativos habían coincidido con el principio del entusiasmo por el aprendizaje de las mujeres (Somerset, 1991). Fue por esto por lo que Catalina asumió un rol muy activo en la educación de Isabel, asegurándose de que recibía los mejores tutores y libros, así como reorganizando la educación que recibían tanto Isabel como Eduardo (hijo de Enrique VIII y Juana Seymour).

La huella que Catalina dejó en el aprendizaje de la futura reina fue considerablemente importante, y conviene señalar que, si no hubiera sido por su implicación, probablemente Isabel habría recibido una educación tan tradicional como la de su hermanastra María (Santi, 2016).

Pero, aunque la última esposa de Enrique VIII tuvo una influencia positiva en Isabel en muchos aspectos, también protagonizó junto a Thomas Seymour uno de los momentos más traumáticos y escandalosos de su vida. Este comenzó cuando Isabel tenía tan solo quince años (en 1549) y se vio involucrada en una crisis política que giraba en torno a las ambiciones de Thomas Seymour (Dunn, 2003). Corrían rumores acerca de una relación inapropiada entre Isabel y el marido de Catalina durante el tiempo en que la niña había estado viviendo con la pareja (Santi, 2016), por lo que se investigó en profundidad la naturaleza de dicho trato, ya que, como posible sucesora al trono, todos los contactos y relaciones de Isabel eran de interés político (Dunn, 2003).

Durante la investigación, se destacó una serie de sucesos que en la actualidad habrían sido calificados como abuso y agresión sexual a una menor por parte de Thomas Seymour. No solamente describió la institutriz de la niña —Kat Ashley— varias visitas de Seymour a la habitación de Isabel (Mazzola, 2010) (en las que este aparecía sin anunciarse para encontrarse a la niña desvestida), sino que también destaca la involucración de quien fue su mentora y figura materna, Catalina Parr, en la perpetuación de dichas agresiones (Somerset, 1991).

El proceso de investigación fue intenso, y resulta difícil imaginarse una experiencia más dolorosa para una niña de quince años que la de ser interrogada implacablemente sobre un episodio traumático de abuso, especialmente sabiendo que sus respuestas podían resultar en la pena capital de varias personas cercanas a ella (Somerset, 1991). Sin embargo, aun estando aislada y teniendo pleno conocimiento de todo lo que se encontraba en juego, el comportamiento de

*Pero, aunque la última esposa de Enrique VIII tuvo una influencia positiva en Isabel en muchos aspectos, también protagonizó junto a Thomas Seymour uno de los momentos más traumáticos y escandalosos de su vida*

Isabel ante las acusaciones destacó por ser de extremada inteligencia y autocontrol, sin dejarse avasallar por su interrogador (Dunn, 2003), algo que, sin duda, demuestra una gran destreza política presente en la monarca desde temprana edad (Somerset, 1991).

Las lecciones que aprendería a raíz del juicio se mantendrían siempre con ella. Pese a haber nacido heredera al trono, Isabel “había conocido desheredación, restitución, exclusión, humillación, encarcelamiento y verdadero temor por su vida” (Dunn, 2003), algo que pudo haber sido uno de los grandes causantes de que siempre protegiese y agradeciese su posición en el trono de Inglaterra, sin tomar decisiones que pudieran comprometerlo.

#### 4.4. María I

El reinado de María I comenzó en julio de 1553 (dos meses antes del vigésimo cumpleaños de Isabel) y duraría unos 5 años, hasta el día de su muerte, el 17 noviembre de 1558 (cuando Isabel tenía 25 años recién cumplidos).

María siempre había manifestado cierto rechazo y desdén hacia su hermanastra, considerando su mera existencia como una traición a la unidad de su familia y como la personificación de aquel desprecio que su padre había mostrado hacia ella (al nombrarla hija ilegítima). Por supuesto, este rencor no haría más que amplificarse cuando María I asumió el trono de Inglaterra, ya que las conspiraciones y rebeliones para poner la corona sobre su hermanastra no tardaron en surgir. Isabel, que entre sus creencias religiosas y el hecho de que no mostraba pretensiones de establecer una alianza matrimonial con otra nación, constituía, para muchos, una mejor opción de gobierno.

Cabe destacar que fue precisamente la alianza matrimonial escogida por la entonces reina donde María I encontró un gran detonante de la impopularidad de su reinado. Efectivamente, se dice que el mayor error que cometió María Tudor fue su insistencia en casarse con Felipe II (hijo de Carlos V de España), ya que los ingleses detestaban a los extranjeros, especialmente a los españoles (Dunn, 2003). Este desacierto daría una lección a la joven Isabel sobre las ramificaciones de una unión matrimonial para una monarca, así como sobre la importancia de satisfacer con ella tanto al pueblo como a la Corte (algo que presentaba una enorme dificultad).

María, consciente tanto de su impopularidad como de las conspiraciones contra su reinado, en enero de 1554 tomó medidas contra su hermanastra y decidió encarcelarla en la Torre de Londres. Sin embargo, dos meses más tarde, y tras exhaustivos interrogatorios y espionaje, se reveló que no existían evidencias concluyentes de traición por parte de Isabel, por lo que esta fue liberada y puesta en custodia en Woodstock durante un año (Morris & Greenblatt, 2019).

El reinado de María I duraría únicamente 5 años, pero se trató de una época llena de acontecimientos: desde protestas por el matrimonio que la reina había escogido para la corona inglesa

**Figura 4. Hans Eworth (1558).  
Portrait of King Felipe II of Spain and his second  
spouse Queen Maria I of England**



[Pintura]. Woburn Abbey. Obra de Dominio Público

hasta las violentas purgas por herejía. De hecho, sería un reinado tan memorable por las purgas fanáticas de herejes, torturas y quemas de cientos de mártires (que tenían como objetivo deshacer las consecuencias de la reforma anglicana realizada por Enrique VIII) que María Tudor pasaría a la historia con el epíteto de “Bloody Mary” (o “María la sanguinaria”, en español) (Dunn, 2003).

Todo esto influyó en la forma en la que Isabel gobernaría, tanto al tomar la decisión de no contraer matrimonio, como en su modo de reinstaurar el protestantismo en Inglaterra, de forma mucho más moderada y con menos violencia que la que utilizó María I (Encyclopedia Britanica, s. f.). Además, es posible que la espera que María empleó a la hora de anunciar quién sería su sucesor inspirase una estrategia similar por parte de Isabel años más tarde, al decidir no nombrar oficialmente a Jacobo I como heredero al trono de Inglaterra —solo hacia el final de su vida—, probablemente para evitar rebeliones y conspiraciones como aquellas que presenció durante los años del reinado de su hermanastra.

#### 4.5. María, reina de Escocia

La relación que Isabel mantuvo con María Estuardo se extendió durante larga parte de su reinado y fue, posiblemente, la más importante de su vida. No obstante, para entender la extraordinariedad de esta relación, hay que establecer el contexto político en el que se produjo.

Durante mediados del siglo XVI, la conjunción de género, religión y política en Europa creó una situación nunca vista hasta entonces, y es que al control de los gobiernos de Inglaterra, Escocia, Francia y Países Bajos se encontraban 4 mujeres: Isabel I, María Estuardo, Catalina de Médici y Margarita de Austria (Walton, 2007).

En este contexto cabría pensar que la presencia de otra mujer en el trono de un reino extranjero —ya fuese Escocia, Francia o Austria— traería consuelo a Isabel, al no ser la única gobernante que se enfrentaba a aquellos retos implícitos en el gobierno femenino de una sociedad patriarcal. Sin embargo, María e Isabel, “como primas, ambas descendían de Enrique VII, Isabel como su nieta y María como su bisnieta” (Dunn, 2003), por lo que la reina de Escocia tenía su propio reclamo al trono de Inglaterra (para muchos, más fuerte que el de Isabel, quien podía ser aborrecida por su cuestionable legitimidad o por seguir la fe protestante en lugar de la católica). Este reclamo era todo un desafío para el reinado de “la Reina Virgen”, ya que, si en algún momento María deseara tomar el trono, muchos estarían de su lado en una posible guerra dinástica.

María Estuardo e Isabel Tudor fueron reinas muy diferentes, con personalidades y estilos de liderazgo definidos, en parte, por sus dispares infancias. María, tras vivir una niñez feliz, colmada de lujos y en la que estuvo rodeada de mujeres poderosas —como María de Guisa, Catalina de Médici o Diana de Poitiers— no consideró el matrimonio como un obstáculo a su gobierno de la misma forma que lo haría Isabel, y adoptó además un estilo de

**Figura 5. François Clouet (1558-1560).  
Mary, Queen of Scots (1542-87)**



[Pintura]. Royal Collection. Obra de Dominio Público

liderazgo con características tradicionalmente asociadas con la feminidad. Por el contrario, la reina de Inglaterra, al haber pasado una infancia que resaltó en todo momento “la fugacidad e impotencia de las mujeres” (Dunn, 2003), decidió tanto separar su cuerpo político de su cuerpo natural —centrándose en alcanzar la estabilidad y éxito como gobernante y abandonando la idea de un matrimonio para la corona de Inglaterra— como convertirse en una líder con características tradicionalmente asociadas con la masculinidad (convirtiéndose en un hombre honorario).

La relación de Isabel y María, reina de Escocia, estaría marcada por lo que en relaciones internacionales se podría denominar “security dilemma”<sup>4</sup>. En ningún momento ninguna de las reinas tuvo pretensiones de gobernar el país de la otra, sino que, debido a intervenciones de terceras personas, así como a confusiones, se creó un círculo vicioso del cual no pudieron salir. Además, “el hecho de que jamás llegaran a conocerse en persona permitiría exagerar su rivalidad en la imaginación de la otra” (Dunn, 2003).

Tanto esta compleja relación (por la cual María era percibida por Isabel como aliada y rival) como el *security dilemma* (por el cual ninguna de las reinas podía tener la certeza de que la otra no atacaría) hicieron que cuando María se vio envuelta en una serie de escándalos<sup>5</sup> que la obligaron a huir de Escocia sin su corona, Isabel sintiera preocupación.

En un primer momento, la reina de Inglaterra mostró su apoyo hacia María en su inminente caída del poder (y es que, como mujer reinante, Isabel estaba protegiendo también su propia posición en el trono, luchando contra la percepción de que una mujer era fácilmente reemplazable como gobernante). Sin embargo, todo cambió cuando en 1568 María (bajo la idea de que Isabel, y por tanto Inglaterra, eran sus aliados) llegó al reino inglés en busca de refugio.

