

Año 4 | n° 10

Septiembre-diciembre 2017

ISSN 2386-5776

Comillas Journal of International Relations



El acuerdo cubano-americano y la diplomacia del papa Francisco

Cuatro funciones estratégicas de la diplomacia corporativa

El límite entre la libertad de expresión y la incitación al odio: análisis de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

La Nueva Ruta de la Seda y la diplomacia internacional de negocios

Tungsten in the Second World War: China, Japan, Germany, the Allies and Iberia

SUMARIO

Año 4 | nº 10

Septiembre-diciembre 2017



FIRMAS INVITADAS I GUEST SIGNATURES

- Cuatro funciones estratégicas de la diplomacia corporativa 1**
Four strategic functions in corporate diplomacy
Juan Luis Manfredi Sánchez

ARTÍCULOS I ARTICLES

- El acuerdo cubano-americano y la diplomacia del papa Francisco 9**
The Cuban-American agreement and the diplomacy of Pope Francis
Constanza Mazzina , Manuela González Cambel
- El límite entre la libertad de expresión y la incitación al odio: análisis de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos..... 27**
The limit between freedom of expression and hate speech: an analysis of the European Court of Human Rights judgements
María García Santos
- La Nueva Ruta de la Seda y la diplomacia internacional de negocios 47**
New Silk Road and International Business Diplomacy
Francisco Valderrey Villar , Daniel Lemus Delgado
- Tungsten in the Second World War: China, Japan, Germany, the Allies and Iberia..... 65**
El tungsteno en la Segunda Guerra Mundial: China, Japón, Alemania, los aliados y la península ibérica
Joan Maria Thomàs

RECENSIONES I BOOK REVIEWS

- World Order. Reflections on the Character of Nations and the Course of History | Henry Kissinger 91**
Por Pedro Rodríguez
- Geografía del Populismo. Un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump | Ángel Rivero, Javier Zarzalejos y Jorge del Palacio 93**
Por José María Marco
- Research Methods in International Relations | Christopher Lamont 95**
Por Pablo Biderbost y Guillermo Boscán
- Director de la Revista I Journal Editor 98
- Consejo de Redacción I Editorial Board..... 98
- Consejo Asesor I Advisory Board..... 98
- Directrices para Autores I Author Guidelines 99



CUATRO FUNCIONES ESTRATÉGICAS DE LA DIPLOMACIA CORPORATIVA

Four strategic functions in corporate diplomacy

Juan Luis Manfredi Sánchez

Facultad de periodismo. Universidad de Castilla-La Mancha

E-mail: juan.manfredi@uclm.es



Autor

FIRMA INVITADA

La diplomacia corporativa es el desarrollo instrumental de la estrategia que ordena la relación con los poderes públicos y privados en un entorno complejo y globalizado. Las corporaciones actúan como poderes diplomáticos en la representación, la negociación, la protección y la promoción de los intereses, las cuatro funciones básicas de la diplomacia que establece la Convención de Viena de 1961. La tarea de la diplomacia corporativa es una fuente de innovación directiva y una oportunidad de desarrollo profesional.



Resumen

Diplomacia corporativa; *lobby*; comunicación internacional; globalización.

Corporate diplomacy; lobby; international communication; globalization.



Key words

Recibido: 03-04-2016. Aceptado: 15-06-2017.



Fechas

Corporate diplomacy is the instrumental development of the strategy building the relationship between public and private powers in a complex and globalized environment. International companies act as diplomatic powers in the representation, negotiation, protection and promotion of their self-interests, the four basic functions of diplomacy established by the Vienna Convention in 1961. The task of corporate diplomacy is a source of innovation management and an opportunity for professional development.



Abstract

1. Dinámica y alcance de la diplomacia corporativa

La diplomacia consiste en la dirección y la ejecución de las relaciones internacionales por parte de países y, en un sentido más amplio, de actores con capacidad de obrar en la arena internacional. Es un instrumento que requiere competencias profesionales, habilidades, destrezas, conocimientos y actitudes para resolver con éxito las tareas asignadas en la ejecución de la actividad exterior. Es una actividad principal de la acción exterior y cuenta con normas, reglamentos, costumbres y usos que han moldeado las relaciones internacionales (Berridge, 2015). Las empresas y las organizaciones privadas han aprendido el valor de la diplomacia para la conducción de asuntos internacionales y han capturado esos aprendizajes para transformarlos en parte de las tareas asignadas a la dirección. Siguiendo a Deutsch (1978), las corporaciones están motivadas a la acción exterior por las mismas razones: preservar la seguridad y la independencia de los negocios, la protección de sus activos y la promoción de sus intereses.

La literatura académica ofrece multitud de definiciones y matices sobre en qué consiste la diplomacia corporativa, la diplomacia privada, la gestión de asuntos públicos internacionales o la gestión del capital político de la compañía. Estos y más nombres aparecen en la literatura para referirse a la misma actividad. Sondergaard (2014) establece que se trata de una función interdisciplinar que no admite un modelo general, sino que representa la suma de numerosas teorías, paradigmas y experiencias empresariales. Veamos algunas de ellas. Saner y Yiu (2005) refieren la ocupación a las compañías multinacionales que se relacionan con todo tipo de actores políticos, sociales y económicos en la ejecución de sus proyectos empresariales. Para Ordeix-Rigo y Duarte (2009), la diplomacia corporativa es sinónimo de poder y legitimidad para actuar en los mercados internacionales, en la línea de la “licencia para operar” que ha cuajado en la doctrina sobre responsabilidad empresarial. El profesor Ruël (2013) señala el análisis del entorno de negocio, la interacción con los grupos de interés y la relación con los actores diplomáticos convencionales bajo supervisión del primer ejecutivo como el compendio básico de la actividad diplomática corporativa. Lee (2004) proporciona una definición aún más amplia: “el trabajo de la red de actores públicos y privados que gestionan las relaciones comerciales mediante el empleo de canales y procesos diplomáticos” (p.51). L’Etang (2008) vincula la actividad con las relaciones públicas en tanto que generan espacios para el diálogo con los grupos de interés, dotan de credibilidad a las compañías y manejan las herramientas propias de la negociación y la gestión de conflictos. Para la autora, son “diplomáticos organizacionales” (L’Etang, 2008, p.239).

El conjunto ofrece una definición rí, que acaudala funciones de la dirección general de las compañías que operan en un entorno internacional. Se concluye que la diplomacia corporativa es el desarrollo instrumental de la estrategia que ordena la relación con los poderes públicos y privados. Se concreta en el establecimiento de relaciones con terceros (con capacidad de acción o toma de decisiones) con el ánimo de resolver problemas propios y ajenos, la creación de marcos comunes de trabajo y la generación de confianza. Se trata, efectivamente, de trasladar un empleo que estaba reservado a las políticas de Estado a la administración de los negocios internacionales.

En la estrategia de diplomacia corporativa, confluyen tres objetivos genéricos. Persigue la legitimación de la actividad pública de las organizaciones de naturaleza privada en un entorno de creciente complejidad. La legitimidad es el desarrollo natural de la responsabilidad social, la gestión de la reputación y la imagen, así como las actividades de naturaleza política de la propia compañía (den Hond et al., 2014).

La diplomacia corporativa es el desarrollo instrumental de la estrategia que ordena la relación con los poderes públicos y privados

El segundo objetivo es la gestión de la influencia y la gestión del capital relacional de la compañía. Algunos ejemplos recurrentes son la participación en la creación de políticas públicas, la presión sobre los reguladores para que legislen en una u otra dirección, el establecimiento de relaciones comerciales internacionales o la relación con los nuevos titulares del Gobierno cuando estos cambian de forma democrática o forzosa. Saner, Yiu y Sondergaard (2008) consideran que la influencia consiste en la capacidad de crear y establecer nuevas oportunidades de negocio, trabajar con las organizaciones internacionales que marcan las reglas del comercio, prever y aminorar los conflictos con los grupos de interés y proteger la reputación a través de los medios y foros correspondientes, entre otras.

El tercer elemento es la gestión de la complejidad en la globalización (Ruël y Wolters, 2016). La tecnología, la globalización, las sociedades abiertas, el auge de la transparencia, los ciudadanos conectados, el incremento de las negociaciones multilaterales, la vuelta de la geopolítica o la incertidumbre general de los mercados ha transformado la arena internacional (Manfredi, 2014). La consolidación de los medios de comunicación internacionales, la llegada de Internet y los nuevos dispositivos móviles, la fuerza de los movimientos sociales, el impulso de los intereses corporativos globalizados o la creación de nuevas alianzas comerciales alimentan un escenario de complejidad en el que las empresas multinacionales operan. Más individuos y organizaciones participan en la toma de decisiones (Manfredi, 2011). Kesteleyn, Riordan y Ruël (2014) introducen la idea de riesgo geopolítico y riesgo de naturaleza no comercial en la actividad de la empresa. Este encuadre aparece en los proyectos docentes de las materias impartidas en universidades y escuelas de negocios anglosajonas. La agenda directiva se ha abierto a tres perspectivas convergentes: la gobernanza de las organizaciones (Huang, 2010), la gestión de la incertidumbre (Haynal, 2012) y las economías globales (Bayne y Woolcock, 2007). La inclusión de estos elementos de no mercado (Baron, 1997) conforman la estrategia tanto o más que los elementos basados únicamente en las condiciones del mercado (producto, precio, posicionamiento y promoción). Las decisiones comerciales y operativas no se sostienen si no se informa, se administra y se promueve la actividad empresarial a largo plazo.

La tarea de la diplomacia corporativa es el resultado del desarrollo de competencias y habilidades dentro de las empresas, a cargo de personas concretas, no como una actividad externalizada o coreografiada. Consiste en la defensa de los intereses mediante el empleo de herramientas propias del ejercicio diplomático, por lo que tienen que incluirse en el catálogo de actividades internas y en la cúspide de la tarea directiva. Por ser más precisos, la diplomacia corporativa es una función atribuida a un grupo concreto de personas, que tienen sobre sí la responsabilidad de coordinar las herramientas y expandir la cultura diplomática en la organización.

Esta configuración de la diplomacia corporativa se alinea con el enfoque Morgesson y Hofmann (1999), quienes consideran que las empresas se han convertido en instituciones antropomórficas. Los atributos de los directivos y los empleados se vinculan a los productos y los servicios ofertados por las compañías y, en consecuencia, a los resultados económicos de las mismas. Para den Hond et al. (2014) tanto en el caso de la actividad política de la compañía como en el desarrollo e implementación de la responsabilidad social se puede inferir un nuevo tipo de problema propio de la teoría de la agencia. Los comportamientos y los intereses de los directivos afectan de forma negativa en la reputación de la compañía. Por este motivo, Saner, Yiu y Sondergaard (2000) consideran que el éxito de las compañías globales está estrechamente asociado a la capacidad de sus directivos de desarrollar nuevas competencias.

La tarea de la diplomacia corporativa consiste en la defensa de los intereses mediante el empleo de herramientas propias del ejercicio diplomático

2. Cuatro funciones de la actividad diplomática corporativa

La diplomacia corporativa adquiere rango sustantivo cuando se asimila a las cuatro funciones básicas de la actividad diplomática: la representación del Estado, la protección de los intereses tanto del Estado acreditante como de los nacionales dentro del derecho, la negociación con el Gobierno, la recogida de información sobre los acontecimientos locales por medios lícitos y su transmisión, y el fomento de las relaciones amistosas. Junto al derecho internacional basado en la costumbre, la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961) señala esas funciones de la misión diplomática, cuyo núcleo se puede trasladar a la actividad privada.

La representación es la primera de las funciones. Hasta ahora, los máximos dirigentes empresariales, ya fuesen como ejecutivos o como representantes del capital de la empresa han tenido mayoritariamente un papel orientado casi exclusivamente a la gestión interna, con pequeñas incursiones en el ámbito institucional y la opinión pública. Este papel tradicional resulta insuficiente en el panorama actual, donde el papel del máximo representante corporativo juega un papel de liderazgo mucho más político y visible. Ya no es posible empujar el desarrollo de los objetivos empresariales concediendo alguna que otra entrevista o mediante un discurso anual ante la junta general de accionistas. La cuenta de resultados depende ahora de más elementos y la reputación que se decide en el marco de la comunicación pública es, desde luego, uno de ellos. En el zoco de las ideas, nuestra propuesta tiene que ser diferenciadora con argumentos y hechos veraces, no solo con acciones aisladas.

La representación no puede delegarse en la embajada o en la oficina comercial porque la titularidad de los negocios internacionales suele ser dispersa. Más aún, Kesteleyn, Riordan y Ruél (2014) recuerdan “la nacionalidad de las compañías ha devenido más fluida, de modo que se torna complejo determinar a qué gobierno o a qué embajada le corresponda prestar ayuda” (p.305). En cambio, “una regla es inmutable: los intereses de un país son de carácter permanente. Las compañías que buscan el apoyo de sus países originarios para afrontar un desafío en la gestión de sus negocios olvidan este principio bajo su propio riesgo” (Small, 2014, p.378). Jade Miller (2009) enfatiza el enfoque de la economía política con un discurso propio: “el Estado debe estar atento a cómo la diplomacia convencional entre las corporaciones de sus países y los gobiernos extranjeros afectan a su propia imagen y reputación” (p.286) y señala que “las corporaciones multinacionales de Estados Unidos han estado implicadas en numerosas prácticas que podrían considerarse dudosas en relación con la política exterior estadounidense” (p.288).

La negociación consiste en la capacidad de llegar a acuerdos sostenibles en el tiempo y que sean capaces de generar ventajas competitivas concretas, sólidas. La función diplomática pivota sobre la capacidad de interlocución con distintos grupos de interés que, probablemente, presentan problemas y voluntades divergentes. Aun en caso de conflicto evidente, la diplomacia corporativa contribuye a la creación de redes de interés propio y destrucción de las ajenas. Small (2014) apunta que “el gobierno se apunta a la negociación cuando comprende el beneficio político de sentarse a la mesa para negociar una solución antes que continuar siendo el principal obstáculo de un acuerdo” (p.390).

Aquí es fundamental la dimensión humana, la capacidad de entender los asuntos en clave personal. El rol que desempeña el directivo responsable de la negociación es fundamental. La personalidad del primer directivo es un activo diplomático que varía según la naturaleza de la compañía. Este elemento antropomórfico antes mencionado determina cómo se establecen las

El panorama actual, el papel del máximo representante corporativo juega un papel de liderazgo mucho más político y visible

relaciones y cómo se gestionan los recursos en cada momento. La gestión de la influencia ha perdido su carácter privado o bidireccional. El entorno complejo reclama la participación de terceros en beneficio propio mediante el tejido de alianzas o redes de trabajo. En un país extranjero, el apoyo de terceros es esencial para el éxito de las campañas. Small (2014) denomina esta táctica “triangular los intereses” y sostiene que “mediante la inclusión del apoyo de terceros, la compañía y el gobierno de tu país [de origen] hacen un esfuerzo para alterar el balance asimétrico del poder del gobierno local” (pp.387-388). Esta triangulación adquiere peso específico en las organizaciones multilaterales.