Isabel desconfiaba de la presencia de María Estuardo en Inglaterra de forma similar a como María Tudor había temido años atrás la presencia de su hermanastra. Las conspiraciones y rebeliones, así como los debates acerca de la legitimidad de la reina Tudor eran de nuevo parte de la conversación política. Como consecuencia, Isabel decidió entonces encarcelar a su prima y así poder controlar cualquier posible maquinación contra su reinado.

El aislamiento o confinamiento de María duró 19 años (debido a la indecisión de la reina, que no estaba segura de qué hacer exactamente con su prisionera), hasta el 11 de febrero de 1587. Fue entonces cuando Isabel finalmente firmó la sentencia de muerte de la que había sido reina

**Figura 6. William Nelson Gardiner  
(1 de mayo de 1791).  
Funeral procession of Mary, Queen of Scots (from  
L'Execution de Marie Stuart, reine d'Ecosse, en sept  
estampes)**



[Grabado de punta; prueba]. Metropolitan Museum of Art, Nueva York. Obra de Dominio Público

4 Security Dilemma: concepto utilizado generalmente para denotar el aspecto contraproducente de la búsqueda de seguridad en un sistema anárquico. La teoría dice que incluso cuando ningún Estado tiene deseo de atacar a otros, nadie puede estar seguro de que las intenciones de los demás son pacíficas. Por lo tanto, cada uno debe acumular poder para la defensa. Dado que ningún Estado puede saber si la acumulación de poder es una motivación defensiva, cada uno de ellos debe asumir la intención de participar (Snyder, 1984).

5 En primer lugar, el asesinato de su marido, Lord Darnley, y más tarde su matrimonio con el Conde Bothwell, el supuesto asesino.

de Escocia (Zweig, 1935), ejecutándola bajo las acusaciones de intento de asesinato y conspiración contra la corona.

La vida de María Estuardo “fue conflictiva y oscura, y su muerte terriblemente trágica” (Death Warrant of Mary Stuart, 1873). Asimismo, a los ojos de Isabel, María se convertiría en una de las últimas manifestaciones de la fugacidad e impotencia de las mujeres gobernantes en aquella época.

El desenlace de la historia de María demuestra que la sociedad europea del siglo XVI no estaba plenamente capacitada para comprender a una mujer con un estilo de liderazgo como el suyo, que cumpliera con las expectativas y normas de lo que significaba ser femenina pero que también tuviera ambiciones políticas. Se trató de una sociedad que se sentía más cómoda con (sin aceptarla por completo) una reina conservadora, reservada y dispuesta a mantener el *status quo*, como Isabel I.

## 5. “Preferiría ser un mendigo soltero que una reina casada”: un hombre honorario y la cuestión matrimonial

Que Isabel I jamás contrajese matrimonio se ha intentado explicar durante siglos a través de diferentes teorías. Hay quienes argumentan que fue fruto de una aversión patológica al matrimonio, así como quienes defienden que se trató de una decisión tomada tras mucho tiempo de consideración y reflexión.

Isabel Tudor se convirtió en reina de Inglaterra con 25 años, una edad ideal para debatir la cuestión del matrimonio (clave para organizar estrategias políticas como alianzas con otros reinos o la sucesión al trono). Durante los primeros años de su reinado, la cuestión de con quién contraería matrimonio la monarca era la más comentada en la Corte (Santi, 2016) y hasta 1581 sería un asunto político que dividiría a Inglaterra, provocando tanto polémica como inestabilidad política (Doran, 1996).

Entre todas las explicaciones sobre la decisión final que tomó Isabel, la que probablemente resulte más sencilla u obvia —especialmente si se realiza un estudio biográfico— sería una aversión patológica al matrimonio, derivada de aquellos ejemplos observados en su infancia: el caso de Ana Bolena, asesinada por Enrique VIII bajo cargos de adulterio; Juana Seymour, que murió al dar a luz a su hermanastro Eduardo; o Catalina Howard, quien al igual que Ana, fue ejecutada por adulterio. No es de extrañar, entonces, que se haya argumentado en múltiples ocasiones que Isabel I llegó a asociar las relaciones sexuales con la muerte, así como a desarrollar una *reacción histérica* al matrimonio (Doran, 1996).

Sin embargo, aunque hay quien argumenta que “Isabel, desde una edad muy temprana, había rechazado la ortodoxia de que una mujer debía casarse, que una princesa, particularmente, tenía un deber de casarse” (Dunn, 2003), sí que existió una época en la que, bajo consejo de su gobierno, contempló esta posibilidad, mostrándose proclive al matrimonio. Específicamente, durante el esplendor del absolutismo, ante el deseo de construir grandes reinos e imperios, el matrimonio se presentaba como una herramienta de anexión de territorios mucho más efectiva que la propia guerra, con exitosos ejemplos como el reino de Francia, el imperio de España o el dominio de los Habsburgo (Zweig, 1935).

*La vida de María Estuardo “fue conflictiva y oscura, y su muerte temiblemente trágica”*

Las dos ocasiones en las que Isabel consideró la opción de casarse fueron en 1560, cuando Robert Dudley quedó viudo tras la muerte de su esposa (Doran, 1995), y en 1579, cuando demostró una fuerte inclinación a casarse con Francisco de Anjou. Sin embargo, sería la oposición de sus consejeros y del pueblo los que constituirían en ambos casos un obstáculo (Doran, 2003).

Ante la posibilidad de contraer matrimonio, a Isabel se le presentaban dos opciones: buscar un esposo en el extranjero o dentro del reino inglés. Cualquiera de estas traería consigo varios inconvenientes, y ninguna contentaría a una mayoría. En el hipotético caso de que el matrimonio fuera doméstico, surgiría la cuestión de proporcionar el *Crown Matrimonial* al consorte, es decir, garantizarle el poder de gobernar de forma conjunta con la reina (Heisch, 1980). Además, “si aceptase a uno de los hombres de la Corte como esposo, los demás se sentirían despreciados e ignorados, y también resentirían la elevación de uno de sus iguales a cualquier cosa que se aproximase a una eminencia Real” (Somerset, 1991). La otra alternativa (casarse con un extranjero) también presentaba inconvenientes, por ejemplo, que “los ingleses tenían la reputación de ser incorregiblemente xenófobos” (Somerset, 1991), algo que ya habían demostrado durante el reinado de María I<sup>6</sup>.

Además de que las opciones que se le presentaban eran de todo menos perfectas, tras la decisión final que tomó Isabel ejercieron una gran influencia los acontecimientos ocurridos en consecuencia de la alianza matrimonial de María I con España, por la cual la reina perdió poder político a favor de su marido Felipe II (algo que resultó en las desastrosas guerras de los Habsburgo contra Francia y en la consecuente pérdida de Calais) (Doran, 2003).

Aunque no es posible saber con certeza en qué pensaba Isabel cuando tomó la decisión de no casarse, al comprobar que en más de una ocasión la cuestión matrimonial fue largamente debatida, resulta evidente que la disposición a no contraer matrimonio fue consecuencia de experiencia, contemplación y razonamiento, que inevitablemente resultaron en el entendimiento de que el matrimonio implicaría una monumental pérdida de poder y estatus (Heisch, 1980).

Pero la cuestión matrimonial no presentaba problemas únicamente para Isabel, sino para cualquier reina por derecho propio. Por ejemplo, John Knox, uno de los mayores críticos de la ginecocracia —con obras como *The First Blast of the Trumpet Against the Monstruous Regiment of Women* (publicada en 1558, durante los reinados de Isabel I y María, reina de Escocia)—, reconoció que el mayor inconveniente del reinado de una mujer era que su poder, así como su reino, serían transferidos a aquella persona con la que contrajese matrimonio (McLaren, 2002).

A sus 25 años, Isabel había pasado ya por “la escuela de la adversidad” (Zweig, 1935), así como había recibido una educación para algo mucho más grande que la sumisión a un esposo con el que compartir su poder monárquico (Dunn, 2003). Isabel, por tanto, escogería reinar por encima de casarse y haría esto transformándose en lo único que era considerado que una mujer podía ser sino una esposa: una monja. No obstante, llevaría a cabo esta estrategia a gran escala, convirtiéndose en “La Reina Virgen”, que (como recordaría a sus súbditos en múltiples discursos) ya se encontraba unida a un marido: el Reino de Inglaterra. Esta estrategia le serviría no solamente para justificar el porqué de su decisión contra el matrimonio, sino también para ilustrar “la relación especial que creó y sintió hacia su gente” (Heisch, 1980).

*Ante la posibilidad de contraer matrimonio, a Isabel se le presentaban dos opciones: buscar un esposo en el extranjero o dentro del reino inglés*

6 Cuando María I hizo públicas sus intenciones de tomar a Felipe de España como esposo, la cuestión del rol que ejercería este comenzó a generar inquietud entre los ingleses. No solamente se pensaba que el príncipe extranjero podría actuar como conquistador y tirano, sino que también se temía que sus compatriotas fueran a violar a las mujeres inglesas (Duncan, 2012).

El feminismo como teoría no muestra una clara conclusión respecto a la cuestión del matrimonio de Isabel I. Algunos académicos, como Susan Bassnett, por ejemplo, consideran que Isabel fue un modelo a seguir para futuras generaciones, al no permitir que el contexto social determinase lo que podía o no hacer por ser mujer. En otros casos, y de forma completamente contraria a la opinión de Bassnett, feministas como Allison Heisch consideran que Isabel aceptó el *status quo* y no hizo nada por cambiarlo, sino que incluso reforzó el sistema que oprimía y excluía a las mujeres, emulando unas características “masculinas” dentro de una sociedad patriarcal y, por tanto, adoptando un papel de hombre honorario u *honorary male*, con el objetivo de conservar su poder individual (Doran, 1996).

Ante la grandeza y excepcionalidad del reinado de Isabel, no se puede olvidar que se trató de una reina prudente, que actuaba de forma incluso tímida (Zweig, 1935). Fue una monarca conservadora, y aunque bajo el contexto anómalo y novedoso de una mujer en la más alta esfera de gobierno, dependió enormemente de la tradición, con el objetivo de que sus súbditos aceptasen su estilo de gobierno, por lo que cambiar el sistema jerárquico de género no fue una de sus prioridades (Doran, 1996).

## 6. El legado de Isabel: ¿supone el liderazgo de una mujer un avance para todo su género?

Tal y como afirman Allison Heisch, Mary Thomas Crane, Mary Hill Cole o Ann McLaren, Isabel I tuvo un reinado sobre el cual el género fue una fuerza definitoria, ya que se presentó como uno de los pocos retos constantes desde su infancia hasta el final de su vida. Sin embargo, Isabel no llegó a ser completamente víctima o prisionera de su género, como declaran Heisch, Cole o McLaren, sino que supo navegar entre las dificultades que se le presentaban en una sociedad patriarcal con las limitadas herramientas que tuvo a su disposición.