La diplomacia corporativa no es una actividad sinónimo de *lobby* y, aquí, discrepo con las ideas de Susan Strange (2000). La académica británica pone el acento en la relación entre las empresas y los gobiernos, una interpretación que deja fuera algunos elementos del estado actual, la estrategia y la gestión internacional de los negocios. En su relación con los gobiernos, las organizaciones tienen como objetivo influir en las políticas económicas e industriales de un país. Una segunda modalidad puede ser el establecimiento de relaciones con otras empresas del sector con la finalidad de establecer alianzas, generar coaliciones o emprender nuevos proyectos. Strange relaciona esta actividad con el *lobby* en la medida que señala la presión sobre el legislador como una medida recurrente. Así, se puede influir en la regulación en uno u otro sentido. Este enfoque del cabildeo excluye a otras numerosas organizaciones que persiguen los mismos fines y emplean esos medios.

Strange acierta cuando apunta la necesidad de saber gestionar las relaciones con los reguladores en sus distintos niveles de actuación (local, nacional o internacional). En concreto, consiste en conocer cuáles son las necesidades del legislador y del entorno afectado, así como la interpretación de las tendencias de cambio. En otro orden, es necesario conocer cómo influyen los sindicatos globales en las decisiones laborales. Según la industria o el mercado, su capacidad de influencia en las negociaciones puede ser relevante. Por eso, no es función exclusiva de las grandes corporaciones, sino que está presente también en pequeñas y medianas empresas (Romero & Rodríguez-Gutiérrez, 2014).

Ese conocimiento del medio en el que se desenvuelve una compañía puede ser la única vía para anticiparse a los cambios. Por eso, en mi opinión, no es solo el seguimiento de la actividad legislativa, sino también una actuación preventiva, que contribuya a reducir los riesgos o los conflictos con la administración pública. La actividad de seguimiento es reactiva y cede el liderazgo a terceros, con el consecuente incremento de la incertidumbre. Resulta más competitivo el conocimiento exacto de la evolución política y social de las instancias claves que una organización debe tener en cuenta cuando diseña su estrategia. En esto consiste la inteligencia directiva.

La protección se concreta en dos áreas de la organización. En primer lugar, las personas, que son el motor de la internacionalización. La experiencia diplomática tiene que servir para tejer una red de profesionales que combine las decisiones estratégicas del centro con su aplicación táctica en cada uno de los mercados destino. Cada país reclama una fórmula diferenciada. Más aún, la protección tiene que ver con la salida del país en caso de emergencia, la capacidad de conectar con los agentes de policía y defensa del país, el conocimiento del funcionamiento de los servicios de inteligencia. Kesteleyn, Riordan y Ruël (2014) asemejan esta labor a la propia de los servicios consulares: “evacuación del equipo humano en situaciones

La diplomacia corporativa no es una actividad sinónimo de lobby

de crisis y, más aún, en actividades que se asemejan a las operaciones militares” (p.306) como la protección contra la piratería.

El segundo eje de protección es la cadena de suministros globales (Romero, 2009). No importa la actividad: los procesos mundiales de producción, distribución y consumo conectan los bloques geográficos de libre comercio. Es necesario proteger los distintos estadios para no verse sobrepasado por una crisis, una emergencia, un corte de suministro o la subida del nivel del mar. Esta visión global de los recursos amplía los requerimientos de los sistemas de seguridad y orienta la inteligencia directiva hacia la protección de aquello que es insustituible: las personas y las materias primas. Small (2014) incide en la complejidad de las relaciones entre empresa internacional y gobierno local: el primer paso consiste en “reconciliar el deseo de una compañía de obtener ayuda en un tercer país con los intereses nacionales permanentes de este” (p.381).

La promoción de los intereses, la misión, los productos y los servicios de la compañía tiene distintas dimensiones. En el ámbito del *marketing*, se concreta en el conocimiento de los gustos y los patrones de consumo, el análisis de las tendencias, el juicio de la opinión pública, la comprensión de las dinámicas comerciales. En el plano de la comunicación estratégica, la transparencia, la comunicación instantánea, las redes sociales y los nuevos medios han convertido a las empresas y a sus dirigentes en personajes públicos con capacidad de influir en la percepción que se tiene de las compañías que dirigen. Por eso, la diplomacia corporativa incide en la gestión de la información pública, la relación con los medios de comunicación, la capacidad de hablar en público con elocuencia, la habilidad de producir y distribuir mensajes periodísticos, la relación con los blogueros y las redes sociales, entre otras tareas. La promoción, unida a la negociación, se manifiesta en la empatía, la comunicación intercultural, el protocolo, entre otras ocupaciones. Los *think tanks* emergen como espacio de intermediación con los poderes públicos y son cada vez más relevantes en la conformación de los asuntos públicos (Manfredi et al., 2015).

Los think tanks emergen como espacio de intermediación con los poderes públicos y son cada vez más relevantes en la conformación de los asuntos públicos

3. La diplomacia corporativa y la innovación directiva

La diplomacia corporativa es una función propia de la innovación directiva en el siglo XXI. La presencia en la arena pública, así como la afectación de la cuenta de resultados por las acciones que en ella se ejecutan, han dado un nuevo sentido a la idea de colaboración y relación con terceros. Es un salto cualitativo en la teoría de los *stakeholders*, tan en boga en los años noventa. Tras la publicación del libro de R. E. Freeman *Strategic Management: A Stakeholder Approach* en 1984, numerosas empresas y analistas comprendieron las externalidades, la gestión de las relaciones con terceros y la necesidad de diseñar una estrategia que tenga en cuenta qué consecuencias tienen nuestras decisiones empresariales. La transformación concede más valor a la opinión pública, tan presente en cualquier decisión. Cualquier afectado, ataviado con su teléfono móvil y su cámara portátil, puede dar cuenta de un comportamiento no adecuado. El ámbito público de la compañía es más extenso y, desde luego, no está bajo el control exclusivo de la firma.

Negociar con los agentes externos, establecer alianzas estratégicas en distintas partes del mundo, maniobrar mediante coaliciones ofensivas o defensivas, tener la mejor información disponible sobre aquellos aspectos considerados claves para la toma de decisiones es todo un reto cuando la delimitación del mercado ya no se circunscribe al mercado doméstico y a unos cuantos países fuera de las fronteras nacionales. La nueva sociedad globalizada multiplica exponencialmente la necesidad de un caudal de información constante, de una presencia continuada y

de unas herramientas de gestión de probada eficacia. Asimismo, la transparencia empresarial se ha convertido en un aspecto esencial para operar en los mercados. Ha crecido la demanda de responsabilidad empresarial bajo distintas fórmulas.

El perfil del líder empresarial con poder absoluto ha devenido en la necesidad de un nuevo liderazgo mucho más centrado en el entendimiento, la capacidad de persuasión y la eficacia en la búsqueda de consensos asumibles, en definitiva, todo el elenco de características que componen la inteligencia directiva. Igual que el poder duro ha evolucionado hacia nuevos territorios, la autoridad del primer directivo ha mutado hacia otros ámbitos. Se requiere empatía, capacidad de escucha y comprensión de la diversidad en la globalización. La diplomacia corporativa, por tanto, nace para cubrir las necesidades de liderazgo en las organizaciones globales, como ha sucedido en la gestión de los países (La Porte, 2007). Las corporaciones han tomado conciencia de su mayor autonomía frente a los poderes públicos y de las carencias de estos últimos para contribuir rápida y diligentemente en la resolución de sus conflictos y crisis en otros mercados siguiendo el patrón propio de la diplomacia internacional y, al tiempo, de los servicios diplomáticos nacionales. De entrada, todos aquellos que contribuyen a la reputación, a la percepción y a la credibilidad de las empresas propiciando un conocimiento acorde con la realidad y un diálogo fluido con todos los agentes sociales implicados.

Es un contexto muy complejo. El diplomático corporativo actúa como un director de orquesta que busca la armonía. Se guía por la inteligencia directiva, no solo por la cuenta de resultados o la burbuja del resultado de cada trimestre. Este tipo de liderazgo favorece el presidencialismo, el protagonismo del empresario que proyecta su personalidad, teje una red de contactos al servicio del negocio y que genera un entorno de confianza. La alta dirección acompaña las decisiones, pero si se pretende que la diplomacia privada sea exitosa debe contar con el respaldo y la ejecución del primer ejecutivo.

En suma, el directivo, en cuanto a diplomacia corporativa se refiere, se convierte en un estadista, una persona capaz de aunar voluntades. En un mercado abierto y competitivo, el empresario/punta de lanza juega a otro juego, aquel que trata de estar más informado, mejor posicionado y mejor reputado. La diplomacia corporativa puede contribuir a la innovación en el modelo de gestión y dotar a los consejos de administración de herramientas para dar el salto la economía global.

El directivo, en cuanto a diplomacia corporativa se refiere, se convierte en un estadista, una persona capaz de aunar voluntades

Referencias

- Baron, D. R. (2003). *Business and its environment*. New York: Prentice-Hall.
- Bayne, N., & Woolcock, S. (2007). *The New Economic Diplomacy: Decision-making and negotiation in international economic relations*. Aldershot: Ashgate.
- Berridge, G. R. (2015). *Diplomacy. Theory and Practice*. London: Palgrave MacMillan.
- Den Hond, F., Rehbein, K. A., Bakker, F. G. A. de, & van Lankveld, H. (2014). Playing on two chessboards: Reputation effects between Corporate Social Responsibility (CSR) and Corporate Political Activity (CPA). *Journal of Management Studies*, 51(5), 790-813.
- Deutsch, K. (1978). *The Analysis of International Relations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Freeman, E. (1984). *Strategic Management. A Stakeholder Approach*. Boston: Pittman.
- Huang, C. J. (2010). Corporate governance, corporate social responsibility and corporate performance. *Journal of Management & Organization*, 16(5), 641-655.

- Kesteley, J., Riordan, S., & Ruël, H. (2014). Introduction: Business Diplomacy. *The Hague journal of diplomacy*, 9(4), 303-309.
- L'Etang, J. (2008). *Public Relations : Concepts, Practice, and Critique*. London: Sage.
- La Porte, T. (2007). Diplomacia pública americana: lecciones para una comunicación política internacional. *Communication and Society/Comunicación y Sociedad*, XX(2), 23-59.
- Lee, D. (2004). The growing influence of business in UK diplomacy. *International Studies Perspectives*, 5, 50-54.
- Manfredi Sánchez, J. L. (2011). Hacia una teoría comunicativa de la diplomacia pública. *Communication and Society/Comunicación y Sociedad*, XXIV(2), 150-166.
- Manfredi Sánchez, J. L. (2014). Taxonomía de la diplomacia digital en la agenda de las nuevas relaciones internacionales. *Historia y Comunicación Social*, 19, 341-354.
- Manfredi Sánchez, J. L., Sánchez-Giménez, J. A., & Pizarro-Miranda, J. (2015). Structural Analysis to Measure the Influence of 'Think Tanks' Networks in the Digital Era. *The Hague Journal of Diplomacy*, 10(4), 363-395.
- Miller, J. (2009). Soft-Power and State-Firm Diplomacy: Congress and IT Corporate Activity in China. *International Studies Perspectives*, 10, 285-302.
- Morgeson, F. P., & Hofmann, D. A. (1999). The structure and function of collective constructs: Implications for multilevel research and theory development. *Academy of Management Review*, 24, 249-265.
- Ordeix-Rigo, E., & Duarte, J. (2009). From Public Diplomacy to Corporate Diplomacy: Increasing Corporation's Legitimacy and Influence. *American Behavioral Scientist*, 53, 549-564.
- Romero, I. (2009). Pymes y Cadenas de Valor Globales. Implicaciones para la política industrial en las economías en desarrollo. *Análisis Económico*, XXIV(57), 199-216.
- Romero, I., & Rodríguez-Gutiérrez, M. J. (2014). Sobre la internacionalización de la pyme y su contribución a la imagen exterior de España. *Comillas Journal of International Relations*, 1, 91-104.
- Ruël, H. J. M. (2013). *Diplomacy means Business*. Zwolle: Windesheim.
- Ruël, H. J. M., & Wolters, T. (2016). Business Diplomacy. En C. M. Constantinou, P. Kerr & P. Sharp (Eds.), *The Sage Handbook of Diplomacy* (capítulo 46). London: SAGE Publications Ltd.
- Saner, R., & Yiu, L. (2005). Swiss Executives as Business Diplomats in the New Europe: Evidence from Swiss Pharmaceutical and Agro-Industrial Global Companies. *Organizational Dynamics*, 34(3), 298-312.
- Saner, R., Yiu, L., & Søndergaard, M. (2000). Business diplomacy management: A core competency for global companies, *The Academy of Management Executive*, 14(1), 80-92.
- Small, J. M. (2014). Business Diplomacy in practice: Advancing Interests in Crisis Situations. *The Hague Journal of Diplomacy*, 9, 374-392.
- Søndergaard, M. (2014). Corporate Business Diplomacy: Reflections on the Interdisciplinary Nature of the Field. *The Hague Journal of Diplomacy*, 9, 356-371.
- Strange, S. (1998). *State and Markets*. London: Pinter Publishers.



EL ACUERDO CUBANO-AMERICANO Y LA DIPLOMACIA DEL PAPA FRANCISCO

The Cuban-American agreement and the diplomacy of Pope Francis

Constanza Mazzina

UADE (Universidad Argentina de la Empresa)

E-mail: cmazzina@uade.edu.ar



Autores

Manuela González Cambel

UADE (Universidad Argentina de la Empresa)

E-mail: manuelacambel@gmail.com



Resumen

El acuerdo celebrado entre Cuba y Estados Unidos en el último diciembre de 2014 por el que se acordó la reanudación de las relaciones entre ambos países, después de más de cincuenta años de interrupción, demuestra un cambio histórico y una oportunidad recíproca. El presente artículo hace un recorrido por las relaciones bilaterales en clave histórico-política para luego revisar los hechos que desembocaron en el acuerdo, teniendo en cuenta que este implicó una negociación compleja y el esfuerzo de una serie de actores heterogéneos. Entre los distintos actores, el artículo destaca la actuación del papa Francisco como posibilitador del acuerdo y constructor del puente del diálogo entre Obama y Raúl Castro. Finalmente se introduce y reflexiona acerca de los puntos aún controversiales para el avance de las relaciones bilaterales.

Cuba; Estados Unidos; acuerdo; negociaciones; papa Francisco; metas alcanzadas.

Cuba; United States; agreement; negotiations; Pope Francis; goals achieved.



Key words

Recibido: 19-10-2015. Aceptado: 23-11-2017.



Fechas

The agreement between Cuba and the United States in late December 2014 where the resumption of relations between the two countries was agreed, after more than fifty years of interruption shows, a historic change and a reciprocal opportunity. This article analyzes the bilateral relations in political-historical terms and then review the events leading up to the agreement given that this involved a complex negotiation and effort of a number of heterogeneous actors. Between this different actors, the article highlights the performance of Pope Francisco who enabled the agreement and acted as a bridge builder between Obama and Raúl Castro. Finally, we introduce and analyze the still controversial issues between them.



1. Historia bilateral: dos clásicos enemigos

Estados Unidos y Cuba han tenido una relación turbulenta que se remonta a finales del siglo XIX. La guerra hispano-norteamericana puede marcarse como el inicio de esta relación conflictiva. Esta guerra se dio en el año 1898 cuando Cuba, una de las últimas colonias españolas en América, decidió luchar por su independencia. Estados Unidos, influenciado por la doctrina Monroe y el destino manifiesto, se involucró en dicha guerra justificando que uno de sus barcos, el USS Maine, anclado en costas cubanas, había sido derribado por los españoles. La participación norteamericana aseguró la victoria. En este contexto, siendo ganador de la guerra y con España vencida¹, Estados Unidos logró la independencia de Cuba² pero, a su vez, también logró que la isla incorporara en su constitución la conocida Enmienda Platt, aquella que justificó las posteriores intervenciones norteamericanas en la isla (Kryzanek, 1987, p. 65).

Esta enmienda estableció algunas condiciones entre las que destacan, en primer lugar, que prohibía al gobierno cubano firmar cualquier tratado que pusiera en riesgo su independencia. En segundo lugar, establecía que Estados Unidos se reservaba el derecho de intervenir en Cuba para defender su independencia y para mantener un gobierno que protegiera la vida de los cubanos y las libertades individuales de estos, tal como rezaba su artículo III: “el gobierno de Cuba consiente que los EE. UU. pueden ejercer el derecho a intervenir para la preservación de la independencia cubana, el mantenimiento de un gobierno adecuado a la protección de la vida, la propiedad y la libertad individual” (UNAM, p. 1).

Por otro lado, el gobierno cubano tenía que asegurar la implementación de políticas para el mejoramiento de las condiciones de sanidad de su pueblo y otorgar ciertos territorios a estaciones navales de Estados Unidos. Por último, la enmienda ordenaba al gobierno cubano que incorporase las condiciones propuestas en la misma dentro de su propia constitución (Milestones, 1998, p. 1).

En la práctica, esta enmienda permitió la intromisión norteamericana en la isla en 1905 (hasta 1909) durante la administración de Theodore Roosevelt bajo su política del “gran palo” y el uso, hasta hoy controvertido, de una parte de la Bahía de Guantánamo donde se estableció una base naval norteamericana (Kryzanek, 1987, p. 70).

Estados Unidos y Cuba han tenido una relación turbulenta que se remonta a finales del siglo XIX

1 El tratado de París de 10 de diciembre de 1898 puso fin a la Guerra Hispano Cubano Norte-americana, donde España perdió todas sus provincias de ultramar: la isla de Cuba, Puerto Rico, Filipinas y las islas de Guam (en el Océano Pacífico).

2 Entre 1868-1878 y 1895-1898 se desarrollaron las dos guerras de independencia de Cuba, republicanos e independentistas cubanos llevaron a cabo la llamada República en Armas, que no reconocían a la autoridad Española.

En 1917, Estados Unidos intervino nuevamente en Cuba durante la administración de Wilson. Esta nueva intromisión tuvo el objetivo de preservar en el poder al candidato conservador, conveniente para la economía de Washington, durante una revuelta política. Para 1923, cuando finalmente abandonaron la isla, Estados Unidos había extendido su rol del de una simple institucionalización del gobierno democrático al manejo de las finanzas nacionales cubanas (Kryzenek, 1987, p. 78).

Posteriormente, en 1934, en el contexto de la política de la “Buena Vecindad” de Franklin Delano Roosevelt y luego de varios encuentros entre ambos gobiernos, la Enmienda Platt fue derogada (Milestones, 1998, p. 1). Esto le dio a Cuba la posibilidad, por primera vez, de ejercer la plena soberanía sobre sus asuntos políticos, aunque claramente seguía unida e influenciada por Estados Unidos en varios aspectos, sobre todo los atinentes a la economía. Las relaciones se fueron estabilizando.

La época de la presidencia de Fulgencio Batista (1940-1944 y 1952-1959) en Cuba se caracterizó por una cooperación cercana entre la isla y Estados Unidos. De hecho, a medida que aumentaba la presencia de empresas y filiales norteamericanas en la isla, Washington ganaba control y poder sobre la economía cubana.

Esta relación se vio fuertemente deteriorada con la revolución cubana de 1959 y la llegada de Fidel Castro al poder. Castro entró en La Habana en enero de 1959 después de derrotar las tropas, entrenadas por los Estados Unidos, del dictador Fulgencio Batista.

La revolución representó un desafío al gobierno de Estados Unidos en tanto no buscaba solo derrocar a Batista del poder y restablecer la democracia representativa, “sino que impulsó un proceso de profundas transformaciones políticas, económicas y sociales, a la vez que buscaba poner fin al dominio estadounidense sobre la isla” (Aguilera Peralta, 2009, p. 1).

Si bien durante el primer año las relaciones fueron cordiales, la relación fue desmejorando rápidamente cuando Castro, a través de la salida de la economía del mercado y el alejamiento del modelo liberal, comenzó a estrechar sus vínculos con la Unión Soviética y otros países del bloque socialista (Aguilera Peralta, 2009, p. 1).

Por otro lado, las medidas de reforma social llevadas adelante por el gobierno revolucionario tales como la reforma agraria y urbana, la estatización del sector empresarial y bancario y la confrontación con la Iglesia católica fueron reconocidas por Washington como una amenaza a su modelo de gobierno. Finalmente, la expropiación de las empresas norteamericanas en la isla fue lo que terminó de delinear el conflicto entre ambos países (Aguilera Peralta, 2009, p. 1).

En consecuencia, para mediados de los años 60 las relaciones se tornaron hostiles. Fidel Castro cuestionaba la capacidad norteamericana de controlar la base de Guantánamo. Posteriormente, el acuerdo soviético-cubano de intercambiar azúcar por petróleo llevó a que Eisenhower detuviera la importación de azúcar cubana. Finalmente, se detuvieron todas las importaciones cubanas cuando Castro intentó comerciar con soviéticos y chinos.

Así, las medidas tomadas por Estados Unidos en respuesta a la revolución incluyeron sanciones económicas tales como el congelamiento de la cuota azucarera y el posterior embargo de la cuota comercial (Aguilera Peralta, 2009, p. 1). Las relaciones diplomáticas se rompieron en 1961 (Kryzenek, 1987, p. 96).

La invasión de Bahía de los Cochinos –siguiente paso al que recurrieron los norteamericanos para frenar la revolución bajo la administración de Kennedy, el 19 de abril de 1961– no hizo más

La época de la presidencia de Fulgencio Batista en Cuba se caracterizó por una cooperación cercana entre la isla y Estados Unidos

que fortalecer la misma en tanto que la resistencia a los rebeldes anticastristas y la oposición a la intervención norteamericana en la isla fue muy grande, dejando a Estados Unidos debilitado y perdedor en su propio “patio trasero” (Kryzanek, 1987, p. 97).

Como represalia, Washington logró excluir a Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1962, en un clima donde el conflicto aumentaba continuamente. En la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA realizada en Punta del Este, Uruguay, del 22 al 31 de Enero de 1962, se consideró el tema de Cuba, adoptándose la Resolución VI que estableció lo siguiente en su parte resolutive:

‘Resolución VI; Exclusión del actual Gobierno de Cuba de su participación en el Sistema Interamericano’. 1. Que la adhesión de cualquier miembro de la OEA al marxismo-leninismo es incompatible con el Sistema Interamericano y el alineamiento de tal Gobierno con el bloque comunista quebranta la unidad y la solidaridad del Hemisferio. 2. Que el actual Gobierno de Cuba, que oficialmente se ha identificado como un gobierno marxista-leninista, es incompatible con los principios y propósitos del Sistema Interamericano. 3. Que esta incompatibilidad excluye al actual Gobierno de Cuba de su participación en el Sistema Interamericano. 4. Que el Consejo de la Organización de los Estados Americanos y los otros órganos y organismos del Sistema Interamericano adopten sin demora las providencias necesarias para cumplir esta resolución. (OEA, 1962, p. 294-295)

A continuación, otro de los grandes incidentes protagonizado por ambos países fue lo que se conoció como la crisis de los misiles. Para el año 1962, en el contexto de la Guerra Fría, la relación entre Cuba y la Unión Soviética se estrechaba cada vez más llegando al punto de que, además de ayuda comercial, la isla recibía armas y personal técnico-militar soviético. En octubre de ese mismo año, vuelos norteamericanos de reconocimiento tomaron fotos de emplazamientos de misiles rusos en tierra cubana que podrían ser utilizados en un potencial ataque hacia el suelo norteamericano. En respuesta a esto, Kennedy envió naves para bloquear la isla y evitar que ingresase más material peligroso. Al mismo tiempo, pidió a la OEA que realizara una acción colectiva para quitar la presencia nuclear militar del hemisferio. La organización hizo un pedido de desmantelamiento y finalmente los rusos, acompañados por los cubanos, aceptaron retirar los misiles. Sin embargo, fue una época de alta tensión en tanto se estuvo al borde de un posible enfrentamiento nuclear y Cuba fue el escenario desde donde el gigante del norte recibió la mayor amenaza (Kryzanek, 1987, p. 102).

Así, durante la Guerra Fría, la relación cubano-americana se vio marcada por el objetivo de Estados Unidos de contener la “amenaza” comunista, es decir, que no se expandieran ni se produjeran otras experiencias como la de la revolución cubana en el hemisferio. Esto significó la continuación, si no la profundización, del conflicto entre ellos. Sin embargo, deben remarcarse ciertas diferencias dependiendo de la administración que ocupaba la Casa Blanca. Por ejemplo, en 1977 bajo administración de Jimmy Carter (1977-1981), se aprueban ciertas Secciones de Intereses para resolver cuestiones bilaterales. Por su parte, Reagan (1981-1984) vuelve a una política más hostil contra Cuba (Domínguez, 2010, p. 260).

Sin embargo, a partir de la segunda administración Reagan (1985-1989) se distinguen patrones de cooperación y conflicto con la isla (Domínguez, 2010, p. 260). Por ejemplo, bajo Reagan, Clinton (1993-1997 y 1997-2001) y Bush (2001-2009) se desarrollaron acuerdos migratorios y bajo Bush padre (1989-1993) y Clinton se desarrollaron procedimientos de confianza mutua en torno a la base militar de Guantánamo.

Durante la Guerra Fría, la relación cubano-americana se vio marcada por el objetivo de Estados Unidos de contener la “amenaza” comunista

Contradictoriamente y como una forma de aumentar el conflicto, se aprobaron leyes que endurecen el embargo comercial a la isla. Estas son principalmente dos leyes que aún siguen vigentes. En 1992, el Congreso aprobó la Ley para la Democracia en Cuba conocida popularmente como Ley Torriceli que reforzó el embargo en tanto prohibió a las subsidiarias estadounidenses comerciar con Cuba. Posteriormente, en 1996, el Congreso aprobó la Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática Cubana conocida como la “Ley Helms-Burton”, que estableció “sanciones contra gobiernos, compañías y personas que ‘traficaran’ con propiedades estadounidenses expropiadas en Cuba” (Kaufman Purcell, 2003, p. 704). Así, vemos que mientras la Ley Torriceli se dirigía a las compañías norteamericanas radicadas en el extranjero, la Ley Helms-Burton afecta y se dirige a todo –cualquier– actor externo y por lo tanto fortalece el embargo (Kaufman Purcell, 2003, p. 704).

Por otro lado, en sentido de cooperación, bajo la administración de Bush hijo, Washington autorizó la exportación de productos agropecuarios a la isla. Estos debían pagarse en efectivo y de manera puntual. Este intercambio ha hecho que Estados Unidos se convierta actualmente en el país que subministra la mayor cantidad de estos productos a la isla (Domínguez, 2010, p. 261).

Finalmente, la administración de Barack Obama no ha logrado hasta el momento el levantamiento del embargo (esas habían sido sus intenciones declaradas) pero ha utilizado sus poderes para flexibilizarlo y así, a partir del 2009, se aumentó el número permitido de remesas enviadas a la isla y se habilitaron nuevas licencias de viajes cubano-americanos. Por otro lado, Estados Unidos también se sumó a la decisión de que se derogara la expulsión de Cuba de la OEA, aunque no permitió cambiar los criterios democráticos para ingresar a la misma (Domínguez, 2010, p. 261).

Así, puede observarse que las relaciones entre ambos países han sido turbulentas a lo largo de toda su historia. A partir de la revolución y el ulterior proceso de independencia y empoderamiento de la isla, el comportamiento cubano puede analizarse como una estrategia de desafío en términos de Russell y Tokatlian (2008), donde la isla buscó un camino paralelo y alternativo al norteamericano y encontró su contraparte en el bloque socialista soviético. Los enfrentamientos entre ambos han demostrado la voluntad de imponer dos modelos de gobiernos distintos y contradictorios entre sí. Sin embargo, no debe olvidarse que ambos países cooperaron, sobre todo recientemente, en diversos temas de vital importancia y conveniencia para ambos. En consecuencia, puede observarse que el paso del tiempo y las distintas circunstancias de ambos países han llevado a que las relaciones, aunque sea en el último tiempo, hayan estado marcadas por patrones de cooperación y conflicto simultáneos. No obstante, el último acuerdo ocurrido en diciembre de 2014 muestra una dinámica distinta. La inauguración de un nuevo ciclo en las relaciones diplomáticas entre ambos tiene detrás un patrón de cooperación más profundo que en ocasiones anteriores y además, y sobre todo, razones y circunstancias de ambos países que fueron las que lo hicieron posible.

2. Negociando el acuerdo: actores clave

El proceso de negociación por el que se normalizaron las relaciones bilaterales fue un camino largo que enfrentó varios obstáculos y que implicó la voluntad de múltiples –y heterogéneos– actores.

Las negociaciones comenzaron un año y medio antes de la concreción del acuerdo y se caracterizaron por su secretismo. Fundamentalmente, el proceso se definió por la acción paralela de varios actores que unieron sus voluntades para que el acercamiento fuera posible.

La administración de Barack Obama no ha logrado hasta el momento el levantamiento del embargo pero ha utilizado sus poderes para flexibilizarlo

Siguiendo el aporte de Peter Kornbluh (2015) se infiere que el punto de inicio de las mismas se dio en junio de 2013, cuando el gobierno canadiense, quien históricamente había presionado a Washington para que estrechara su relación con La Habana, organizó siete reuniones secretas con la presencia de funcionarios de ambos bandos: cubanos y estadounidenses (Kornbluh, 2015, p. 4).

Estados Unidos convocó a dos de los agentes más destacados de la Casa Blanca a estos encuentros: Ben Rhodes, quien se desempeña como asesor de seguridad nacional y Ricardo Zúñiga, quien es director principal para asuntos del hemisferio occidental.

Paralelamente, y en cuatro diferentes ocasiones, el propio secretario de Estado norteamericano, John Kerry, conversó directamente con el canciller cubano Bruno Rodríguez (Kornbluh, 2015, p. 4).