Isabel I reinó Inglaterra dentro de una Europa que todavía no estaba acostumbrada al reinado de una mujer, pero, aun así, consiguió guiar a su reino hacia lo que se conocería como “la Edad de Oro”, durante la cual consiguió crear una verdadera identidad nacional, a través de “ideales clásicos, expansión internacional y un triunfo naval sobre el enemigo español en la Armada Española” (Moore, 2015).

Con todo, el legado de Isabel en cuanto a mejoras en la calidad de vida de sus coetáneas fue prácticamente inexistente. Precisamente, lo que le permitió mantenerse en el trono fue su tradicionalidad e indiferencia a desafiar el *status quo*. Como se ha mencionado anteriormente, con sus discursos contribuyó a mantener en pie un sistema que discriminaba a las mujeres, y al adoptar una posición de hombre honorario, consiguió —aunque no siempre— la admiración y el respeto que le ayudarían a sobrevivir (Heisch, 1980).

En la actualidad, Isabel I es uno de los escasos ejemplos de mujeres en posiciones de poder presentes en los libros de texto. Por ejemplo, un estudio de la Universitat de València calcula

Figura 7. Anónimo (1588).  
The Armada Portrait of Elizabeth I



[Pintura]. Royal Museums Greenwich. Obra de Dominio Público

que de las apariciones totales de personajes en los libros de texto de Historia de los grados 1.º, 2.º y 4.º de Educación Secundaria Obligatoria (ESO), las mujeres representaban solamente un 6,2% (o 96 menciones femeninas frente a las 1.456 de hombres) (López-Navajas & López García, 2015). Estos datos demuestran cómo el estándar no refleja la variedad ni la profundidad de las contribuciones de las mujeres a la historia (White, 2019). Al no remediar esta falta de representación, se normaliza la opresión, se promueve la falta de oportunidades para mujeres y se fomentan prácticas tales como la de adoptar roles como el de hombre honorario.

En conclusión, asumir que una mujer ha sido un icono feminista o no únicamente en base a su género resulta considerablemente simplista, especialmente porque esto deja de lado sus contribuciones o creencias como algo secundario a su feminidad. Concretamente, en el caso de Isabel no existe un consenso dentro de los estudiosos del feminismo y es que mientras que su negativa a contraer matrimonio puede ser considerada como un acto revolucionario, su rechazo por cualquier asociación con características femeninas supone una contribución a perpetuar la institucionalización de la dominación del hombre sobre la mujer. El de Isabel es un claro ejemplo de cómo una única persona puede ser considerada tanto perpetuadora del sistema patriarcal como icono del movimiento feminista<sup>7</sup>, dependiendo de la perspectiva con la que se mire, y el significado de su legado es tan subjetivo como en tantas ocasiones lo es la historia

## Referencias

- Anónimo. (Siglo XVI). *Anne Boleyn*. [Óleo sobre tabla]. National Portrait Gallery, Londres. Obra de Dominio Público.
- Anónimo. (1559). *Queen Elizabeth I*. [Óleo sobre tabla]. National Portrait Gallery, Londres. <http://www.npg.org.uk/collections/search/portrait/mw02070/Queen-Elizabeth-I>
- Anónimo. (1588). *The Armada Portrait of Elizabeth I*. [Pintura]. Royal Museums Greenwich. Obra de Dominio Público. <https://www.rmg.co.uk/see-do/we-recommend/attractions/armada-portrait-Elizabeth-i>
- Anónimo. (S.XVIII-XIX). Isabel I en Tilbury [Grabado]. Obra de Dominio Público. [https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/0/00/Speech\\_to\\_the\\_Troops\\_at\\_Tilbury.jpg](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/0/00/Speech_to_the_Troops_at_Tilbury.jpg)
- Beard, M. (2017). *Women and Power*. Liveright Publishing Corporation.
- Bergoffen, D., & Burke, M. (17 de Agosto de 2004). Simone de Beauvoir. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/archives/spr2020/entries/beauvoir>
- Bernard, G. (1991). The Fall of Anne Boleyn. *English Historical Review*, 584-610.
- Bourdieu, P. (1998). *La domination masculine*. París: Éditions du Seuil.
- Browne, V. (Enero de 2013). Feminist Historiography and the Reconceptualisation of Historical Time.
- Cheng, C. (1999). Marginalized Masculinities and Hegemonic Masculinity: An Introduction. *The Journal of Men's Studies*, 7(3), 295-315.

<sup>7</sup> Esta falta de consenso se ha percibido también hacia importantes figuras de los siglos XX y XXI, como Margaret Thatcher o Hillary Rodham Clinton.



- Clouet, F. (1558-1560). *Mary, Queen of Scots (1542-87)*. [Pintura]. Royal Collection. Obra de Dominio Público.
- Death Warrant of Mary Stuart. (Abril de 1873). *The Aldine*, 6(4), 78.
- Donaldson, M. (1993). What is Hegemonic Masculinity? *Theory and Society*, 642-657.
- Doran, S. (1995). Juno versus Diana: The Treatment of Elizabeth I's Marriage in Plays and Entertainments, 1561-1581. *The Historical Journal*, 257-274.
- Doran, S. (1996). *Monarchy & Matrimony. The courtships of Elizabeth I*. Londres: Routledge.
- Doran, S. (2003). Elizabeth I: Gender, power & politics. *History Today*, 29-35.
- Duncan, S. (2012). *Mary I: Gender, Power, and Ceremony in the Reign of England's First Queen*. Palgrave Macmillan US.
- Dunn, J. (2003). *Elizabeth & Mary. Cousins, Rivals, Queens*. Nueva York: Random House.
- Eckert, P., & McConnell-Ginet, S. (2003). *Language and Gender*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Encyclopedia Britannica. (s.f.). Feminismo. <https://www.britannica.com/topic/feminism>
- Encyclopedia Britannica. (s.f.). *What was Queen Elizabeth I's relationship to religion in England?* <https://www.britannica.com/story/what-was-queen-elizabeth-is-relationship-to-religion-in-england>
- Enloe, C. (2014). *Bananas, Beaches and Bases. Making feminist sense of International Politics*. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press.
- Eworth, H. (1558). *Portrait of King Felipe II. of Spain and his second spouse Queen Maria I. of England*. [Pintura]. Woburn Abbey. Obra de Dominio Público.
- García Picazo, M. (2013). *Teoría Breve de las Relaciones Internacionales, ¿Una Anatomía del Mundo?* Madrid: Editorial Tecnos.
- Gardiner, W. N. (1 de mayo de 1791). *Funeral procession of Mary, Queen of Scots (from L'Execution de Marie Stuart, reine d'Ecosse, en sept estampes)*. [Grabado de punta; prueba]. Metropolitan Museum of Art, Nueva York. Obra de Dominio Público.
- Hannam, J. (s.f.). *Women's history, feminist history*. [https://archives.history.ac.uk/makinghistory/resources/articles/womens\\_history.html#:~:text=June%20Hannam%20is%20professor%20of,of%20the%20Women's%20History%20Review](https://archives.history.ac.uk/makinghistory/resources/articles/womens_history.html#:~:text=June%20Hannam%20is%20professor%20of,of%20the%20Women's%20History%20Review).
- Haynes, S. (2019). Anne Boleyn Has Had a Bad Reputation for Nearly 500 Years. Here's How One Historian Wants to Change That. *Time*.
- Hearn, J. (2004). From Hegemonic Masculinity to the Hegemony of Men. *Feminist Theory*, 49-72.
- Heisch, A. (1 de Marzo de 1980). Queen Elizabeth I and the persistence of patriarchy. *Feminist Review*, 45-56.
- Hume, M. (1905). *The Wives of Henry the Eighth and the Parts They Played in History*. Londres.
- López-Navajas, A., & López García, Á. (2015). Las mujeres que nos faltan. Análisis de la ausencia de las mujeres en los manuales escolares. *Universitat de València*, 212-213.

- Masad, R. (13 de Marzo de 2020). The struggle for women in politics continues. *United Nations Development Programme*. <https://www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2020/the-struggle-for-women-in-politics-continues.html>
- Mazzola, E. (2010). Schooling Shrews and Grooming Queens in the Tudor Classroom. *Critical Survey*, 22(1), 1-25.
- McLaren, A. (2002). The Quest for a King: Gender, Marriage, and Succession in Elizabethan England. *Journal of British Studies*, 259-290.
- Mirabella, B. (2012). 'In the sight of all': Queen Elizabeth and the Dance of Diplomacy. *Early Theatre* 15.1.
- Moore, C. (Mayo de 2015). A Queen's Reputation: A Feminist Analysis of The Cultural Appropriations of Cleopatra. *Honors College of The University of Southern Mississippi*.
- Morril, J. S., & Greenblatt, S. J. (18 de Diciembre de 2019). Elisabeth I. *Encyclopedia Britannica*. <https://www.britannica.com/biography/Elizabeth-I>
- Pande, R., & Jandhyala, K. (1987). Why Women's History? *Andhra Pradesh History Congress*, (pp. 172-175).
- Parliament UK. (s.f.). *1601 Poor Law*. Obtenido de Sitio Web de Parliament UK: <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/2015-parliament-in-the-making/get-involved/2015-banners-exhibition/rachel-gadsden/1601-poor-law-gallery/>
- Rampton, M. (14 de Julio de 2019). Four Waves of Feminism. *Pacific University*. <https://www.pacificu.edu/about/media/four-waves-feminism>
- Santi, K. (2016). Elizabeth Tudor: Her Youth, Education, and the Development of the Legend of the Virgin Queen. *Electronic Theses and Dissertations*. <https://stars.library.ucf.edu/etd/5259>
- Scarbrick, J. (1968). *Henry VIII*. Londres: Eyre Methuen Ltd.
- Scott, J. W. (1996). Feminism and History. En J. W. Scott, *Feminism and History* (pp. 1-14). Nueva York: Oxford University Press.
- Scott, J. W. (1996). Gender: A Useful Category of Historical Analysis. En J. W. Scott, *Feminism and History*. Nueva York: Oxford University Press.
- Snyder, G. H. (Julio de 1984). The Security Dilemma in Alliance Politics. *World Politics*, 36(4), 461-495.
- Somerset, A. (1991). *Elizabeth I*. Nueva York: Random House.
- Tickner, J. A. (1992). *Gender in International Relations. Feminist perspectives on achieving global security*. Nueva York: Columbia University Press.
- UN Women. (10 de Marzo de 2021). Press release: Women in politics: New data shows growth but also setbacks. *UN Women*. <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2021/3/press-release-women-in-politics-new-data-shows-growth-but-also-setbacks>
- UNESCO. (2003). *Baseline definitions of key concepts and terms*.
- United Nations Children's Fund. (2014). *Hidden in plain sight. A statistical analysis of violence against children*. Nueva York: UNICEF.