Al mismo tiempo, otro actor clave apareció en escena: el papa Francisco desde el Vaticano. El 25 de agosto de 2014, el cardenal cubano Jaime Ortega viajó a Norteamérica para entregar una carta del papa Francisco al presidente Barack Obama en persona. En esa reunión, el cardenal aclaró que le había entregado el mismo mensaje unos días antes a Raúl Castro. La carta señalaba:

Francis expressed his support for diplomatic talks the U.S. and Cuba had secretly been pursuing in an effort to end a halfcentury of hostility. He encouraged the two nations to resolve the issue of prisoners, a key sticking point in negotiations. And he offered the Vatican's assistance to help the two countries overcome their decades of distrust and confrontation. (Dias, 2015, p. 42)

Así, la Santa Sede, desde octubre de 2014, desempeñó un papel relevante recibiendo delegaciones de ambos países y creando la base para que se propiciara el dialogo entre los mismos, sobre todo sobre temas delicados (Mc Elwee, 2015, p. 1).

Esta información era conocida por el pontífice porque en marzo de 2014, Kerry y Obama habían viajado al Vaticano para reunirse con él. Esta reunión fue una extensa conversación entre ambos mandatarios donde el papa ejerció su autoridad moral para impulsar y convencer al presidente de que se concretara un intercambio de prisioneros controvertido (Kornbluh, 2015, p. 4).

La polémica radicaba en la “equivalencia” de los prisioneros a intercambiar. Mientras Estados Unidos tendría que liberar a tres espías cubanos, quienes formaban parte del grupo de Los Cinco y habían sido condenados por espionaje en Estados Unidos, Cuba liberaría a Alan Gross, un contratista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), quien había sido detenido mientras instalaba redes de comunicación independiente en la isla (Kornbluh, 2015, p. 4-5).

Francis urged Obama and Castro to strike a deal. Gross had become increasingly ill behind bars, and U.S. Secretary of State John Kerry privately warned the Cubans that if he died, so too would the negotiations. (Vallely, 2015, p. 3)

Finalmente, un tiempo después la solución se encontró en adicionar en el intercambio de Alan Gross la liberación de Sarraff Trujillo, quien había sido un colaborador de la CIA³ y estaba detenido por espionaje en la isla. La reunión en la que se arreglaron los intercambios tuvo lugar en octubre de 2014.

La Santa Sede, desde octubre de 2014, desempeñó un papel relevante recibiendo delegaciones de Cuba y EE. UU., creando la base para que se propiciara el dialogo entre los mismos

3 Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos.

Sin embargo, no fueron solo los funcionarios mencionados anteriormente quienes influyeron en las negociaciones. Por ejemplo, el papel que cumplió el senador Leahy y uno de sus asesores, Tim Reiser, también fue de gran relevancia para llegar al mismo. Mientras Leahy persuadía al presidente de la conveniencia de la liberación de Alan Gross, su asesor Reiser trabajó en las sombras y viajó varias veces a visitar a Gross, consiguiendo, a cambio de una mejora de las condiciones carcelarias, que la administración de Obama permitiera la realización de un tratamiento de fertilización artificial entre el espía cubano Gerardo Hernández y su esposa, Adriana Pérez. Estas demostraciones de buena fe allanaron el camino al posterior compromiso (Kornbluh, 2015, p. 5).

Por otro lado, fuera del gobierno, también se observan varios actores que formaron parte del acuerdo. La Oficina de Washington para América Latina⁴ y el Centro para la Democracia en las Américas⁵ contribuyeron a fomentar la atención en el público. Por otro lado, el propio New York Times tomó la decisión de asignar a Ernesto Londoño a escribir semanalmente un editorial pidiendo “un cambio” en la política respecto a Cuba, proporcionando tanto cobertura política como presión a la Casa Blanca para actuar. Así, se puede observar que las negociaciones y el posterior acuerdo no se acotaron a actores meramente gubernamentales sino que varios actores orbitales formaron parte e influyeron en la concreción del mismo. Finalmente, Barack Obama llamó a Raúl Castro el 16 de diciembre de 2014 y ambos cerraron los últimos detalles (Kornbluh, 2015, p. 5).

La lista de asuntos en los que se llegaron a los diferentes acuerdos fueron: en primer lugar, el intercambio de prisioneros. Tal como se mencionó, Cuba liberaría a Alan Gross, quien sufría un grave deterioro físico, y a Rolando Sarraff Trujillo. A cambio, Estados Unidos liberaría a los últimos tres espías del grupo de Los cinco (Kornbluh, 2015, p. 4).

En segundo lugar, ambos gobiernos actualizarían sus “secciones de interés” y restablecerían sus relaciones diplomáticas estableciendo embajadas y nombrando a los respectivos embajadores.

En tercer lugar, se acordó que Estados Unidos eliminaría a la isla cubana de la lista de “estados patrocinadores del terrorismo” y Obama, utilizando sus poderes ejecutivos, intentaría lograr una expansión en la capacidad de los intereses comerciales americanos para hacer negocios en Cuba. Además, se llevaría adelante una flexibilización en la cantidad de envío de remesas y se otorgaría una mayor libertad para viajar a Cuba, incluida la posibilidad del uso de tarjetas de crédito durante estos viajes.

Desde Cuba y asumiendo la gran preocupación de Estados Unidos por los derechos humanos en la isla, el gobierno de Raúl Castro se comprometía a liberar 52 presos políticos (Kornbluh, 2015, p. 4).

Una vez cerrado el acuerdo, la Casa Blanca decidió esperar a que pasaran las elecciones de medio término y el cierre de la sesión del Congreso del año 2014 para anunciarlo.

Se acordó que Estados Unidos eliminaría a la isla cubana de la lista de “estados patrocinadores del terrorismo”

4 Oficina en Washington para asuntos latinoamericanos: ONG cuya misión es promover los derechos humanos, la democracia y la justicia social mediante el trabajo conjunto con sus contrapartes locales presentes en Latinoamérica y el Caribe para influenciar las políticas en los Estados Unidos y el exterior. <http://www.wola.org/es>

5 Centro para la Democracia en las Américas: ONG cuya misión es un cambio en la política norteamericana hacia los países de América Latina para basar las relaciones en el mutuo respeto, el diálogo con los gobiernos y movimientos con los que Estados Unidos está en desacuerdo, reconociendo las tendencias positivas de la democracia y la gobernabilidad. <http://www.democracyinamericas.org/>

Debe remarcar que este arreglo también fue posible debido a un nuevo elemento en el sistema cubano: Raúl Castro. El nuevo mandatario reconoció y asumió que debía tomar diferentes medidas para reactivar la fallida economía cubana, y que asimismo, la reanudación de las relaciones con Estados Unidos traería beneficios múltiples a la isla (Kornbluh, 2015, p. 5).

Por último, debe destacarse que la intervención del papa Francisco en el acuerdo otorgó un “refugio simbólico” a ambos mandatarios en el sentido de los costes políticos que implicó la reconciliación. Ni bien se concretó el acuerdo, ambos líderes expresaron su gratitud al pontífice. Mientras en Estados Unidos la popularidad como figura religiosa del papa en el país le permitió salvar algunos costos de su acercamiento a los comunistas, en Cuba la credibilidad del papa como mandatario latinoamericano también ayudó a suavizar la situación de que finalmente se había negociado con los “yanquis” (Dias, 2015, p. 42).

3. Las causas del acuerdo. ¿Por qué aquí y ahora?

El acuerdo actual por el que se reanudaron las relaciones diplomáticas entre ambos países oculta detrás varias razones más allá de la mera intención de bajar la intensidad de un conflicto histórico y la voluntad de los líderes políticos.

Del lado de Cuba, las razones parecen más claras y salen a la luz. Con un modelo económico agotado, de baja productividad y bajo nivel de calidad de los servicios públicos, la administración de Raúl Castro llegó en 2008 al poder e implementó una serie de reformas de apertura, sobre todo económicas, que buscaron actualizar el modelo socialista para mejorarlo (Mujal Leon y Langenbacher, 2009; Mesa Lago, 2011). En este contexto, es claro que la normalización de las relaciones con Estados Unidos y, en un futuro, el levantamiento del embargo, beneficiaría a Cuba en tanto que conseguirá el acceso a varios de los sectores que antes tenía vedados como foros políticos y amplios mercados. Sobre todo, la posibilidad de aumento del comercio y de la mejora de las condiciones del mismo con Estados Unidos permitirá a la isla mejorar su performance económica, algo que Raúl busca vehementemente.

Sin embargo, las razones norteamericanas parecen más difusas. Si bien Barack Obama en su discurso declaró que la concreción del acuerdo se dio porque Estados Unidos ha reconocido que la política de hostilidad no ha llevado a ningún avance, lo cual es cierto, varias razones podrían encontrarse detrás para que el acuerdo se haya dado aquí y ahora.

Siguiendo la tesis de William Leogrande (2015) las siguientes son algunas de las principales: Cuba ya no representa una amenaza a la seguridad norteamericana, el *lobby* cubano perdió fuerza e influencia y la actualización del modelo cubano bajo la administración de Raúl Castro. A continuación se detallarán.

La primera razón es clara: Cuba ya no representa una amenaza a los intereses nacionales de seguridad de Estados Unidos. La isla había sido la principal aliada de la Unión Soviética (clásico enemigo de Estados Unidos en su lucha contra el comunismo) durante toda la Guerra Fría y por eso representaba un potencial peligro para el gigante del norte, en tanto también fue capaz de fomentar, financiar, entrenar y apoyar distintos movimientos de guerrilla marxista en Latinoamérica y movimientos independientes pro socialistas en África durante esos años. Sin embargo, a partir de la caída de la Unión Soviética esto cambió radicalmente. La pérdida de la asistencia y la ayuda rusa dejó a Cuba disminuida y en una situación de vulnerabilidad, incapaz por eso mismo de financiar a otros. De hecho, sus tropas se redujeron por falta de recursos y el propio

Cuba ya no representa una amenaza a los intereses nacionales de seguridad de Estados Unidos

Fidel Castro anunció en 1992 que no brindaría más apoyo a movimientos revolucionarios. Es por esto que, gradualmente y hasta llegar a la actual administración, Obama ha reconocido que Cuba no representa hoy para Estados Unidos ni sus aliados una potencial amenaza (Leogrande, 2015, pp. 475-476).

La segunda razón se relaciona con el debilitamiento del lobby cubano y la moderación de la opinión de la comunidad cubano-norteamericana sobre el tema. Los primeros cubanos que migraron hacia el norte, formaron en los 80, durante la presidencia de Reagan, la Fundación Nacional de Cubano-americanos –CANF por sus siglas en inglés (Cuban American National Foundation)– la cual disfrutó, gracias a su gran poder financiero y político logrado con los aportes de varios contribuyentes de toda la comunidad, de un virtual poder de veto sobre las políticas referidas a un acercamiento con Cuba durante el periodo 1981-2008. Ubicados en enclaves estratégicos como la Florida y New Jersey, formada por los cubanos más conservadores, bloquearon cada iniciativa de acercamiento con Cuba y consiguieron, entre otras cosas, durante la presidencia de George Bush la creación de la Radio y la TV Martí y la sanción del Acta Cubana de la Democracia de 1992; y ya en la presidencia de Clinton la sanción del Acta de la Solidaridad, Libertad y Democracia Cubana (el acta Helms–Burton)⁶. La sección 205 de dicha norma estipula la definición para determinar cuándo Cuba tendrá un gobierno de transición. Es así que requiere que Cuba libere todos los presos políticos, legalice toda actividad política, haga público el compromiso de organizar elecciones libres y justas. Pero la definición de “gobierno de transición” también incluye que cese la interferencia con Radio Martí o Televisión Martí, que se permita la reincorporación a la ciudadanía de las personas de origen cubano que quieran regresar a Cuba, y se “tomen medidas apropiadas” para devolver bienes expropiados a ciudadanos estadounidenses o compensarlos en consecuencia. También requiere la exclusión de Fidel y Raúl Castro del gobierno de Cuba. Estas iniciativas buscaban oponerse al régimen castrista y endurecer las cláusulas del embargo. Esta política sirvió mientras Cuba fue significativa para la política exterior norteamericana. Sin embargo, al igual que con el punto anterior, después de la caída de la Unión Soviética, las cosas fueron gradualmente cambiando. Cuba dejó de ser importante en la política exterior y se convirtió en un asunto doméstico.

La Universidad Internacional de Florida realizó varias encuestas en las que sondeó la opinión de la población cubano-americana con respecto al tema. Cuando el embargo comenzó, el 87 % estaba a favor del mismo, pero para el 2014 el 52 % se oponía a él y un 71 % creía que no había sido efectivo. Esto ha tenido que ver principalmente con un cambio demográfico.

Mientras los primeros cubanos migrantes (años 60 y 70) llegaron a la Florida en forma de refugiados políticos y por lo tanto querían alejarse lo más posible del régimen y todo lo que a él refería, ya a partir de los 80 la migración se dio, sobre todo, por razones económicas. Así, los últimos migrantes, cuya salida de la isla se debe a factores económicos, quieren mantener contacto con sus familiares en la isla, saber lo que sucede allí y estar en contacto, y por lo tanto son más propicios a un acercamiento. Esto se vio reflejado en las elecciones presidenciales de 2008. Obama logró, con un discurso de una política más “benigna” y de acercamiento hacia Cuba, captar los sectores más moderados de la comunidad cubano-americana. Estos fueron los que le dieron el triunfo. Por último, los acuerdos de normalización, según una encuesta reali-

Obama logró, con un discurso de una política más “benigna” y de acercamiento hacia Cuba, captar los sectores más moderados de la comunidad cubano-americana

6 Como señala Robert Pastor “The Cuban-American National Foundation (CANF) retaliated for this slight to Cubans by persuading Senator Helms to introduce a bill, in partnership with Representative Dan Burton (R-IN), to try, once again, to topple Fidel Castro, this time by tightening the embargo, discouraging foreign investment, and precluding meaningful negotiations with Cuba until Castro was removed from power” (Pastor, 1996, p. 117).

zada por el Consejo Atlántico en 2014, también fueron ampliamente apoyados por la población cubana nacida en Estados Unidos, por aquellos menores de 65 años y por quienes llegaron al país después de los años 80 (Leogrande, 2015, pp. 476-480).

La tercera razón está vinculada a la actualización del sistema cubano. Raúl Castro asumió su puesto en 2008 y a partir de allí, llevó adelante una serie de medidas tendentes a “actualizar” el modelo socialista. Este nuevo sistema se parece al sistema chino, manteniendo las particularidades cubanas: apertura económica de varios sectores combinados con un sistema político centralizado. Esto incluyó en la práctica: pequeños sectores privados, el permiso de la inversión extranjera directa y un Estado que tiene el objetivo de reducir la corrupción y la ineficacia, en muchos casos, despidiendo personas del sector estatal. Al mismo tiempo, abrió una serie de regulaciones que otorgaron mayor libertad a los ciudadanos cubanos. Algunos de los ejemplos fueron el permiso de comprar y vender autos, celulares, algunas computadoras y la reforma migratoria que permite salir de la isla a los residentes sin permiso oficial. Por último, una pequeña apertura al debate político al menos dentro del partido.

Esto pareció no ser percibido por Washington en un inicio pero, luego de un tiempo y cuando fue finalmente claro que el proceso de cambio económico era profundo, la administración de Obama pareció reflexionar y acercarse a Cuba, quizá con el objetivo de guiar el cambio en la isla (Leogrande, 2015, pp. 483-485).