Valcárcel, A. (2000). El feminismo. *Contrastes. Revista Interdisciplinar de Filosofía*, 123-135.

Walton, K. P. (2007). *Catholic Queen, Protestant Patriarchy. Mary, Queen of Scots, and the Politics of Gender and Religion*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Weir, A. (1991). *The Six Wives of Henry VIII*. Londres: The Bodley Head.

White, A. (2019). What Schools Teach About Women's History Leaves a Lot to Be Desired. *Smithsonian Magazine*.

Zweig, S. (1935). *Mary Queen of Scots*. Londres: Pushkin Press.



## NOTAS Y TEXTOS

# LOS AÑOS DE DONALD TRUMP EN LA CASA BLANCA: ESCENARIO PRECEDENTE Y REPERCUSIONES POSTERIORES

**Dr. Alfredo Crespo Alcázar**

Universidad Antonio de Nebrija y Universidad Internacional de Valencia-VIU

E-mail: [alfredocrespoalcazar1974@gmail.com](mailto:alfredocrespoalcazar1974@gmail.com)

## 1. Presentación del ensayo bibliográfico

Donald Trump tanto en su faceta política como personal ha sido uno de los temas que ha monopolizado la atención de periodistas y académicos, en particular durante el periodo 2016-2020. A lo largo de las siguientes páginas proponemos tres obras escritas por profesores universitarios españoles (los doctores Tovar, Peredo y Soriano González), los cuales gozan de una acreditada solvencia profesional, en las que abordan la figura del estadista y hombre de negocios norteamericano, con la virtud de no analizarla de forma aislada. Por el contrario, ponen a Trump en relación con el panorama, doméstico e internacional, en el que su figura se ha desarrollado.

Asimismo, las tres obras elegidas responden a formatos diferentes, haciendo muy sugerente su lectura. En efecto, mientras la del profesor José María Peredo la integran un conjunto de artículos periodísticos escritos en *La Razón*, las de Juan Tovar y María Luisa Soriano tienen más que ver con sus respectivas tesis doctorales. En consecuencia, los tres libros muestran la máxima complementariedad. Este fenómeno permite al lector conocer aspectos relativos a las razones del éxito electoral cosechado en 2016 por Donald Trump, su visión de Estados Unidos o su concepción de las relaciones internacionales. Desde una perspectiva más a largo plazo facilitan trazar semejanzas y diferencias con la labor que vaya a ejercer Joe Biden.

## 2. Abundancia de obras de interés

Con todo ello, cabe señalar que estas tres obras no han sido las únicas que han publicado o coordinado autores españoles. Por tanto, resulta de justicia hacer referencia a algunos otros libros que se editaron bien cuando se produjo el triunfo de Trump en 2016, bien según avanzó su Gobierno. En este sentido, algunas de ellas están centradas en él, mientras que otras le otorgan un espacio de privilegio en ningún caso como actor de reparto. Dentro de las primeras, podemos destacar las de Marcos Reguera, Manuel Erice, John Muller, Argimiro Barro, Ramón Rovira o Miquel Pellicer. En cuanto a las segundas, por la relevancia de su autor, haremos mención a la de Josep Piqué, en la que aborda con rigor un amplio abanico de cuestiones internacionales

(desafección de la ciudadanía europea hacia la UE, las cautelas que le suscitan Rusia y China o el terrorismo como amenaza para la seguridad global).

Todos estos libros aportan elementos que aluden directamente a la naturaleza del ensayo que proponemos. Marcos Reguera, en su obra titulada *El triunfo de Trump. Claves sobre la nueva extrema derecha norteamericana* (2017), sitúa a Trump dentro de un marco temporal amplio como es la realidad (política, social, cultural, económica...) de Estados Unidos. Esto le permite efectuar aportaciones de interés, ya que, a partir de la contextualización realizada, conocemos los rasgos de la nominación de Donald Trump como candidato republicano en un ambiente en el que el populismo no solo se hallaba presente en la parte derecha del espectro político.

En efecto, en relación con la idea anterior, en las filas demócratas se consolidó el “factor Bernie Sanders”, con una serie de propuestas económicas notablemente escoradas a la izquierda, poco habituales en Estados Unidos y que contrastaban con la que venía siendo la tendencia dominante en el Partido Demócrata expresada en los siguientes términos por Reguera, citando para ello a Thomas Frank:

La transformación del Partido Demócrata en un partido de clase, pero no de clase trabajadora, sino de profesionales liberales, representante de personas de clase media alta de las costas y con un discurso y prioridades totalmente desconectados de los problemas de la gente humilde y trabajadora. (Reguera, 2017, p. 63)

Al respecto, Juan Tovar, en su artículo publicado en 2020 en *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales* titulado “La política europea de Trump y las relaciones transatlánticas”, complementa la anterior afirmación de Thomas Frank a través del que podríamos denominar “factor Trump”:

Se minusvaloró de manera importante el instinto político que tuvo y la identificación de algunos de sus planteamientos con los de importantes sectores de la población, que se consideraban perjudicados por la globalización y las decisiones tomadas en materia de política internacional por sus líderes, como era el caso de la integración estadounidense en diversos acuerdos de libre comercio. (Tovar, 2020, p. 479)

Manuel Erice en su obra *Trump. El triunfo del showman* (2017) también alude a esta suerte de “herencia envenenada” derivada de los años de gobierno de Barack Obama que Trump rentabilizó en beneficio propio:

El obamismo, [...], había establecido un discurso imperante con el que no todos se identificaban. Lo que el profesor de Columbia Marc Lilla llama “liberalismo de la identidad”, que aupó los últimos años a las minorías afroamericanas e hispana, que atendió los derechos de otros grupos marginados como los LGBT, que generó una fuerte identificación entre los jóvenes, se había olvidado del grupo esencial en Estados Unidos: los blancos, claramente mayoritarios en el país. (Erice, 2017, p. 174)

En efecto, esta suerte de olvido fue primero percibida y posteriormente utilizada por Trump, recurriendo para ello a un discurso que tenía en el populismo a su protagonista. No obstante, ni el mensaje ni el *modus operandi* fue del agrado del *establishment* del Partido Republicano, algunas de cuyas principales figuras dieron su apoyo a Hillary Clinton. Tal fue el caso de Condoleezza Rice o Mitt Romney, como refleja Manuel Erice. Por tanto, se produjo una ruptura social y política susceptible de explicarse a través del antagonismo entre la maquinaria del partido y las bases de este. Al respecto, Argimiro Barro en su obra *El candidato y la furia* (2017),

*En efecto, esta suerte de olvido fue primero percibida y posteriormente utilizada por Trump, recurriendo para ello a un discurso que tenía en el populismo a su protagonista*

subraya que durante mucho tiempo primó la siguiente idea en los ambientes políticos, sociales e intelectuales de Estados Unidos:

La elite mira el manual y no encuentra precedentes; decide que el fenómeno acabará desinflándose. Los votantes miran la televisión. Uno a uno, el bufón deja a sus dieciséis rivales de las primarias tendidos por el camino [...] La figura de Trump es incansablemente parodiada y los más excelsos analistas insisten en que el payaso neoyorquino se volatilizará en dos semanas. (Barro, 2017, pp. 25 y 49)

Javier Rupérez (prologuista de la obra de Manuel Erice), pese a no comulgar con el *Trumpismo*, alude a la victoria del político republicano en los siguientes términos:

Una significativa porción del electorado estadounidense, que incluye principalmente a los blancos desheredados por la crisis del centro y medio oeste del país, le ha otorgado mayoritariamente su preferencia, pero también porque cuenta con más votos femeninos, hispanos y negros de los que los sociólogos predecían. (Erice, 2017, p. 13)

En consecuencia, el resultado, prosigue Barro, fue otro bien distinto: el *outsider* Trump logró una presencia mediática sin precedentes, lo que le permitió reducir costes económicos relacionados con la publicidad. Esta tendencia a subestimar su figura se mantuvo incluso tras convertirse en presidente del país. Miquel Pellicer, especialista en comunicación política, en su obra titulada *La comunicación en la era Trump* (2017) hace la siguiente afirmación que conviene tener en cuenta:

Me fascina la ligereza con la que muchos medios de comunicación y analistas han tratado al candidato Trump y lo siguen haciendo como presidente. El magnate puede ser muchas cosas, pero no es un advenedizo ni un estúpido. Te puede gustar o no su ideología pero jamás puedes infravalorar sus capacidades. (Pellicer, 2017, p. 22)

Además, como explica el aludido Pellicer, Trump se hallaba tan familiarizado con las nuevas tecnologías de la información como lo había estado Barack Obama en 2008, si bien en el caso del candidato republicano persiguió en todo momento desacreditar a los medios tradicionales, esto es, a los medios del *establishment*. Por su parte, la obra coral coordinada por John Muller titulada *No, no te equivoques, Trump no es liberal* (2017), en ningún caso menosprecia el sentido del voto emitido por los norteamericanos en 2016. Sin embargo, sí rebate primero y rechaza después las posibles credenciales liberales de Donald Trump, considerándolo un exponente del proteccionismo económico.

En lo que alude al panorama de las relaciones internacionales, Marcos Reguera aborda un tema del que se ocupa extensamente Juan Tovar: la excepcionalidad del pensamiento neoconservador como ideología dominante a la hora de guiar la política exterior del país. En relación con esta idea, Reguera insiste en que las tendencias hacia el aislacionismo han caracterizado a los republicanos en mayor medida que a los demócratas.

Josep Piqué en este punto se centra sobre todo en la oposición mostrada por Trump hacia los dos grandes tratados comerciales (TPP y TTIP) que había negociado la administración saliente, englobando ese rechazo dentro del repliegue que ha observado por parte de Estados Unidos: “el *América First* implica *América alone*, y eso nos lleva a unos Estados Unidos cada vez más débiles en términos geoestratégicos” (Piqué, 2018, p. 39). María Luisa Soriano, uno de los autores sobre los que vertebremos este ensayo bibliográfico, se refiere al *América First* en los siguientes términos: “el nacionalismo conservador lleva a Trump a replugar a Estados Unidos sobre sí mismo y a abandonar su papel de líder mundial intervencionista” (Soriano, 2019, p. 137).