Concordando con las razones otorgadas por Leogrande (2015) también creemos que existe otra razón importante por la que Estados Unidos concretó el acuerdo: el crecimiento de la presencia China en la región en general y en Cuba en particular.

El requerimiento chino de petróleo, minerales, comidas y otras materias primas ha propiciado que China se estableciera en América Latina como una nueva presencia regional y ocupara lugares tradicionalmente dominados por Estados Unidos y Europa. El crecimiento económico chino ha multiplicado, durante la última década, en 10 veces los términos de intercambio con América Latina (De Onis, 2014, p. 63).

La relación sino-cubana también repite estos patrones. Las reformas cubanas han despertado el interés de China en la isla. El intercambio actual, según Pablo Telman Sánchez Ramírez (2012), entre ambos países repite los patrones conocidos en América Latina: mientras Cuba exporta azúcar, níquel, ron, mariscos, cítricos, productos de biotecnología y medicamentos, es decir, mayormente materias primas, a cambio China otorga productos y alimentos manufacturados, productos de industria ligera y prendas de vestir, maquinaria, productos químicos, entre otras cosas (p. 260).

El estrechamiento de las relaciones puede verse claramente en las cifras comerciales. Mientras que en 2004 el comercio entre ambos países rozaba los USD 0.8 billones, en 2008 las cifras aumentaron a USD 2.2 billones, y si bien, crisis internacional mediante, los lazos decrecieron en 2009, para el año 2011 llegaron a USD 1.8 billones. Así, puede observarse que la relación bilateral creció enormemente durante la última década (Sánchez Ramírez, 2012, p. 261).

Aunque es claro que China no se constituye como una nueva Unión Soviética en tanto los intercambios son abonados y no se trata de concesiones de “gracia”, existe un interés chino declarado de intercambiar experiencias que permitan y ayuden a Cuba a insertarse en el mundo globalizado al estilo chino. China ofreció créditos flexibles y sin intereses, además de ayuda asistencial gratuita y donaciones para el desarrollo. Entre 1998 y 2008, los fondos chinos para

Raúl Castro asumió su puesto en 2008 y a partir de allí, llevó adelante una serie de medidas tendentes a “actualizar” el modelo socialista

la cooperación ascendieron a más de 230 millones de dólares. Entre ellos, 150 millones estuvieron destinados a la ayuda al desarrollo y los otros 80 millones se canalizaron en forma de donaciones. Los proyectos conjuntos fueron 46 e incluyeron diversas materias como educación, salud, seguridad alimentaria y energías alternativas. Los más destacables fueron: variadas líneas de crédito sin interés que recibió Cuba en temas de salud pública y educación, y otros acuerdos referidos a la financiación para ampliar la industria de televisores y telecomunicaciones (Sánchez Ramírez, 2012, p. 262).

En conclusión, se debe aclarar que las razones por las que se concretó el acuerdo incluyen diferentes y múltiples factores y claramente no se agotan en el reconocimiento de Estados Unidos de que la política de hostilidad practicada durante todos estos años simplemente falló. El acuerdo se dio en un contexto y una situación particular, donde la combinación de diferentes factores propició la decisión de las administraciones norteamericana y cubana de reanudar sus relaciones diplomáticas donde, si bien la voluntad de ambos fue importante, la situación contextual de cada uno otorgó grandes incentivos para el acercamiento.

En 2015, después de cincuenta y cuatro años, se reabrieron las embajadas en ambos países

4. Metas alcanzadas: lo que el acuerdo logró

Since their accord in December, both the US and Cuba have been models of civility and professional diplomacy. The two nations have complied assiduously with all the agreements reached. (IISS Strategic Comments, 2015, p. 8)

Siguiendo el informe de IISS Strategic Comments (2015), las acciones concretas llevadas a cabo una vez cerrado el acuerdo en diciembre del 2014, fueron las siguientes: en primer lugar, todos los prisioneros fueron liberados justo después del anuncio del acuerdo. Luego, se celebraron cuatro reuniones, dos en La Habana y dos en New York, en las que se trabajó sobre los procedimientos para lograr el completo restablecimiento de las relaciones diplomáticas. Tal como habían prometido, Cuba comenzó a liberar a los 53 presos políticos y Estados Unidos cuadruplicó el nivel de remesas que los individuos y las familias podían enviar a Cuba y flexibilizó, también, las restricciones en los viajes. Si bien el turismo sigue legalmente prohibido, se autorizaron diversas categorías que actualmente no tienen que pedir permisos especiales para moverse. Los nuevos viajeros incluyen académicos, periodistas, artistas y deportistas. Por otro lado, el transporte aéreo se amplió y algunas restricciones al comercio se relajaron, así como también es la primera vez que se da la posibilidad de utilizar tarjetas de crédito dentro de la isla. Por último, Obama pidió al Congreso y consiguió eliminar en abril a Cuba de la lista de “estados patrocinadores del terrorismo”. Asimismo, también pidió al Congreso levantar el embargo, algo que no parece posible en el corto plazo debido a que Obama no disfruta de las mayorías partidarias dentro del mismo (IISS Strategic Comments, 2015, p. 9).

Finalmente, el 20 de julio de 2015, después de cincuenta y cuatro años, se reabrieron las embajadas en ambos países. Este hecho es uno más en el marco de una política de descongelamiento de las relaciones cubano-norteamericanas.

En consecuencia, lo que claramente puede observarse es que el proceso de negociación y el posterior acuerdo por el que se lograron varios avances y acciones concretas implicaron un esfuerzo conjunto, una voluntad clara de cooperar y una planificación que va mucho más allá de Obama y Castro. Tanto actores internos, de mayor o menor relevancia, como factores externos contribuyeron al logro del compromiso y, tal como puede percibirse, el descongelamiento de

una relación que venía interrumpida por más de 50 años no fue un proceso fácil y rápido, sino complejo y amplio. Este acuerdo histórico, sin embargo, debe entenderse como el inicio de la normalización de las relaciones entre ambos países, en la que todavía quedan aún muchos temas por resolver.

5. La Iglesia y el papa Francisco: la diplomacia vaticana y una gira histórica

El Vaticano y la Iglesia Católica han estado involucrados en el mejoramiento de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, con mayores y menores éxitos, desde hace varias décadas.

Incluso con todas las dificultades que la Iglesia católica enfrentó con Fidel Castro (quien había declarado el ateísmo en la isla cuando llevó a cabo la revolución cubana) el Vaticano nunca rompió relaciones diplomáticas con la isla. De hecho, desde mediados de los 80, dos de los clérigos norteamericanos más importantes, John O'Connor de Nueva York y el cardenal Bernard Law de Boston, han viajado regularmente a la isla para conocer la situación y luego reportar en Nueva York, ejerciendo *lobby* para que se flexibilizara el embargo (Vallely, 2015, p. 3).

Luego, en 1998 y en 2012 tanto el papa Juan Pablo II como Benedicto XVI respectivamente, han visitado la isla buscando, además de ampliar el rol y la presencia de la Iglesia en el lugar, la mejora de la relación bilateral. Sin embargo, las circunstancias no eran propicias para el tan ansiado acercamiento entre los clásicos rivales (Vallely, 2015, p. 3). Por su parte, el actual pontífice papa Francisco, después del enorme lugar que había ocupado en la negociación como mediador, inició en el último septiembre una gira histórica. Desde el sábado 19 de septiembre hasta el domingo 27 del mismo mes, el papa Francisco recorrió primero Cuba y luego, Estados Unidos. En este contexto, el enorme significado que se le atribuye a la gira se debe a que el pontífice, con su gran autoridad moral y carisma, sigue construyendo y reforzando el puente entre ambos países. En sus discursos durante la gira remarcó la importancia e impulsó a que los lazos se sigan estrechando. En cuanto al restablecimiento de las relaciones, en Cuba afirmó: “es signo de la victoria de la cultura del encuentro, del diálogo”. Siguiendo con este mensaje, se dirigió a los responsables políticos e impulsó: “a continuar avanzando por este camino y a desarrollar toda su potencialidad como prueba del alto servicio que están llamados a prestar en favor de la paz y del bienestar de sus pueblos y de toda América y de ejemplo de reconciliación para el mundo entero”.

En este sentido, podría analizarse la postura del papa Francisco respecto a este tema como una conducta pragmática dentro de la ideología católica. Entendiendo pragmatismo como “una política de Estado que identifica propósitos claros y metas bien definidas, que se construye con medios e instrumentos que buscan deliberadamente esos objetivos, con la conciencia de que se perciben beneficios verificables así como costos posibles en la búsqueda de estos beneficios” (Domínguez, 2007); podría afirmarse que el objetivo último y principal de las acciones del papa Francisco, tanto durante el acuerdo como durante la gira histórica, ha sido propiciar el acercamiento y generar la reconciliación entre Cuba y Estados Unidos. Siguiendo con el análisis, algunos de los costes percibidos podrían haber sido las críticas recibidas por no abordar temas extremadamente sensibles (por ejemplo no se reunió con los disidentes en Cuba y no mencionó el tema del embargo en el Congreso en Estados Unidos). Sin embargo, los costes quedan saldados por los beneficios obtenidos: el restablecimiento de una relación rota hace más de cincuenta años y con ella, el mejoramiento de la calidad de vida de cientos de miles de personas.

Podría analizarse la postura del papa Francisco respecto a este tema como una conducta pragmática dentro de la ideología católica

Sin embargo, el papa restó relevancia a su intervención en el asunto de la reconciliación y atribuyó a la “inspiración divina” su actuación durante las charlas; “What could I do with these two who have been going on like this for more than 50 years? [...] Then the Lord made me think of a Cardinal, and he went there and talked,” dijo Francisco, “We did hardly anything, only small things” (Dias, 2015, p. 42).

En consecuencia, vemos que la figura del pontífice fue y sigue siendo clave, en la resolución de este conflicto, propiciando el dialogo y esforzándose por “suavizar” el terreno para el diálogo y la reconciliación total.

6. Los temas pendientes: las cinco cuestiones controvertidas

Si bien Cuba y Estados Unidos llegaron a un acuerdo sobre diversos temas, existen actualmente una serie de obstáculos que aún no han podido superarse. Son cinco las cuestiones más controvertidas y en las que ambos gobiernos no logran entenderse.

Desde el lado de Cuba, los tres principales reclamos hacia el país del norte son: el fin del embargo económico, el fin de los programas de apoyo a disidentes y por último, el reclamo por la base naval de Guantánamo.

El reclamo principal es actualmente y seguirá siendo el embargo que Estados Unidos mantiene sobre Cuba desde 1962. Esta sanción económica tuvo su inicio después de la revolución cuando Cuba comenzó a comerciar con países del bloque socialista y expropió empresas norteamericanas. En respuesta a esto, Kennedy prohibió en 1962 la importación de cualquier bien proveniente de Cuba. Las regulaciones sobre el embargo no tenían rango de ley y en consecuencia, fueron variando y volviéndose más o menos duras según la administración que ocupara la Casa Blanca. Sin embargo, la capacidad del presidente para variar o alterar las regulaciones sobre el mismo se limitó cuando el Congreso aprobó dos leyes en 1992 el Acta de la Democracia en Cuba y 1996 el Acta de Liberación de Cuba que reforzaron el embargo y le dieron peso legislativo. Una de las cláusulas para que este se levante ha sido la instauración de un régimen democrático en Cuba. Posteriormente, en el año 2000, se aprobaron una serie de leyes que abrieron la posibilidad a algunas excepciones al embargo principalmente referidas a exportaciones de productos de agricultura y médicos, aunque siempre atadas a una serie de limitaciones (Gordon, 2012, p. 64).

El embargo impone sobre Cuba una serie de limitaciones y ha sido utilizado por el régimen cubano como una de las justificaciones del fracaso económico que atraviesa la isla hoy: niega el acceso a los mercados norteamericanos, interfiere en el comercio con terceros países, prohíbe transacciones en dólares estadounidenses, prohíbe viajes a la isla de ciudadanos norteamericanos, interviene en el acceso a internet o al *roaming* de los teléfonos celulares, niega el acceso a Cuba a organismos internacionales e incluso prohíbe intercambios culturales y científicos, entre otras cosas. Este reclamo tiene el apoyo de la comunidad internacional que, en varias sesiones de la Asamblea General de la ONU desde 1992 al momento presente, votó que el embargo era ilegal y debería ser “levantado” por Estados Unidos ya que se constituye como una sanción injusta y que perjudica al pueblo cubano. Cuba estima el daño total en 100 billones de dólares (Gordon, 2012, pp. 64-65). Así, si bien algunas de las disposiciones fueron flexibilizadas con el nuevo acuerdo, Raúl reclama y prioriza este tema como uno de los que necesitan solucionarse de manera total y urgente.

El reclamo principal es actualmente y seguirá siendo el embargo que Estados Unidos mantiene sobre Cuba desde 1962

El segundo tema controversial tiene que ver con los programas de apoyo a los disidentes. El gobierno cubano acusa a Washington de sostener programas “desestabilizadores”. La utilización de recursos y medidas para apoyar y acompañar a la población interna cubana en el camino hacia la democracia ha sido una constante en la historia de las relaciones cubano-norteamericanas desde la revolución. De hecho, este apoyo se ha institucionalizado en las leyes Torricelli y Helms-Burton (1992 y 1996) donde se empezó a permitir el envío de donaciones y exportaciones médicas, el patrocinio y financiación de los programas TV y Radio Martí (en Miami) y fondos para apoyar proyectos democráticos en la isla (Real Instituto Elcano, 2015, p. 3).

El tercer asunto se relaciona con la base naval de Guantánamo. Norteamérica dispone de las instalaciones de Guantánamo desde 1903, momento en el cual habían acordado arrendar a perpetuidad el mismo por 2.000 dólares anuales. Luego, en 1934, el pacto fue renovado, aumentando la renta a alrededor de 4.000 dólares. Sin embargo, a partir de la revolución y la ruptura de las relaciones diplomáticas entre ambos países en 1961, el gobierno cubano no aceptó los pagos y reclama continuamente la devolución del territorio al pueblo cubano. Washington se niega a devolverlo citando el tratado de arrendamiento perpetuo de 1903 (Loredo Colunga, 2011, p. 5).

Desde el lado norteamericano, dos son los principales temas reclamados: el primero es la situación de los derechos humanos en la isla y el segundo se relaciona con las expropiaciones no compensadas ocurridas durante los primeros días de la revolución.

La situación de los derechos humanos es mundialmente conocida y reconocida⁷. En la isla, se reconoce al Partido Comunista Cubano como el único permitido y en consecuencia, las elecciones no son libres. Así, las principales limitaciones de derechos humanos son: la limitación a la capacidad del cambio de gobierno, la intimidación, las detenciones para limitar la libertad de expresión y asociación pacífica y, generalmente, detenciones de corto plazo por razones políticas. Por otro lado, la interferencia del Estado en la privacidad de la vida de las personas y en las comunicaciones privadas, el no respeto de la libertad de expresión, el acceso muy restringido a internet y el monopolio de los medios de comunicación son otras de las grandes fallas en cuanto a derechos. Por último, el gobierno cubano no reconoce grupos políticos independientes y no permite formar sindicatos independientes (Congressional Digest, 2013, p. 7).