*En relación con esta idea, Reguera insiste en que las tendencias hacia el aislacionismo han caracterizado a los republicanos en mayor medida que a los demócratas*

Al respecto, profundizando en esta cuestión, Peredo reconoce y valora positivamente el liderazgo de Estados Unidos al frente del orden liberal surgido tras 1945. De hecho, particulariza algunos aspectos, como la figura de Ronald Reagan, reivindicándola (algo que también hace Tovar):

La memoria de Reagan nos recuerda algunos logros de un presidente republicano con intención de recomponer la grandeza de América. Primero, si no hay valores liberales, respeto a las instituciones democráticas y aliados, no hay América. Segundo, la seguridad y el aumento del gasto en defensa no tiene que ir de la mano del militarismo; Reagan desarrolló la idea de la guerra de las galaxias y los escudos antimisiles sin lanzar uno solo. (Peredo, 2020, p. 97)

El *América First* tenía una cara doméstica que Ramón Rovira, en su obra de 2017 titulada *Yo, Trump* (en la que, por ejemplo, pone en valor el rol que Estados Unidos ha jugado a la hora de garantizar la seguridad europea), explica en los siguientes términos, citando para ello una intervención del propio Trump:

Cada decisión sobre temas de comercio, impuestos, inmigración, asuntos exteriores, se tomará en beneficio de los trabajadores y las familias americanas. Debemos proteger nuestras fronteras de los daños de otros países que fabrican nuestros productos, roban nuestras empresas y destruyen nuestros puestos de trabajo. (Rovira, 2017, p. 285)

Otro aspecto común que emerge en varias de estas obras radica en la crítica que hacen sobre la política seguida por Obama, tanto en el interior de Estados Unidos como a nivel internacional. En este punto Erice, Muller y Piqué se muestran más contundentes a la hora de reflejar lo que consideran errores de su administración en política exterior, en particular cuando las cuestiones de seguridad fueron las grandes protagonistas, como el caso de Siria o Libia. De una manera más concreta, Josep Piqué pone de manifiesto el repliegue de un escenario geopolítico al que Washington había concedido históricamente máxima relevancia, en particular durante los Gobiernos encabezados por George W. Bush (2000-2008): Oriente Medio. En este apartado, Ramón Rovira aporta ideas contrarias a la corrección política, como la excesivamente apresurada retirada de Irak, el aumento de las deportaciones durante sus presidencias o el empleo de los drones como arma militar (Rovira, 2017, p. 52).

### 3. Rasgos formales de las obras de Tovar, Soriano y Peredo

Juan Tovar publicó su obra en 2017, esto es, cuando Donald Trump solo llevaba un año en la Casa Blanca. Conforme se desarrolló su administración, ha presentado una serie de artículos académicos en los que aborda la política exterior desplegada por el citado político republicano, a algunos de los cuales ya hemos hecho referencia en los párrafos precedentes.

En su obra *La doctrina en la política exterior de Estados Unidos: de Truman a Trump*, integra varias disciplinas (historia, ciencia política, relaciones internacionales...), siguiendo un escrupuloso orden cronológico en la exposición. Al respecto, cabe mencionar que privilegia en extensión e importancia el binomio doctrina de la contención-guerra fría. Esta metodología le facilita ordenar el contenido y enfatizar determinados argumentos. En el apartado de fuentes, sobresale la ingente bibliografía manejada.

Como punto de partida, Tovar se centra en los Padres Fundadores de Estados Unidos (acentuando la defensa de la neutralidad en política exterior propuesta por aquellos) hasta llegar

*Tovar se centra en los Padres Fundadores de Estados Unidos (acentuando la defensa de la neutralidad en política exterior propuesta por aquellos) hasta llegar al gobierno de Trump*

al gobierno de Trump. De este último nos anticipa en 2017 algunos de los antagonismos que podrían producirse entre un ala más moderada y otra más populista. Previamente, ha explicado las cuatro grandes tradiciones de la política exterior de Estados Unidos: realismo hamiltoniano, nacionalismo jacksoniano, idealismo wilsoniano y liberalismo jeffersoniano. Producto de su conocimiento del objeto de estudio, realiza juicios respaldados por sólidos argumentos, algunos de ellos alejados de la corrección política, como por ejemplo los relativos a Kennedy, Carter y Obama. Sobre la política exterior de este último, *sentencia lo siguiente*:

No ha enunciado una política digna de tal nombre, [...], más allá de la política de *nation building at home*, que combinaría la prevalencia otorgada a la política interna con una política exterior menos activista y más pragmática que la de su predecesor. (Tovar, 2017, pp. 183-184)

Por su parte, José María Peredo nos presenta una obra, *Esto no va de Trump. Un repaso ilustrado de la política internacional de Donald Trump*, en la que teniendo como actor principal a Donald Trump (cuya figura aborda sin caer en filias y fobias), disecciona los temas fundamentales que han copado las relaciones internacionales en los últimos cuatro años. Para tal finalidad, parte de una premisa fundamental:

En nuestro tiempo no se está reproduciendo la Guerra Fría porque, en primer lugar, no hay dos superpotencias enfrentadas. Si no que hay al menos tres grandes potencias [...] En segundo lugar porque el enfrentamiento bipolar tenía tres ámbitos: el bilateral, el regional y el mundial. Mientras que la rivalidad entre grandes potencias en la actualidad se limita a temas específicos y a regiones o conflictos puntuales. (Peredo, 2020, pp. 148-149)

De una manera más particular, el profesor Peredo defiende la democracia liberal, enumerando los ataques que ha recibido aquella desde diferentes frentes en los últimos tiempos. Trump ha sido uno de los que más han arremetido contra ella, pero no el único, puesto que Orban, Putin, Erdogan o Xi Jinping se han mostrado como acreditados enemigos. Sin embargo, el autor pone en valor una diferencia fundamental: la solidez del edificio institucional de Estados Unidos constituye su principal herramienta para evitar que las tendencias autoritarias se desarrollen en su interior, sobre todo si tenemos en cuenta la emergencia y consolidación de un populismo de izquierdas en Norteamérica (representado por Bernie Sanders o Elizabeth Warren).

Con todo ello, la estructura y formato del libro facilita su lectura puesto que se trata de una recopilación de los principales artículos que José María Peredo ha escrito desde 2016, ordenados en tres partes plenamente relacionadas (ideas y redes; política americana; y, finalmente, política exterior). En definitiva, un estilo dinámico combinado con rigor científico en el que el autor demuestra en todo momento su conocimiento del objeto de estudio, sin olvidar la valentía de sus opiniones, siempre bien fundadas, en tanto en cuanto uno de los asuntos principales que permean a lo largo del libro es su defensa a ultranza de la democracia liberal, de la cual considera a Estados Unidos un referente.

Finalmente, María Luisa Soriano en *Donald Trump, Barack Obama y George Bush. Ideología y estrategia política* (2019) analiza la herencia de los tres últimos presidentes de Estados Unidos, si bien cuando publica esta obra, el mandato de Trump aún no había terminado, una cuestión cronológica que también se observa en las de Tovar y Peredo. Al respecto, a cada uno de los tres protagonistas lo identifica con un epíteto: a Bush con el intervencionismo en el exterior; a Obama con el multilateralismo; y, finalmente, a Trump con el aislacionismo.

*Al respecto, a cada uno de los tres protagonistas lo identifica con un epíteto: a Bush con el intervencionismo en el exterior; a Obama con el multilateralismo; y, finalmente, a Trump con el aislacionismo*



Resulta de máxima trascendencia, cómo la autora explica con precisión las diferencias entre Bush y Trump ya que, si bien ambos comparten una ideología conservadora, el intervencionismo en el terreno internacional de Bush, Donald Trump lo rechaza ya que “la idea fundamental de su filosofía es que América debe atender a sus propios intereses y al bienestar de sus ciudadanos, dejando de intervenir y prestar ayuda en el exterior que no le beneficia” (Soriano, 2019, p. 135). En efecto, como explica Tovar, Donald Trump se opone a aquellas políticas orientadas a transformar tiranías en democracias liberales como garantía al servicio de la estabilidad regional y de la seguridad global.

Soriano González no aborda las tres aludidas presidencias a modo de comportamientos estancos; por el contrario, las relaciona y compara. Esta metodología facilita extraer las diferencias de estilo e identificar las estrategias que ocuparon las agendas de Bush, Obama y Trump. En este sentido, podemos anticipar que la autora valora positivamente la figura y el mandato de Obama ya que con él “no volverá un nuevo Irak. No habrá campañas bélicas unilaterales pretendiendo cambios políticos en Estados ajenos, como durante la presidencia de Bush” (Soriano González, 2019, p. 49).

Como veremos, estas ideas son matizadas, aunque sin proponer otras diametralmente antagónicas, particularmente por Tovar en el mencionado artículo “La política europea de Trump y las relaciones transatlánticas”, enumerando los escenarios en los que han prevalecido los desencuentros y aquellos otros en los que ha predominado el consenso en las relaciones de Washington con sus aliados de Europa Occidental. Entre los primeros, desde una perspectiva que podríamos catalogar como regional, sobresale Irán. En efecto, la ruptura del Acuerdo Nuclear aprobado por Obama en 2015, con la oposición destacada de Israel y de Arabia Saudí, no resultó del agrado de los socios europeos.

Dentro del apartado de las desavenencias también destacan las relativas al escaso gasto en defensa de los europeos (crítica que no constituía una novedad, en tanto en cuanto similar reproche lo habían efectuado con anterioridad George W. Bush y Barack Obama), el apoyo brindado al Brexit o la oposición de Estados Unidos hacia el Acuerdo de París. En lo que atañe a los temas en los que sí hubo consenso, Tovar identifica, por ejemplo, la actitud hacia Bielorrusia tras las elecciones de 2020 y, aunque con matices relevantes, la posición hacia el Gobierno de Maduro en Venezuela.

Aún con todo ello, Tovar siguiendo una línea argumental ya expuesta en diferentes trabajos suyos se muestra optimista en lo relativo al futuro de las relaciones transatlánticas, valorando muy positivamente el legado en forma de estabilidad, seguridad y prosperidad que aquellas han generado para Europa Occidental desde el final de la Segunda Guerra Mundial (Tovar, 2020).

#### **4. Elementos comunes con matices enriquecedores de las tres obras**

La figura de Trump (razones del triunfo y repercusiones de este) ocupa mayor espacio en las obras de Peredo y Soriano. Por su parte, Tovar ha abordado esta cuestión no solo en el libro que analizamos, sino más adelante en el tiempo por ejemplo en el artículo “La política europea de Trump y las relaciones transatlánticas”, en el cual explica las diferentes familias ideológicas que influyeron en el presidente norteamericano a la hora de perfilar su política internacional, ofreciendo nombres y apellidos. Por un lado, encontraríamos a un sector (los denominados

*Soriano González no aborda las tres aludidas presidencias a modo de comportamientos estancos; por el contrario, las relaciona y compara*

“adultos”) partidarios de postulados propios del realismo, destacando James Mattis, Rex Tillerson o John Kelly. Por otro lado, a un sector más populista integrado por Steve Bannon, Stephen Miller o Peter Navarro.

En este sentido, los tres autores elegidos otorgan más importancia a la relación del presidente norteamericano con el panorama internacional y no tanto con el doméstico, si bien no se desentienden de este último. Como nexo común hallamos la consideración de que la administración Trump ha incrementado el aislacionismo de Estados Unidos. En opinión de Peredo, a las cuatro actitudes que desde la posguerra fría se vienen percibiendo en este terreno (*hard liners*, internacionalistas, acomodacionistas y aislacionistas), tal y como reflejó el estudio hecho a finales de la década de los noventa por el Council of Foreign Relations, habría que añadir una categoría nueva: los *trumpistas* “quienes son partidarios de cerrar Estados Unidos al mundo y, al mismo tiempo, pretenden transformar a los aliados en rivales y la cooperación internacional en un caos” (Peredo, 2020, p. 93).

En cuanto a la primera categoría, con los *hard liners* (partidarios de la implicación internacional del país tanto política como militarmente, aunque rechazando la cooperación multilateral), se estaría refiriendo a los neoconservadores que guiaron la política de George W. Bush, un aspecto en el que inciden, aunque no siempre coinciden en sus consideraciones, valoración y significado, Juan Tovar y María Luisa Soriano. En efecto, el primero alude a un hecho fundamental: antes del 11-S, el presidente Bush tenía previsto guiar su política exterior según parámetros realistas, eliminando de su agenda el intervencionismo humanitario que había caracterizado a la administración Clinton. Sin embargo, los atentados de septiembre de 2001 provocaron un viraje radical en su estrategia, dentro de la cual las ideas de los neoconservadores se convirtieron en hegemónicas. Aquellas eran susceptibles de resumirse en la tesis de la expansión de la democracia que tuvo en las intervenciones en Afganistán e Irak sus principales paradigmas.

Cuando expone esta idea, Tovar elimina con sólidos argumentos los tópicos con los que se asoció la intervención norteamericana en Irak, en particular la tendencia a identificar aquella con el control del petróleo:

Es atractivo suponer tal hipótesis ante uno de los estados con mayores reservas petroleras del mundo, pero esto no explica por qué las concesiones a empresas petroleras estadounidenses fueron mínimas, recibiendo en su mayor parte dichas concesiones empresas rusas, chinas o europeas, que fueron los estados más críticos con la citada intervención. (Tovar, 2017, p. 158)

En consecuencia, el verdadero motivo que guió a la administración Bush radicó en transformar a Irak en una democracia liberal. Asimismo, el citado país también dejó una consecuencia fundamental: el distanciamiento entre Estados Unidos y sus socios europeos, un fenómeno que se ha ido incrementando con el paso del tiempo, aunque sin llegar al antagonismo. Al respecto, Obama dulcificó el lenguaje de Washington, si bien aquel no estuvo ausente de reproches, en particular por el escaso gasto en defensa hecho por los integrantes europeos de la OTAN. Esta crítica adquirió un tono mucho más contundente en Trump, en ocasiones vinculando varios temas, por ejemplo defensa y protección del medio ambiente, como se pudo comprobar con motivo de la negativa estadounidense a firmar el Acuerdo de París: “las mismas naciones que nos piden que permanezcamos en el acuerdo son los países que han costado colectivamente a Estados Unidos billones de dólares a través de duras prácticas comerciales y, en muchos casos, contribuciones escasas a nuestra alianza militar” (Soriano, 2019, p. 154).

*En consecuencia,  
el verdadero  
motivo que guió a  
la administración  
Bush radicó en  
transformar a Irak  
en una democracia  
liberal*

De nuevo entre Tovar y Soriano se aprecian diferencias (no irreconciliables) cuando abordan el legado que dejó Obama en política internacional. Tovar señala algunos elementos que admiten poca discusión. Por un lado, su rechazo a las políticas de extensión de la democracia por la fuerza (lo que no debe interpretarse como un rechazo a la guerra). Por otro lado, la asunción de premisas realistas:

Atendiendo de manera notable al coste que suponen las intervenciones en lugares sin interés estratégico y sobre la base del enfoque de un uso de la fuerza a menor escala, Estados Unidos no volvería a repetir durante su mandato un proceso de construcción de democracias como el que se había producido durante los mandatos de sus dos predecesores y, en este aspecto, su estrategia ha sido coherente. (Tovar, 2017, pp. 170-171)

Soriano González, por su parte, valora positivamente la acción exterior de la administración Obama en clara contraposición a las conductas mostradas por la de Bush:

Más que de una Alianza de Civilizaciones el presidente Bush es partidario de un Choque de Civilizaciones, que facilite la sustitución de las tiranías por las democracias y de esta manera se expanda por el mundo los valores americanos y se promocióne la paz mundial. (Soriano, 2019, p. 30)

Así, la citada profesora enfatiza el multilateralismo de Obama, la importancia que otorgó al diálogo y a las coaliciones internacionales, en tanto en cuanto, “en un mundo interconectado no hay problemas globales que puedan ser resueltos sin Estados Unidos, y pocos que puedan serlo por Estados Unidos solo” (Soriano, 2019, p. 60). En definitiva, considera que Estados Unidos renunció a ser el *sheriff* garante de la paz mundial pero no al liderazgo mundial, en el sentido de que Obama y Bush admitieron la superioridad de la civilización estadounidense sobre la europea. José María Peredo tampoco vierte una opinión favorable sobre la política de Bush hacia Oriente Medio ya que dejó como principal herencia una región desestabilizada.

El análisis de la (nueva) narrativa izquierdista es un punto común entre Tovar y Peredo. El primero ya avisa que en una administración Biden habría presencia de esas ideas expuestas tiempo atrás por Sanders y que han sido enarboladas en los últimos tiempos por Elizabeth Warren, susceptible de sintetizarse en un rechazo al binomio formado por tratados comerciales y libre comercio. El segundo se refiere a esta cuestión de forma concluyente:

Según los demócratas populistas, para combatir a Trump hay que utilizar los mismos mensajes demagógicos, pero desde la narrativa izquierdista de la confrontación: entre pobres y ricos, entre los climáticamente sostenibles y los fabricantes de plásticos y petroleros, entre los progresistas del planeta unidos y los fascistas del mundo, que están por todos los lados. (Peredo, 2020, p. 57)

## 5. En conclusión

Comprender la política de Estados Unidos durante la administración Trump supone un ejercicio complejo al que el investigador debe acercarse dejando al margen sus filias y sus fobias. Los tres libros sobre los que hemos cimentado este ensayo bibliográfico consiguen ese objetivo de manera solvente, haciéndolo compatible con proyectar las opiniones personales de cada autor. Igualmente, Peredo, Tovar y Soriano nos proponen algo más que un análisis sobre

*Comprender la política de Estados Unidos durante la administración Trump supone un ejercicio complejo al que el investigador debe acercarse dejando al margen sus filias y sus fobias*

Trump: nos ofrecen trabajos bien fundamentados en los que las relaciones internacionales y la historia se combinan formando un todo coherente, siempre con Estados Unidos como actor de referencia.

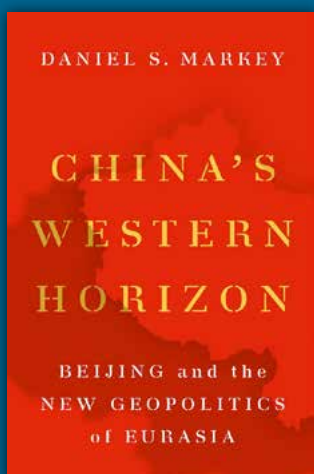
## Bibliografía

### Principal

- Peredo, J. M. (2020). *Esto no va de Trump. Un repaso ilustrado de la política internacional de Donald Trump*. Madrid: Catarata y Atalayar.
- Soriano, M. L. (2019). *Donald Trump, Barack Obama y George Bush. Ideología y estrategia política*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Tovar, J. (2017). *La doctrina en la política exterior de Estados Unidos: de Truman a Trump*. Madrid: Catarata.

### Complementaria

- Barro, A. (2017). *El candidato y la furia*. Madrid: La Huerta Grande.
- Erice, M. (2017). *Trump. El triunfo del showman*. Madrid: Encuentro.
- Muller, J. (2017). *No, no te equivoques, Trump no es liberal. Por qué Trump es populista, proteccionista, machista, autoritario y nacionalista, pero en ningún caso liberal*. Barcelona: Deusto (Grupo Planeta).
- Pellicer, M. (2017). *La comunicación en la era Trump*. Barcelona: Universidad Oberta de Catalunya.
- Piqué, J. (2018). *El mundo que nos viene. Retos, desafíos y esperanzas del siglo XXI: ¿Un mundo post-occidental con valores occidentales?* Barcelona: Deusto (Planeta).
- Reguera, M. (2017). *El triunfo de Trump. Claves sobre la nueva extrema derecha norteamericana*. Madrid: Postmetrópolis Editorial.
- Rovira, R. (2017). *Yo, Trump*. Barcelona: S. A. Ediciones B-Penguin Random House Grupo Editorial.
- Tovar, J. (2020). La política europea de Trump y las relaciones transatlánticas. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 22(45), 473-498.



## China's Western Horizon: Beijing and the New Geopolitics of Eurasia

Daniel S. Markey

2020. New York, NY: Oxford University Press

313 páginas.