Recientemente y a partir de la llegada de Raúl Castro, se registraron algunos espacios de debate en la prensa y a su vez, la emergencia de grupos independientes siempre que no desafíen al Estado.

Por último, las expropiaciones a ciudadanos y empresas norteamericanas no compensadas que se realizaron durante la revolución cubana. La Comisión para el acuerdo de Demandas Exteriores de Estados Unidos certificó 5.911 reclamaciones presentadas por los ciudadanos y empresas norteamericanas como válidas y valuadas en 1.800 millones de dólares al momento de la expropiación. Así, tanto como el gobierno cubano reclama el levantamiento del embargo, el norteamericano pide la solución a estas reclamaciones como uno de los requisitos para que el embargo sea levantado (Bu Marcheco, 2014, p. 7).

Desde el lado norteamericano, dos son los principales temas reclamados: la situación de los derechos humanos en la isla y las expropiaciones no compensadas ocurridas durante los primeros días de la revolución

7 Al respecto pueden verse los informes de las Naciones Unidas, de Amnesty International, etc.

7. Conclusiones

El acuerdo celebrado entre ambos países se encuadra dentro de un contexto particular y comenzó a trazar el nuevo camino para las relaciones entre dos clásicos enemigos.

La historia entre ambos países ha estado marcada por la tensión y el conflicto desde inicios del siglo XX. Los primeros tiempos de intervención y dominación estadounidense en la isla fueron marcando una dinámica de enemistad que se vio reflejada en la famosa revolución cubana de 1959. Fidel Castro impuso en el “patio trasero” norteamericano un modelo alternativo a la democracia-liberal propuesta por la potencia del norte en plena Guerra Fría. El socialismo de Estado instaurado en Cuba fue fuente de inspiración en toda la región y la principal amenaza que vivió Estados Unidos durante ese tiempo en esta parte del mundo.

La transformación vivida en la isla durante los primeros tiempos implicó grandes reformas sociales que incluyeron, entre otras cosas, la estatización del sector empresarial. Esto fue lo que finalmente desencadenó el conflicto cuando miles de empresas norteamericanas fueron estatizadas sin compensación. Como respuesta, el presidente Eisenhower prohibió toda importación de bienes provenientes de Cuba, lo que constituyó el inicio del embargo. Las relaciones diplomáticas entre ambos países se rompieron en 1961. Luego, episodios de enfrentamientos como la invasión a Bahía de los Cochinos (1961), la expulsión de Cuba de la OEA por iniciativa norteamericana (1962) y la crisis de los misiles (1962) fueron tornando aún más hostil la relación entre ambos.

Otro de los grandes hitos de la relación fueron las leyes Torriceli y Helms-Burton aprobadas por el Congreso de Estados Unidos en 1992 y 1996 respectivamente, las cuales le dieron peso legislativo al embargo y lo endurecieron, tal como señalamos anteriormente.

Sin embargo, más allá de los múltiples conflictos, también se registraron formas de cooperación entre ambas naciones. Acuerdos sobre temas migratorios, sobre el control de la base de Guantánamo, permisos para exportar bienes de agricultura y algunas flexibilizaciones sobre viajes y envío de remesas constituyeron vías de conexión y formas de cooperación paralelas a las del conflicto. Recientemente, el acuerdo fue un ejemplo mayor de acercamiento y cooperación entre ambos Estados (Domínguez, 2010).

Por su parte, la declaración de Obama de que el acuerdo se concretó porque Estados Unidos asumió la falla de su política esconde detrás una serie de razones circunstanciales que permiten inferir finalmente por qué sucedió. Cinco son las principales: en primer lugar, Cuba no representa actualmente una amenaza a la seguridad norteamericana; en segundo lugar, el *lobby* cubano-americano fue perdiendo fuerza e influencia y la mayoría de la comunidad cubano-americana se encuentra actualmente a favor de una política de acercamiento y no hostilidad hacia la isla; en tercer lugar la relación de Estados Unidos con la región, si bien en un primer momento obtuvo apoyos en las sanciones contra Cuba, la situación ha cambiado y la actualidad muestra que la región hoy está a favor de una política de acercamiento y no hostilidad por lo que Estados Unidos reflexionó y en sus últimas apariciones acompañó el deseo de los regionales de integrar a Cuba; en cuarto lugar, los cambios llevados adelante por Raúl Castro en la isla han llamado la atención de Washington y este se inclinó por un acercamiento en tanto piensa que podría ser el “guía” de este cambio; por último, el arribo de China en la región en general y en Cuba en particular también puede constituirse como una razón, en tanto Estados Unidos estaría intentando recuperar su presencia en la región y ocupar un lugar relevante en la nueva Cuba.

El socialismo de Estado instaurado en Cuba fue fuente de inspiración en toda la región y la principal amenaza que vivió Estados Unidos durante ese tiempo

Finalmente, el camino de las negociaciones demuestra la voluntad y acción de múltiples y heterogéneos actores. Desde el gobierno de Canadá, que funcionó como sede de varias reuniones secretas, pasando por funcionarios (de ambos bandos) y actores no estatales (ONG, Diarios) hasta la gran participación que tuvo el papa Francisco y la Santa Sede propiciando el dialogo entre ambas partes y proponiendo soluciones creativas indican y reflejan la complejidad de un proceso largo que requirió de grandes habilidades diplomáticas y esfuerzos conjuntos para concretarse. De hecho, es destacable la actuación del papa Francisco en tanto su amplia credibilidad y popularidad sirvió también como “refugio simbólico” para ambos líderes (Raúl Castro y Barack Obama) que estaban concretando y cediendo a un acuerdo que históricamente hubiera sido impensado.

La principal negociación giró en torno a la liberación de prisioneros de ambas partes. Una vez que esto fue acordado, los otros temas fueron arreglándose y el anuncio del acuerdo se hizo el 17 de diciembre de 2014. Los principales compromisos que se concretaron a partir del mismo fueron: el intercambio de prisioneros (Alan Gross y Saraf Trujillo por los tres espías cubanos), la liberación de presos políticos en Cuba, la flexibilización de las restricciones en los viajes y en el envío de remesas por parte de Estados Unidos, la eliminación de la isla de la lista de países patrocinadores del terrorismo y la reanudación de las relaciones diplomáticas con la consiguiente apertura de embajadas en ambos países.

Por su parte, la intervención del papa Francisco fue un factor sumamente importante en este proceso: si bien la Iglesia católica venía hace tiempo haciendo gestiones para flexibilizar el conflicto, la autoridad moral y las soluciones creativas del actual pontífice pudieron más. De hecho, además de propiciar el acercamiento entre ambas partes para llegar al acuerdo celebrado en diciembre de 2014, la posterior gira que emprendió el papa en septiembre de 2015, siguió trabajando en ese sentido y buscó “felicitar” y acercar aún más a las partes. Las acciones del mismo se pueden encuadrar dentro de un pragmatismo cuyo principal objetivo es el estrechamiento de la relación bilateral y la solución del conflicto. Aún con el riesgo de asumir ciertos costes que no lo beneficiarían, la conducta del pontífice demuestra su compromiso por involucrarse y lograr el mejoramiento de la calidad de vida de las personas envueltas en esta controversia. Hasta ahora, su intervención puede considerarse exitosa porque logró, junto a la ayuda de las circunstancias mencionadas, el restablecimiento de una relación que parecía irreparable.

Finalmente, existen hasta hoy temas que parecen irreconciliables: del lado de Cuba; el fin del embargo, la conclusión de los programas de apoyo a disidentes y la devolución del territorio del Guantánamo son los principales. Del lado norteamericano, el tema de los derechos humanos en la isla y las expropiaciones constituyen sus temas pendientes aún en agenda.

En conclusión, es claro que tantos años de mutua desconfianza no se borran fácilmente. Sin embargo, el acuerdo celebrado demuestra un arduo trabajo, tanto de parte de Cuba como de los Estados Unidos, para recomponer la relación en la medida de lo posible: sin mantenerse inmóviles aunque tampoco cediendo demasiado. El acuerdo constituye un hito histórico y solo el inicio de la normalización de las relaciones entre estos países, teniendo en cuenta que aún existen varios obstáculos por sortear.

Si bien la Iglesia católica venía hace tiempo haciendo gestiones para flexibilizar el conflicto, la autoridad moral y las soluciones creativas del actual pontífice pudieron más

Referencias

- Aguilera Peralta, G. (2009). Apuntes de una larga y complicada relación. *Nueva Sociedad Democracia y Política en América Latina*, (223), 1-5. Recuperado de: <http://nuso.org/articulo/apuntes-de-una-larga-y-complicada-relacion/?page=1>
- Anónimo. (2015). The Francis Bump. *America Press Inc*, 8-9.
- Brinkley, D. (1997). Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine. *Foreign Policy*, 106, 111-127.
- Bu Marcheco, J. (2014). Demandas de propiedad de Cuba y los Estados Unidos. Una revisión de la literatura. *Social Science Research Network*. Recuperado de: <http://thecubaneconomy.com/wp-content/uploads/2014/03/Property-Issues-US-and-Cuba-A-Review-of-the-Literature.pdf>
- Congressional Digest. (2013). Cuba and Humans Rigths. Assessment of Cuba's Record on Civil and Political Rights. *Congressional Digest*, 7-32.
- De Onis, J. (2014). China's latin Connection ¿Eclipsing the US? *World Affairs*, 62-68
- Dias, E. (2015). The new roman empire. *Time*, 40-46.
- Domínguez, J. (2007). Las relaciones contemporáneas Estados Unidos-América Latina. Entre la ideología y el pragmatismo. *Foreing Affairs en español*, 7(4), 3-10. Recuperado de: http://www.people.fas.harvard.edu/~jidoming/images/jid_lasrelaciones.pdf
- Domínguez, J. (2010). La política exterior del presidente Barack Obama en América Latina. *Foro Internacional*, L(2), 243-267.
- Gordon, J. (2012). The U.S. embargo against Cuba and the diplomatic challenges to Extraterritoriality. *The Fletcher Forum of World Affairs*, 36(1), 63-79.
- Hearn, A. (2012). China, Global Governance and the Future of Cuba. *Journal of Current Chinese Affairs*, 155-179
- IISS. (2015). US and Cuba: remaking of a relationship. *IISS Strategic Comments*, 21.
- Kaufman Purcell, S. (2003). La ley Helms-Burton y el embargo estadounidense contra Cuba. *J7XLIII* 3. Recuperado de: http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/NVIURRSN5BIM86C6HF4E2SPKFYYI6S.pdf
- Kornbluh, P. (2015). A new deal with Cuba. *The Nation*, 4-8.
- Kryzanek, M. (1987). Intervencionismo, cooperación y revolución. En Kryzanek (Ed.), *Las estrategias políticas de Estados Unidos en América Latina* (pp. 66-109). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales.
- Leogrande, W. (2015). Normalizing US–Cuba relations: escaping the shackles of the past. *International Affairs*, 91(3), 473-488.
- Loredo Colunga, M. (2011). El cierre de Guantánamo. El difícil equilibrio entre voluntad política, legalidad y opinión pública. *Revista para el análisis del derecho*. Recuperado de: <http://www.raco.cat/index.php/InDret/article/viewFile/241334/323925>
- Mc Elwee, J. (2015). Obama credits pope's help for Cuba thaw. *National Catholic Reporter*, 1.

- Mesa-Lago, C. (2011). Las reformas de Raúl Castro y el Congreso del Partido Comunista de Cuba: Avances, obstáculos y resultados. *Documentos CIDOB*. Recuperado de: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots783=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=135662>
- Milestones. (1998). The United States, Cuba, and the Platt Amendment, 1901. *Office of Website Management. Bureau of Public Affairs*. Recuperado de: <https://history.state.gov/milestones/1899-1913/platt>
- Mujal Leon E., y Langerbacher E. (2009). Regime Change and Democratization in Cuba: Comparative Perspectives. *Conference Papers - American Political Science Association*, 1-44.
- OEA. (1962). Resolución VI: Exclusión del actual gobierno de Cuba en el sistema interamericano. *Octava reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores*. Recuperado de: <https://www.oas.org/consejo/sp/RC/Actas/Acta%208.pdf>
- Pastor, R. (1996). The Clinton Administration and the Americas: The Postwar Rhythm and Blues. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 38(4), 99-128.
- Randall, S. (2013). Change or continuity in US-Latin American Policy: the Obama record. *Latin American research Centre University of Calgary*, 7-22.
- Real Instituto Elcano. (2015). La política cubana de Estados Unidos. *Real Instituto Elcano XX/2014*. Recuperado de: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/cafbe380475f77879ce4be12dd3b68de/ARI11-2015-GarciaEncina-la-politica-cubana-de-EEUU.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=cafbe380475f77879ce4be12dd3b68de>
- Russell, R., y Tokatlian, G. (2008). Resistencia y Cooperación: opciones estratégicas de América Latina frente a Estados Unidos. En R. Lagos (Comp.), *América Latina ¿integración o fragmentación?* (pp. 209-235). Buenos Aires: Edhasa.
- Sabatini, C. (2013). Will Latin America Miss US Hegemony. *Journal of International Affairs*, 66(2), 3-14.
- Sánchez Ramírez, P. (2012). Recent Developments in Sino-Cuban Relations: Particularities and Advances. *Latin American Policy*, 3(2), 259-271.
- UNAM. Enmienda Platt de 1901. *Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM*. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2525/15.pdf>
- Vallely, P. (2015). The pope's Hail Mary in Havana may be only the start of the Vatican's new, more audacious plans. *Newsweek*, 12-15.



EL LÍMITE ENTRE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA INCITACIÓN AL ODIOS: ANÁLISIS DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

The limit between freedom of expression and hate speech: an analysis of the European Court of Human Rights judgements

María García Santos

Doble Grado en Relaciones Internacionales y Traducción e Interpretación por la Universidad Pontificia Comillas
Master in Corporate and Marketing Communication Candidate. IE University

E-mail: maargarsans@gmail.com



Autores

La actual situación en Europa y el mundo occidental es en cierta medida un reflejo del conflicto latente entre el auge de los discursos de odio y la libertad de expresión. Fenómenos como la globalización y el aumento de la inmigración hacia Europa han generado una oleada de rechazo y ansiedad ante una realidad cambiante, sobre todo a causa de agravantes como la crisis de los refugiados y el terrorismo. Esta tendencia pone de manifiesto el debate acerca de los límites de la libertad de expresión en el continente, no en vano este derecho representa uno de los pilares fundamentales de las democracias europeas. Así pues, este artículo analiza el estado del debate en el seno de las instituciones regionales, a través de varias sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con el fin de ilustrar el presente tira y afloja entre la libertad de expresión y la limitación del discurso de odio.



Resumen

Libertad de expresión; Tribunal Europeo de Derechos Humanos; discurso de odio.

Freedom of speech; European Court of Human Rights; hate speech.



Key words

Recibido: 19-09-2017. Aceptado: 15-10-2017.