ISBN: 978-01-9068-019-0



Yingying Fu

[201303972@alu.comillas.edu](mailto:201303972@alu.comillas.edu)

Doctoranda Universidad Pontificia Comillas

Daniel S. Markey, en su obra *China's Western Horizon: Beijing and the New Geopolitics of Eurasia*, nos presenta desde una visión occidental una reformulación de la estrategia geopolítica china en Eurasia vinculada con la *Iniciativa de la Franja y la Ruta* propuesta por el presidente Xi Jinping en 2013. Markey fue investigador senior sobre India, Pakistán y Sur de Asia en el Consejo de Relaciones Internacionales de Estados Unidos desde 2007-2015. Por un lado, contaba con una amplia experiencia en el estudio de la realidad política y social del Sur de Asia, Asia Central y Medio Oriente. Por otro lado, su postura como consejero estadounidense le hace considerar la presencia de China en Eurasia como una amenaza potencial a la hora de analizar los intereses y la estrategia geopolítica de Estados Unidos en dicha zona. Por lo tanto, este trabajo incide en la influencia económica, militar y política de China basada en la *Iniciativa de la Franja y la Ruta* y sus perjuicios al interés de Estados Unidos con la finalidad de ofrecer sugerencias desde la perspectiva estadounidense en cuanto a la toma de decisiones en política exterior.

Conviene destacar que el autor aprecia la importancia de la estrategia china de la Iniciativa de la Franja y la Ruta del presidente Xi, dado que la política representa una ambición expansiva global diferente a la anterior. Los predecesores del presidente Xi realizaron políticas exteriores siguiendo el famoso *dictum de venti-cuatro-carácter* establecido en 1990 por Deng Xiaoping: "Observe

calmly; secure our position; cope with affairs calmly; hide our capacities and bide our time; be good at maintaining a low profile; and never claim leadership". Sin embargo, la nueva iniciativa promovida por Xi, aunque empieza con la cooperación entre estados situados junto a la Ruta de Seda en términos económicos, también se expande a otros términos más amplios.

En primer lugar, el uso de la herramienta económica. Por un lado, para financiar la Iniciativa, el Gobierno chino pone en marcha los bancos políticos que gestionan el Fondo Ruta de Seda y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras en el que participan muchos Estados incluyendo Japón, Australia, Corea del Sur, etc. Por otro lado, se establece China International Development Cooperation Agency como soporte institucional para la construcción de la Franja y la Ruta.

En segundo lugar, el poder militar. A causa de la creación de la Ruta de la Seda marítima y el aumento de las inversiones en infraestructuras en la ruta continental por Eurasia, se expande también el rango del interés nacional de China tanto en asegurar el desarrollo de los proyectos locales como en proteger la seguridad de la población china en el exterior. Por último, el liderazgo y el compromiso diplomático exterior. El presidente Xi no solo es el líder comunista que más viajado en el periodo 2012-2015, sino que también ha ofrecido una serie de conferencias internacionales en los ámbitos educativo y cultural. Incluso la expansión del Instituto de Confucio representa la ambi-

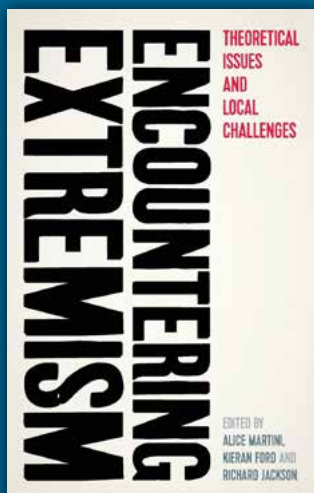
ción de China en el aumento de su influencia nacional por el mundo.

En concreto, el autor analiza la geopolítica de China en Eurasia poniendo tres ejemplos del Sur de Asia, Asia Central y Medio Oriente. Pakistán representa para China un Estado estratégico en el Sur de Asia, ya que el Gobierno de Pekín intenta construir un Corredor Económico China-Pakistán desde este último hasta el Mar de Arabia basado en sus inversiones en esta región, con el fin de fomentar una zona estable para la integración económica. En Asia Central, hay que prestar atención a Kazajistán por su relevancia geográfica y energética. El interés común económico en esta zona hace que surjan menos conflictos que en el Sur de Asia. En Medio Oriente, Irán y Arabia Saudí siguen siendo los socios prioritarios de inversión de China.

Al finalizar su análisis de la estrategia geopolítica de China en Eurasia, Markey considera que, aunque el gobierno de Xi Jinping presenta un cambio de rumbo de la política exterior mediante la nueva Iniciativa de la Franja y la Ruta respecto a los Estados de Eurasia, para el autor no es motivo de demasiada preocupación, dado que China siempre declara su compromiso de no-intervención en asuntos domésticos de otros Estados, lo que representa el comportamiento del Gobierno chino basado en proyectar una buena imagen de liderazgo mundial. Sin embargo, Estados Unidos debe de ser consciente de que todas

las actividades chinas en Eurasia puedan afectar a los intereses de Estados Unidos y en consecuencia reducir su influencia regional. Por ello, el autor propone cinco opciones estratégicas para el Gobierno estadounidense, desde un nivel benigno hasta el último y más agresivo: retirada estratégica, acomodación pacífica, publicidad crítica, competición selectiva y competición militarizada. Posteriormente, el autor sugiere a los analistas de política e inteligencia y a los legisladores norteamericanos que consideren el asunto de Eurasia mayor seriedad prestando al tema la importancia que le corresponde.

En definitiva, Estados Unidos da más relieve a la zona de Indo-Pacífico por su importancia estratégica pero menos a la zona Eurasia. Sin embargo, China fija su política exterior hacia al Oeste vía la inversión, ayuda o asistencia china en esta zona basada en un modelo de cooperación win-win. La realidad es que la influencia de China en esta zona se expande desde el área económica hasta el de la política, algo que los Estados Unidos deben de tomar seriamente en cuenta. Por un lado, la obra ofrece al Gobierno americano soluciones para enfrentar el tema de la estrategia geopolítica en Eurasia. Por otro lado, desde la perspectiva china, también resulta beneficioso al Gobierno y a los investigadores nacionales tomar en consideración una política exterior que, cumpliendo las ambiciones de China, no provoque tensiones regionales ni amenazas globales.



## Encountering Extremism. Theoretical issues and local challenges

Alice Martini, Kieran Ford and Richard Jackson (eds.)

2020. New York: Oxford University Press

307 páginas.

ISBN: 978-1-5261-3660-2



Ana Gutiérrez Loscos

[anagutierrezloscos17@gmail.com](mailto:anagutierrezloscos17@gmail.com)

Alumni Universidad Pontificia Comillas

Throughout these past years, the term “extremism” has been widely used in contemporary discourses. It has reached the point in which it explains, almost as a synonym, other terms such as terrorism or radicalism, even if there is no empirical evidence of the causative relation between those terms. It is therefore understandable that difficulties arise when aiming to define the word extremism, since it is subjective to the actor describing it, it entails the need for a “moderate” option to compare it to and it is now commonly understood as a wide spectrum of different ideas and practices. Along the lines of this book, Alice Martini, Kieran Ford and Richard Jackson together with a long list of excellent contributors, aim to discuss a wide variety of topics related with how the international community has constructed terms, ideas and practices surrounding extremism. The book thus brings together a wide variety of approaches and critiques to the practices of countering violent extremism (CVE).

The book is divided into an introduction, followed by two sections with seven chapters each. The two sections are related to one another but still explained in a way the reader could understand them even if reading just a chapter, since they entail different approaches or concerns. While the first section develops a theoretical frame for understanding and deconstructing extremism, the second section focusses on international cases of counter-extremism examples in countries such as Tunisia, Spain,

United States of America, Bosnia and Herzegovina, Pakistan or Nigeria.

The first chapter of the first section of the book analyses how the international community has constructed and broadened the meaning of extremism. The evolution of the concept of violent extremism is deeply discussed by Chin-Kuei Tsui. The author compares the differences between the US and other Western states and explains how these countries have used the concept to justify and legitimize their actions. Furthermore, the chapter analyses some of the policies that were implemented, the consequences and repercussions they had on society. To continue with this line of thought, in the second chapter, Sondre Lindahl uses Weber’s theory of the ideal types to study and evaluate the critical theory of counter-extremism. He explains how this can be used to maintain ontological, epistemological, and normative commitments to Critical Terrorism Studies when developing violent extremism studies. Following this constructivist and poststructuralist analysis, Mariela Cuadro analyses, in the following chapter, the relation between knowledge, power and the subject, under Foucault’s theory. This chapter theorises that a “moderate” is needed in order to create the “extreme”. This rises a problem since the binary is a subjective categorization rather than an objective. Therefore, and connecting to what is described in previous chapters, this term can be used by liberal democracies to create a dichotomy between moderation and extremism.

Bringing the theory to contemporary insecurities, Marie Breen-Smyth aims to understand in the fourth chapter of the book the different treatments the “white lone wolf” gets from the so-called suspect communities, such as the Muslims, securitised by the discourse on CVE. Continuing with this political frame, the fifth chapter presents, by the hand of Jessica Auchter, feminist critiques of countering violent extremism. The author points out that extremist groups and common understanding of the society unconsciously manipulate the prevailing gender norms and stereotypes for their recruitments, as women are often seen as peaceful housekeepers rather than warriors. Furthermore, these stereotypes exclude the possibility for women to consciously take part in the military or in any violent action, and when they do participate, their motivations are usually linked to causal factors stemming from men. Kieran Ford uses in the sixth chapter of this book Galtung’s theory of direct and indirect violence to present a critique of how liberal peace is understood. He argues that this can be seen as a continuation of historical processes of imperialism, neo-colonialism and westernisation. The author explains how current counter-extremism measures produce several types of violence, like cultural violence or epistemic violence. In the last chapter of this section Aislinn O’Donnell analyses how education can shape the way society reacts and responds to extreme and radical ideas. The author reinforces the impact that education has on countering-extremism approaches and in the creation of certain values and beliefs.

The second part of the book aims to explain the theoretical part with examples of international and local challenges. Alice Martini starts chapter eight by discussing the role of the United Nations Security Council, its policies and its discourse regarding extremism and the enforcement of international standardized governmentality by promoting “moderate” and liberal ideas and values. Guendalina Simoncini uses chapter nine to provide a study of International Prevention of Violent Extremism (PVE) in Tunisia and explains how certain discourses given in the country have created a link between youth, women and security. The author also gives an interesting critique of the donor’s conceptualisation of peace and social cohesion used in this country to maintain the already established statu quo. Laura Fernández de Mosteryín continues in the following chap-

ter with an insight of how communication strategy in Countering Violent Extremism (CVE) has worked with Spanish group ETA. Crossing the Atlantic Ocean, chapter 11 brings, by the hand of Priya Dixit, a discussion of how radical discourses have promoted extremism in the United States, analysing racial biases and the creation of suspect communities.