Fechas

The current situation in Europe and the Western world is to some extent a reflection of the latent conflict between the rise of hate speech and freedom of expression. Phenomena such as globalization and the increase of immigration to Europe have generated a wave of rejection and anxiety towards a changing reality, mainly due to aggravating factors such as the refugee crisis and terrorism. This trend highlights the debate about the limits of freedom of expression on the continent, a right that represents one of the most fundamental pillars of European democracies. In this way, this article analyses the state of the debate within the regional institutions, through a series of judgments from the European Court of Human Rights, to illustrate the current tug of war between freedom of expression and the limitation of hate speech.



1. Introducción

La situación social y política actual en Europa parece poner de manifiesto el conflicto latente entre el auge de los discursos de odio y la libertad de expresión. Por ello, el presente artículo pretende estudiar el debate sobre los límites de la libertad de expresión en una Europa en crisis. La ultraderecha, los nacionalismos y la xenofobia han salido de la marginalidad a la que la globalización y la integración europea los había desterrado. Este miedo, este rechazo de lo diferente, pueden ser el resultado de una creciente ansiedad ante una realidad cambiante. El patriotismo populista, la islamofobia, la supremacía blanca, están generando un discurso de odio que trae a colación el debate sobre los límites de la libertad de expresión.

Pero no se trata de delitos de odio en estos casos. Este auge del racismo y los nacionalismos provocan a su vez un efecto rechazo sobre todo lo que no se adhiera al canon, por lo que es necesario referirse a la incitación al odio o *hate speech* en ambos sentidos. Cada día aparece una muestra de este odio en los medios, se expande a lo largo y ancho del continente y solo queda preguntarse: ¿libertad de expresión o incitación al odio?¹. ¿Se debería criminalizar este discurso o se debería proteger el derecho fundamental a expresarse por encima de todo?

El problema de este debate reside en la inestabilidad política y social que genera. No parece estar claro cuál es la mejor solución para mantener la salud de las democracias europeas, sobre todo en medio de una crisis de refugiados, con el aliciente del terrorismo, que no hace sino agravar el problema. Este debate, por tanto, es también un debate entre más democracia y más seguridad.

En Europa (y por extensión en el mundo occidental) existen dos posturas muy definidas acerca de este conflicto. Por un lado, están los que defienden que la libertad de expresión es un pilar fundamental de la democracia, un bien necesario para el debate político y la representación de la sociedad civil. Si los Estados penalizan los discursos de odio, coartan la libertad de expresión del individuo y la libertad de prensa de los medios, coartan la tolerancia y la multiculturalidad que en teoría caracteriza a Europa.

Por otro lado, están aquellos que defienden que la libertad de expresión debe tener ciertos límites, sobre todo cuando se atenta contra la integridad de una comunidad o minoría, o incluso

*¿Libertad de expresión o incitación al odio?
¿Se debería criminalizar este discurso o se debería proteger el derecho fundamental a expresarse por encima de todo?*

1 El Tribunal Europeo de Derechos Humanos define el derecho a la libertad de expresión en el artículo 10 de su Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Por otra parte, para una definición detallada del concepto de discursos de odio véase la Recomendación 97(20) del Comité de Ministros del Consejo Europeo.

contra la dignidad de un individuo. En la convulsa situación en la que se encuentra Europa, limitar la libertad de expresión supone una cuestión de seguridad nacional, una medida para garantizar la estabilidad social y poner límites a los que fomentan el odio.

Es importante tener presente que ni el derecho a la libertad de expresión ni la incitación al odio son realidades recientes. Sin embargo, sí es cierto que han adquirido una relevancia notable a partir de los años noventa del siglo XX. En este nuevo orden mundial multipolar, en el que los actores estatales han perdido el monopolio del poder y la información, en el que los medios de comunicación tienen un nivel de difusión global e inmediato, la línea entre la incitación al odio y libertad de expresión es verdaderamente fina.

Remitémonos por un momento al caso de *Charlie Hebdo*. Gran parte del mundo occidental quedó muy afectado por los acontecimientos, defendiendo el derecho de aquellos caricaturistas a la libertad de prensa y a la libertad de expresión. No obstante, lo cierto es que aquellas caricaturas eran en verdad ofensivas para los musulmanes y para ciertos sectores más sensibles del Islam podían ser consideradas como un ataque contra su religión y su modo de vida. Por otra parte, si se tiene en cuenta el contexto, una Europa en crisis de identidad, sensible, así como el auge de los nacionalismos, se podría considerar que esta burla hacia el Islam incitaría al odio a los sectores más radicales de la población francesa.

Así pues, este artículo pretende evaluar la postura del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ante el debate entre la libertad de expresión y la limitación de la incitación al odio a través del análisis de varias sentencias recientes. Se ha escogido esta institución porque forma parte del Consejo de Europa, organismo que engloba a una Europa más plural y menos homogénea que la Unión Europea. A este respecto, se han seleccionado, por un lado, algunos Estados miembros de la Unión Europea (UE) que, además, son receptores de inmigrantes. En 2014, la cifra de inmigrantes en la Unión Europea procedentes de terceros países alcanzó los 1,9 millones de personas, esto sin contar los millones de refugiados que han ido llegando a Europa desde que estalló la guerra de Siria (Eurostat, 2016). Por otro lado, se han escogido países como Turquía y Rusia ya que, a pesar de ser miembros del Consejo de Europa (CoE), no comulgan de manera absoluta con los valores democráticos occidentales (Freedom House, 2016).

Además, el siguiente análisis permitirá identificar el diferente grado de compromiso que tienen los países del continente con los derechos y libertades del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, también conocido como el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

2. Análisis de las sentencias del TEDH

En el siguiente apartado se analizarán los criterios que emplea el Tribunal Europeo de Derechos Humanos para determinar si en un caso prima la protección de la libertad de expresión o la penalización del discurso de odio. Es importante considerar que el ámbito de aplicación del artículo 10 del convenio es muy amplio y que el derecho a la libertad de expresión se aplica a todos, física y moralmente, e incluye tanto la libertad de opinión como la libertad de transmitir y recibir información e ideas. Por lo tanto, a través del estudio de diversas sentencias recientes se podrán identificar los motivos y evaluar la tendencia del tribunal en estos casos con el fin de determinar su posición con respecto a este debate.

En la convulsa situación en la que se encuentra Europa, limitar la libertad de expresión supone una cuestión de seguridad nacional

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que, aunque algunas sentencias sean del año 2015 o 2016, los acontecimientos relativos a dichos casos tienden a remitirse a finales de los 90 y principios de la década del 2000. Como los individuos solo pueden recurrir al TEDH una vez agotadas todas las vías nacionales, los procedimientos tardan algunos años hasta finalizarse. Por tanto, lo que se pretende ver en estos asuntos no es el reflejo de la situación social y política más inmediata, sino la tendencia de un tribunal regional ante un debate que se va a volver más complejo y conflictivo por los acontecimientos de los últimos cinco años.

Así pues, el TEDH debe asegurarse de que la supuesta interferencia esté prescrita por ley, de perseguir uno o más de los objetivos legítimos establecidos en el artículo 10 (2) y de ser necesaria en una sociedad democrática, para alcanzar estos objetivos. De esta manera, durante el proceso el tribunal debe analizar distintas cuestiones. Para empezar, debe conocer el objetivo del demandante o de las declaraciones expresadas por el mismo. En este sentido, el tribunal debe investigar si la intención del demandante es informar a la sociedad sobre alguna cuestión de interés público o diseminar ideas racistas u ofensivas.

A continuación, es necesario referirse al contenido, es decir, determinar si la interferencia del sistema judicial nacional es necesaria en una sociedad democrática dependiendo de varios factores: si la expresión se trata de un juicio de valor o de la constatación de un hecho, si se trata de cuestiones políticas o de interés público, y si hacen referencia a cuestiones de naturaleza religiosa.

Por último, el TEDH debe considerar el contexto. Esto tiene dos vertientes: en primer lugar, es necesario analizar la figura y el estatus del demandante, así como de la persona o grupo de personas hacia las que iban dirigidas las declaraciones en cuestión. En segundo lugar, hay que tener en cuenta el medio de difusión del comentario (ya sea prensa escrita, rueda de prensa, radio o televisión –considerando que el medio audiovisual tiene mucho mayor grado de difusión que cualquier otro–).

2.1. Rusia

Caso Pavel Ivanov c. Rusia - 20 de febrero de 2007

Este primer análisis comenzará con una breve introducción a la situación actual de la prensa en Rusia. Según fuentes de Freedom House (2016), el tono nacionalista de los principales medios rusos ahoga al periodismo independiente. Los temas más recurrentes son aquellos asociados a las incursiones militares de Rusia en 2014 en Ucrania y el lanzamiento de ataques aéreos en Siria en septiembre de 2015.

En el país se han adoptado leyes draconianas y medidas intimidatorias con el fin de obstaculizar cualquier informe disidente o crítica independiente al régimen de Putin. Aunque en el año 2015 no se mató a ningún periodista en relación con su trabajo, la amenaza persistente de repercusiones mortales para las expresiones de disidencia se reforzó en febrero con el asesinato del líder opositor Boris Nemtsov en Moscú. Aunque la Constitución rusa prevé la libertad de expresión y de prensa, los funcionarios gubernamentales a menudo recurren al corrupto sistema judicial para hostigar a los pocos periodistas y blogueros que exponen y difunden abusos por parte de las autoridades. La ley rusa tiene una definición amplia de extremismo que el Estado aprovecha para silenciar a los críticos del Gobierno. El cumplimiento de esta y otras disposiciones legales restrictivas ha fomentado la autocensura (Freedom House, 2016).

La ley rusa tiene una definición amplia de extremismo que el Estado aprovecha para silenciar a los críticos del Gobierno

En el siguiente caso se pueden ver los motivos por los cuales el TEDH declara inadmisibles una demanda en virtud del Artículo 10. Pavel Petrovich Ivanov, ciudadano ruso, fue acusado en el 2003 de incitación pública al odio étnico, religioso y racial a través de los medios de comunicación. Ivanov es el dueño y editor del periódico *Russkoye Veche*, en el cual se publicaron una serie de artículos en contra de la comunidad judía.

Dichas publicaciones pedían la exclusión del pueblo judío de la vida en sociedad, alegaban la existencia de una relación de causa entre el descontento social, económico y político en Rusia y las actividades de los judíos, y describían a este grupo étnico de manera despectiva.

Durante el juicio en el tribunal municipal de Novgorod, Ivanov defendió su inocencia asegurando que “el liderazgo judío sionista y fascista” era el causante de todos los males de Rusia y que sin la información que ofrece su periódico, la sociedad civil rusa y judía no tendría conocimiento de lo perjudicial de esta ideología. Tanto en sus publicaciones como en sus declaraciones durante el juicio, Ivanov negó sistemáticamente que el pueblo judío tuviera ningún derecho a la dignidad nacional, alegando que no conforman una nación.

No obstante, y a pesar de no ser el autor de ninguna de las publicaciones de corte racista, el Tribunal Regional de Novgorod consideró que Ivanov era responsable de la difusión de las mismas, así como de todos los contenidos publicados en su periódico. El caso fue remitido al Tribunal Local de Novgorod, a quien el demandante solicitó que se realizara un estudio histórico-social que aclarara las siguientes preguntas:

1. Are the Jews a race?
2. Are the Jews a nation?
3. If the Jews are a nation, from what historical period?
4. Are the Jews in Russia a nation or a Judaic diaspora?
5. May the adjective ‘national’ or the term ‘national dignity’ be used in respect of a member of the Judaic diaspora? (European Court of Human Rights, 2004)

Es decir, Ivanov quería plantear la cuestión de si los judíos conforman una nación con dignidad nacional. Los tribunales internos rechazaron la solicitud del demandante, ya que sostenían que era algo innecesario.

Lo interesante de este caso es que el TEDH declaró inadmisibles la demanda impuesta por Ivanov, ya que consideraba que el individuo había violado el Artículo 17 del convenio sobre el abuso de los derechos, el cual invalida el derecho de Ivanov a beneficiarse de la protección que ofrece el Artículo 10 del convenio (European Court of Human Rights, 2004).

El Tribunal afirmó de manera rotunda en la sentencia que reconocía un tenor marcadamente antisemita en los puntos de vista expresados por el demandante y estuvo de acuerdo con la evaluación realizada por los tribunales nacionales rusos: que a través de sus publicaciones había tratado de incitar al odio contra el pueblo judío. Según el TEDH, este ataque generalizado y vehemente hacia un grupo étnico está absolutamente en contra de los valores subyacentes del convenio, en particular la tolerancia, la paz social y la no discriminación.

De hecho y por norma general, el Tribunal declarará inadmisibles, por incompatibilidad con los valores del convenio, las solicitudes inspiradas en la doctrina totalitaria, discriminatoria o que expresen ideas que representen una amenaza para el orden democrático (Arlettaz, 2014).

El Tribunal declarará inadmisibles, por incompatibilidad con los valores del convenio, las solicitudes inspiradas en la doctrina totalitaria, discriminatoria o que expresen ideas que representen una amenaza para el orden democrático

Así pues, en este asunto el Tribunal europeo considera que no es posible admitir a trámite una demanda que sea tan radical y discriminatoria hacia un grupo étnico. Por mucho que el demandante alegue lo contrario, el objetivo de las publicaciones era el de diseminar unas ideas de corte racista. Además, las declaraciones se basan en unos hechos totalmente infundados y no aportan nada positivo a una sociedad democrática. Por si fuera poco, el contenido de las publicaciones niega un hecho histórico establecido, a saber, la constitución del pueblo judío como un grupo con una clara dignidad nacional. Negar la verdad de un hecho histórico no está protegido por el Artículo 10, ya que dicha negación persigue un objetivo prohibido por el Artículo 10 del Convenio. Las ideas expresadas por Ivanov no son cuestiones de interés público, sino que responden a una postura xenofóbica y antisemita.

Por último, resulta importante resaltar que las publicaciones referidas en este caso se difundieron a través de la prensa escrita, un medio que tiene la responsabilidad de informar a la población en materias de interés público. Si bien es cierto que la libertad de prensa es un derecho fundamental e inherente a la libertad de expresión, la influencia que ejerce la prensa es determinante a la hora de formar ideas y opiniones entre los lectores. Es por esto que resulta particularmente grave el abuso del demandante de este medio para transmitir un discurso de odio.

2.2. Turquía

A continuación, se analizarán dos casos del Tribunal en los que se ha visto involucrado el Estado de Turquía. Desde la creación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en 1959 hasta 2015, se han juzgado más de 18.500 casos, de los cuales cerca de la mitad de ellos se concentran en apenas cinco países. Turquía está segunda en el ranking de estos cinco Estados concentrando aproximadamente el 17 % de los casos (unas 3.182 demandas). En lo que respecta a este estudio, resulta importante destacar que 258 de los casos corresponden a violaciones del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (el derecho a la libertad de expresión), aproximadamente un 40 % del total para este artículo (La justicia como equidad, 2016).