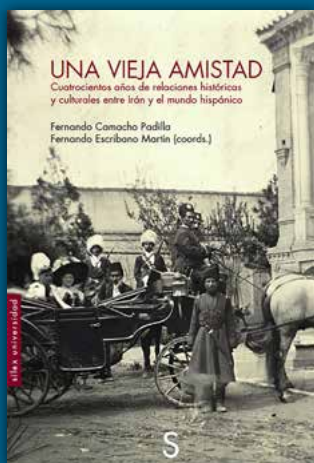
In chapter twelve, Tanja Dramac Jiries explains the case of Bosnia and Herzegovina. The author studies CVE practices in the country and discusses how part of its civilian population joined external wars when the government was implementing CVE measures. Furthermore, the chapter also deepens in Islamic fundamentalism in this multi-ethnic country. Afiya Shehrbano Zia discusses in chapter thirteen Pakistan’s CVE measures and how they are shaped by certain beliefs that exclude women, minorities or civilians. The author argues that women’s voices should be taken into account by policymakers and uses the role of Jamia Hafsa madrasa to exemplify her point of view. Lastly, Akinyemi Oyawale closes the book with a last chapter discussing Nigeria’s case study. The author argues that the current literature and understanding of extremism in the country has led to a narrative of Islam vs. the West to conclude the book.

Overall, the book brings together several authors that show how language can shape reality, and how, through the lens of constructivism, policymakers and society in general have broadened the original meaning of extremism, to the extent, almost as a synonym of terrorism. From my point of view, this book contributes to the field of International Relations. It brings up new perspectives and points of view such as the role of governments and international organizations’ communication regarding CVE, PVE and extremism. One of the strengths of the book is that it introduces new perspectives in the field of International Security such as the role of women. Furthermore, every chapter deeply examines through the lens of constructivism, rather than focusing on how states and people should act from a realistic or liberal point of view. In addition, some authors explain philosophers such as Foucault or Weber, and, through their theories, explain how language shapes our reality. I personally enjoyed the chapters touching upon the debate about what society considers as normal or moderate, who determines who and what is considered as extreme. Furthermore, some chapters allow us to question the practices of in-



ternational organisations or states in original ways. This unique work brings up new lines of thought that set up new questions to think and debate about extremism and counter-extremism practices. In short, this book will be

of interest for students of International Relations, practitioners and academics because of its new challenging perspectives.



## Una vieja amistad. Cuatrocientos años de relaciones históricas y culturales entre Irán y el mundo hispánico

Fernando Camacho Padilla y Fernando Escribano Martín (coords.)

2020. Madrid: Sílex

515 páginas.

ISBN: 978-84-18388-27-9



Eudald Cortina Orero

[eudald.cortina@uam.es](mailto:eudald.cortina@uam.es)

Universidad Autónoma de Madrid

Hacia finales de 1617, Don García de Silva y Figueroa arribó a Persia enviado por Felipe III. Aunque el embajador fracasó en su misión, que perseguía una alianza efectiva frente a la amenaza común otomana, el relato de su viaje no solo permite entrever su mirada de la sociedad persa del periodo, sino que es reflejo del largo intercambio entre los países hispanohablantes y Persia. *Una vieja amistad. Cuatrocientos años de relaciones históricas y culturales entre Irán y el mundo hispánico* aborda este fenómeno alejándose de una mirada unidireccional, de España a Irán, y analizando estos vínculos desde múltiples enfoques interpretativos.

Coordinado por los investigadores de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), Fernando Camacho Padilla y Fernando Escribano Martín, *Una vieja amistad* es el resultado final del proyecto “Irán-mundo hispánico. Cuatrocientos años de relaciones políticas y culturales”, desarrollado en el marco del programa de proyectos de cooperación interuniversitaria UAM-Santander con Asia.

El libro reúne los trabajos de 18 investigadores de universidades españolas, iraníes, latinoamericanas y de Estados Unidos, afincados en su mayoría en la UAM y en la Universidad Allameh Tabataba'i, de Teherán. Esta heterogénea composición dota al volumen de un perfil único, caracterizado por la aproximación a las relaciones entre Persia y el mundo hispanohablante desde miradas dispares y por un marco temporal de largo recorrido que permite observar las fluctuaciones y momentos álgidos de estos vínculos.

*Una vieja amistad* se articula en tres grandes apartados, además de un texto introductorio que repasa las relaciones entre Persia y los diferentes reinos de la península ibérica, así como los lazos que, en términos culturales, económicos y políticos, fueron construyendo con Irán los países latinoamericanos desde su independencia.

El primer bloque está centrado precisamente en las relaciones históricas y políticas entre ambos espacios durante la era contemporánea. Aunque el volumen adopta una ordenación cronológica, podemos distinguir en este apartado dos grupos de textos.

El primero se enfoca a las relaciones entre España e Irán y toma como punto de partida el artículo de Fernando Escribano en torno al restablecimiento de relaciones diplomáticas, a mediados del siglo XIX, con la firma del tratado de amistad y comercio. Samuel Jimeno aborda, en función de un análisis de la prensa del periodo, el viaje oficial del sha Mohammad Reza Pahleví a España durante 1957, reflexionando sobre los intereses de esta visita para el régimen franquista. Nadereh Farzamnía y Guillermo Martínez Rabadán inciden, por su parte, en las relaciones entre ambos países tras la transición democrática en España. La primera autora repasa las relaciones diplomáticas entre ambos países desde el triunfo de la revolución islámica en 1979, marcadas por los constantes cambios de dirección experimentados por la política exterior de Irán. Martínez Rabadán, por su parte, se detiene en el tratamiento que la prensa española realizó a

raíz de las declaraciones del presidente iraní Mahmud Ahmadineyad con relación al Holocausto.

Las relaciones entre América Latina e Irán son el objeto del segundo grupo de textos dentro de este primer apartado. Destaca, por lo inédito del estudio y la amplitud en el enfoque, el artículo de Fernando Camacho, que aborda el inicio de las relaciones diplomáticas entre Persia y los distintos Estados latinoamericanos en las primeras décadas del siglo XX. Lazos que el autor vincula a los intereses económicos belgas y que tuvieron en la labor del diplomático Isaac Khan su principal impulsor. Los estudios dan un salto temporal hasta 2005. Mientras que Paulo Botta analiza las relaciones políticas y económicas entre Irán y América Latina durante las presidencias de Mahmud Ahmadineyad y Hassán Rohaní (2005-2018), el artículo de Sergio Iván Moya Mena estudia la diplomacia cultural y religiosa de Irán hacia América Latina durante este mismo periodo. En línea con este texto, Javier González del Castillo profundiza en un aspecto generalmente poco abordado: el papel de la diplomacia deportiva como un elemento influyente en los vínculos recientes de Irán con América Latina.

El segundo apartado del volumen reúne siete estudios literarios, que permiten vislumbrar los lazos culturales y las influencias mutuas en la producción literaria en lengua persa y castellana. En términos de estudios comparativos, Ángel Conde Muñoz desarrolla un recorrido enfrentando la mística reformista de santa Teresa y la mística creadora del sheij Abu Said. Ensiyeh Azadi compara el uso de la sátira entre el *Libro del Buen Amor* de Juan Ruiz, arcipreste de Hita, y las *Robaiyat* de Omar Jayyam Neyshaburi.

Finalmente, el artículo de Najmeh Shobeiri se enfoca en la poesía, analizando el diferente impacto que la entrada del modernismo generó en España e Irán.

Los textos de Leyla Rouhi y Jeiran Moghaddam Charkari analizan las traducciones a lengua persa de obras en castellano. Mientras Rouhi se detiene en las tres tra-

ducciones del *Don Quijote de la Mancha* de Miguel de Cervantes, Moghaddam Charkari profundiza en las motivaciones ideológicas y políticas de las traducciones de autores hispanohablantes durante los siglos XX y XXI. Los otros dos artículos de este apartado se enfocan en autores emblemáticos de la literatura iraní y en lengua castellana: Sadeq Hedayat y Jorge Luis Borges. Rosa-Isabel Martínez Lillo y Nadereh Farzamnía proponen un acercamiento novedoso a partir del posible vínculo del escritor persa con los autores españoles Pío Baroja, Vicente Blasco Ibáñez y Víctor Doreste Grande. Por último, Samaneh Milani Tabrizi profundiza en las influencias místicas y de la ontología oriental sobre la obra del escritor argentino Jorge Luis Borges.

Cierran el volumen tres estudios visuales que se aproximan a los vínculos entre ambos mundos desde la fotografía, el muralismo y la cinematografía. Sobre este último aspecto, Farshad Zahedi realiza un recorrido por la ciudad de Teherán a partir de las películas exhibidas en las salas de cine en España. Raffaele Mauriello se proyecta hacia el arte revolucionario iraní, identificando la notable influencia del muralismo mexicano sobre la generación de artistas visuales que hicieron suyas las paredes durante el proceso revolucionario. Y, finalmente, el fotógrafo Manolo Espaliú Martínez presenta un diario fotográfico, retomando los pasos seguidos por García de Silva y Figueroa durante su viaje a Persia en el siglo XVII.

Más allá del atractivo singular de cada uno de los textos que componen el volumen, *Una vieja amistad* se presenta como una obra fundamental para acercarse a los vínculos históricos entre Persia y el mundo hispánico. La multidisciplinariedad, el largo plazo del marco temporal y un distanciamiento buscado de la mirada unívoca de estos vínculos, convierten este libro en una referencia en los estudios de las relaciones políticas, económicas y culturales tanto entre Irán y España, como entre América Latina e Irán.



**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. Licinia Simao. Universidad de Coimbra

Prof. Dra. Gracia Abad. Universidad Nebrija

D. Juan Carlos Pereira Castañares, Universidad Complutense  
de Madrid

Prof. D. Warren Dockter, Aberystwyth University, Reino Unido

## Consejo Asesor | Advisory Board

D.ª Mónica Orduña, Universidad Internacional de la Rioja

D.ª 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.ª 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.ª 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. Fernando Delage, Universidad Loyola Andalucía

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.ª 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.ª Victoria Matarranz Timón, 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@comillas.edu](mailto:comillas_jir@comillas.edu) | [www.comillas.edu](http://www.comillas.edu) | <https://blogs.comillas.edu/comillasir/>

## 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. Steffen Bay Rasmussen, Universidad de Deusto, España

D. Jeremy Crang, University of Edinburgh, United Kingdom

D.ª Licínia Simão, Universidad de Coimbra, Portugal

D. Gracia Abad, Universidad Nebrija, España

D. Juan Carlos Pereira Castañares, Universidad Complutense de Madrid, España

D. Warren Dockter, Aberystwyth University, Reino Unido

## 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***

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 imprescindibles **double-blind system**. *In the event that one of the reviews is unfavorable, a third opinion will be 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 hold by the Journal.*

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.

## Peer Review Process

*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.*