De hecho, según cifras de Freedom House, la libertad de prensa en Turquía ha sufrido un fuerte deterioro en los últimos años, pero sobre todo en 2015. El Gobierno, controlado por el Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP) del presidente Recep Tayyip Erdoğan, ha utilizado de manera agresiva el código penal, la legislación penal de difamación y la ley antiterrorista del país para castigar todos informes críticos o contrarios al régimen. Los periodistas han tenido que hacer frente a episodios violentos, hostigamiento e intimidación con una creciente asiduidad por parte de actores estatales y no estatales durante el transcurso de este año (Freedom House, 2016).

No obstante, tanto la ley como las secciones conexas del Código Penal siguen siendo muy restrictivas y han sido ampliamente criticadas por los medios de comunicación y distintos grupos a favor de los derechos humanos. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha encontrado en múltiples sentencias que las disposiciones específicas de la ley antiterrorista suponen una forma indirecta de censura, ya que vulneran y agreden el derecho a la libertad de expresión (Freedom House, 2016). Partiendo de este contexto convulso, el análisis comenzará con el caso de Ergin vs. Turquía.

Caso Ergin c. Turquía - 4 de mayo de 2006

En 1997, el demandante, ciudadano turco y redactor del diario *Günliik Emek* publicó un artículo titulado *Giving the conscripts a send-off and a collective memory (Asker uğurlamalar ve*

Desde la creación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en 1959 hasta 2015, se han juzgado más de 18.500 casos

toplumsal hafıza) firmado por Barış Avşar. A raíz de esta publicación, el fiscal del Cuerpo Militar del Estado Mayor acusó al demandante de incitación a evadir el servicio militar, en virtud del artículo 58 del Código Penal Militar y del artículo 155 del Código Penal.

Así, en una sentencia de 20 de octubre de 1998, el Tribunal General impuso al demandante una pena de dos meses de prisión y una multa de 60.000 liras turcas. Sin embargo, el artículo 4 de la Ley de ejecución de sentencias (Ley N° 647) estipula que las sentencias de cárcel impuestas a los editores se conmutan con multas y, por tanto, se decidió que el demandante debía pagar una multa de 1.160.000 liras turcas.

El artículo describe una escena en la que varias familias despiden a sus hijos en una estación de autobús. Son nuevos reclutas; jóvenes que se dirigen a la guerra contra los kurdos. El texto comienza con una descripción de la ceremonia, el orgullo por cumplir con el deber, el sentimiento patriota.

Warm-up ceremonies are organised for those setting off for the war, the exaltation felt on killing a man is the exaltation of winning a match and, what is more, the killer justifies his act by speaking of the love he has for his fatherland and his nation. In short, it can't be said that what we're doing is right... (European Court of Human Rights, 2006)

A continuación, el escritor relata lo que de verdad implica la guerra para los jóvenes y su familia. El texto critica la actitud del Gobierno con respecto a la guerra contra los kurdos y al trato que reciben los reclutas al volver a casa heridos o muertos.

Because from now on he is reduced to a title: a martyr... It is because the State does not recognise as such the war which is etched deeply into the collective life and the collective memory that, apart from a small minority, those who return from it after losing an arm, a leg or an eye receive no allowance. [...] 'There is a war, but not officially; you are war-wounded, but you count for nothing'. (European Court of Human Rights, 2006)

El Tribunal General señaló que el servicio militar supone un deber constitucional y que el demandante, al denigrar el servicio militar, también había denigrado la lucha contra el PKK, organización terrorista que mataba a soldados, policías, maestros y funcionarios y por eso dañaba la moral y el orden público.

El Tribunal europeo entendió que la injerencia estaba prevista por la ley y perseguía un objetivo legítimo a saber, la prevención del desorden social. Por ello, en el presente caso, la controversia se refiere a la cuestión de si la injerencia era "necesaria en una sociedad democrática", para lo cual se procedió al análisis del contenido y el contexto que se comentará a continuación.

Según el Gobierno turco, la condena del demandante era necesaria en una sociedad democrática porque el artículo era ofensivo para los reclutas heridos o asesinados en acto de servicio, así como para sus familias, y que las críticas al servicio militar eran contrarias a la moral y al interés público. No obstante, el TEDH consideró que la publicación trataba de un asunto de interés público. Aunque tuvo en cuenta las circunstancias del asunto que se le presentó y, en particular, las dificultades relacionadas con la prevención del terrorismo, el Tribunal determinó que las motivaciones expuestas por los tribunales nacionales no pueden considerarse suficientes para justificar la injerencia en el derecho de la demandante a la libertad de expresión.

Para empezar, la publicación describe una escena en la que los reclutas se despiden de sus familias para embarcarse rumbo a la guerra. Es difícil clasificar estas declaraciones dentro de la

Según el Gobierno turco, la condena del demandante era necesaria en una sociedad democrática porque el artículo era ofensivo para los reclutas heridos o asesinados en acto de servicio

distinción de hecho o juicio de valor pues, al fin y al cabo, es una escena ficticia basada en una realidad demostrable a través de la cual el autor expresa su opinión acerca del servicio militar en Turquía. Sin embargo, lo que sí es cierto es que el autor relata una escena real y que, por tanto, no se puede considerar que la publicación sea excesiva.

Además, a pesar de que las palabras utilizadas en el artículo ofensor le dan una connotación hostil al servicio militar, no exhortan el uso de la violencia ni constituyen discurso de odio que, en opinión del Tribunal, es el elemento esencial a tener en cuenta.

En cuanto al contexto, si bien es cierto que el Tribunal concede un menor grado de apreciación al Estado en el caso de que el demandante sea un periodista o un miembro de la prensa en general, al tratarse del editor del periódico y no del autor, se podría argumentar que, como intermediario, Ergin tenía el poder de orientar el contenido de sus publicaciones.

No obstante, a pesar del impacto de la relativamente amplia difusión de la publicación a través de la prensa y de la complicada situación del Gobierno turco en el asunto kurdo, el demandante no parecía buscar, ni en su forma ni en su contenido, precipitar la deserción inmediata.

Asimismo, el TEDH reiteró que el adjetivo “necesario”, en el sentido del artículo 10, implica la existencia de una “necesidad social acuciante”. Los Estados contratantes tienen un cierto margen de apreciación para evaluar si existe tal necesidad, pero va de la mano de una supervisión europea que abarca tanto la ley como las decisiones que la aplican, incluso las dictadas por tribunales independientes. Por consiguiente, en este asunto el Tribunal considera que la condena penal del demandante no correspondía a una necesidad social acuciante y que tanto el procedimiento militar al que estuvo sometido el demandante como la pena impuesta resultan excesivos y completamente innecesarios en una sociedad democrática. Esto supone que no ha habido una violación del artículo 10 del Convenio.

El Tribunal concede un menor grado de apreciación al Estado en el caso de que el demandante sea un periodista

Caso Yurdatapan c. Turquía - 8 de abril de 2008

En este caso vuelve a entrar en conflicto la libertad de expresión con el debate sobre el reclutamiento en Turquía. En 1995 se inició un movimiento general de desobediencia civil, denominado Iniciativa por la libertad de expresión, tras el juicio del célebre escritor Yaşar Kemal, acusado por un artículo publicado en la revista alemana *Der Spiegel*. El objetivo del *Initiative for Freedom of expression* (IFE) era la modificación de las disposiciones de la legislación turca relativas a la libertad de expresión, y para ello se reunieron en varias ocasiones frente al edificio del Tribunal de Seguridad del Estado de Estambul, distribuyendo folletos que incluían versiones abreviadas de artículos previamente prohibidos.

Años más tarde, en 1999, Sanar Yurdatapan, el demandante y portavoz de la iniciativa, distribuyó un folleto titulado *Freedom of Thought-No. 38*, que contenía algunas de las declaraciones presentes en un artículo prohibido. El mismo día, el demandante presentó una denuncia contra sí mismo ante el Fiscal General adjunto al Tribunal de Seguridad del Estado de Estambul, afirmando que debía ser procesado por volver a publicar el folleto titulado *Freedom of Thought-No. 9*, prohibido por el Tribunal Militar del Estado Mayor.

En octubre de 1999, el fiscal militar inició un proceso penal contra el demandante en el Tribunal Militar del Estado Mayor y le acusó de disuadir a las personas de servir en el servicio militar en contra del artículo 155 del Código Penal turco. Yurdatapan señaló que dicho artículo es con-

trario al artículo 10 del Convenio, y que, además, debería haber sido juzgado por un tribunal penal ordinario. Al final el demandante fue condenado a dos meses de prisión y a pagar una multa.

El procedimiento europeo en este caso siguió la misma premisa que en el caso de Ergin c. Turquía. Es decir, que el Tribunal europeo entendió que la injerencia estaba prevista por la ley y perseguía un objetivo, el de proteger la seguridad nacional a través del servicio militar. Según el Gobierno turco, cualquier medida tomada contra esta obligación equivaldría a una provocación para desobedecer la ley y, a este respecto, señalaron que el demandante, al distribuir el folleto, había cometido el delito de incitar a otros a evadir el servicio militar. Por lo tanto, para el Tribunal de Estrasburgo la controversia se refiere a la cuestión de si la injerencia era “necesaria en una sociedad democrática”.

Para ello este análisis empezará por el examen del contenido. En la sentencia el TEDH señala que ya había examinado el contenido del folleto en el caso de Düzgören c. Turquía (9 de noviembre de 2006). Por consiguiente, el Tribunal solo debía reiterar sus consideraciones en este asunto en las que sostuvo que, aunque las palabras utilizadas en el folleto impugnado le daban una connotación hostil al servicio militar, no alentaban la violencia, la resistencia armada o la insurrección y no constituían discurso de odio.

Teniendo en cuenta que este no es el primer ni último caso relacionado con este asunto, se podría sugerir que el debate acerca del servicio militar obligatorio en Turquía supone un tema de interés público. Aunque las declaraciones sean consideradas como juicios de valor, el interés que pueden suscitar en la sociedad es más que suficiente para que el TEDH dude sobre si considerar la interferencia del Estado como necesaria. La existencia de una ley al respecto no debería justificar la excesiva sanción que impone el Gobierno turco por estos casos; al contrario, la creciente hostilidad hacia el servicio militar en este país debería animar al Estado a revisar la legislación.

En cuanto al contexto, el folleto infractor se distribuyó en un lugar público de Estambul con el propósito de dar visibilidad a la causa. Sin embargo, la distribución del folleto en sí no fue a gran escala a través de los medios y no buscaba precipitar la desertión inmediata. Lo importante no era tanto el folleto en sí como el gesto de protestar ante el edificio del Tribunal de Seguridad del Estado de Estambul y dar visibilidad tanto al conflicto existente entre el artículo 155 del Código Penal turco y el derecho a la libertad de expresión, como al encarcelamiento de periodistas por expresarse libremente.

2.3. España

Caso Otegi Mondragón c. España - 15 de septiembre de 2011

Como muchos de los Estados de la Unión Europea, España es un país democrático y comprometido con los derechos humanos y las libertades ciudadanas. Es un país libre, con una sociedad sana, aunque con defectos. En cuanto a la libertad de prensa en este país, la crisis económica ha tenido un impacto negativo. Muchos medios de comunicación han cerrado o reducido personal a medida que el gasto público y el mercado publicitario se han contraído. Esto ha provocado una disminución de la diversidad de los medios de comunicación, la expansión de la influencia política, el aumento de la autocensura y el deterioro de la independencia y la calidad de la información (Freedom House, 2016).

Aunque las palabras utilizadas en el folleto impugnado le daban una connotación hostil al servicio militar, no alentaban la violencia

Asimismo, una ley de seguridad pública reciente, más conocida como la ley mordaza, entró en vigor en julio de 2015. Esta ley ha sido muy criticada por los medios y varios movimientos sociales ya que constituye una amenaza a la libertad de expresión y asociación. Parte de la élite política entendió que movimientos como el del 15-M suponían un factor de desestabilidad para el orden social, pues han sido muy críticos con el Gobierno popular y la “vieja política”.

Por si fuera poco, España lleva años sumida en un debate entre el enaltecimiento del terrorismo y la libertad de expresión a causa de la actividad del grupo terrorista ETA. A pesar de que ETA declaró el cese de su actividad violenta en el año 2011, el activismo de antiguos miembros del grupo y de demás simpatizantes con la causa independentista ha generado un conflicto con aquellos que defienden la dignidad de las víctimas.

Así pues y partiendo de este contexto, este artículo pasará a analizar un caso particular en el que existe un doble conflicto en el debate de los límites de la libertad de expresión. Por un lado, está la incitación al odio, principal objeto de análisis de este estudio. Por otro, está el derecho a la dignidad del individuo, en este caso del rey Juan Carlos I de España.

Los acontecimientos relativos al caso tuvieron lugar en febrero de 2003, durante una visita de Estado del rey Don Juan Carlos al País Vasco. Días antes, la Audiencia Nacional acordó el registro de los locales del diario *Euskaldunon Egunkaria*, por supuestos vínculos del diario con el grupo terrorista ETA. A raíz de este registro, la policía detuvo a diez personas, tras varios días de detención incomunicada, presentaron una queja por los malos tratos.

El mismo día de la visita del rey, Arnaldo Otegi, por entonces portavoz del grupo parlamentario *Sozialista Abertzaleak*, dio una rueda de prensa en San Sebastián para hablar sobre la operación policial contra el diario *Egunkaria*. En respuesta a una pregunta de un periodista, Otegi comentó lo siguiente:

¿Cómo es posible que se fotografíen hoy en día en Bilbao con el Rey español, cuando el Rey español es el jefe máximo del Ejército español, es decir, el responsable de los torturadores y que ampara la tortura y que impone su régimen monárquico a nuestro pueblo mediante la tortura y la violencia? (European Courts of Human Rights, 2011)

Unos meses más tardes, la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco presentó una querrela criminal contra Otegi por injurias al rey, dando pie a una serie de procedimientos que culminaron con la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Con respecto a la decisión del TEDH hay que empezar por considerar el contenido de la expresión cuestionada. Partiendo de la premisa de que el párrafo 2 del artículo 10 posee un escaso margen para restringir la libertad de expresión en el ámbito del discurso político o en asuntos de interés público, la libertad de expresión es particularmente importante para un representante electo del pueblo, ya que es en quien el electorado delega su poder y la defensa de sus intereses. En consecuencia, la injerencia en la libertad de expresión de un miembro del parlamento exige un examen más estrecho por parte del Tribunal. En este caso, al considerar que el señor Otegi formaba parte del partido Batasuna en el momento de las declaraciones, el TEDH determinó que la injerencia por parte del Estado español fue innecesaria y desproporcionada.

Además, las observaciones de la demandante se refieren a una cuestión de interés público en el País Vasco, a saber, la acogida que el jefe del Gobierno del País Vasco ha hecho al rey durante su visita oficial a Euskadi el 26 de febrero de 2003, los antecedentes del cierre del periódico vasco *Euskaldunon Egunkaria* y la detención de su alta dirección unos días antes, así como de

España lleva años sumida en un debate entre el enaltecimiento del terrorismo y la libertad de expresión a causa de la actividad del grupo terrorista ETA

las denuncias públicas de malos tratos de este último. Por consiguiente, las declaraciones del demandante se formularon en el marco de un debate político y de interés público.

En cuanto a los términos en que se expresó el demandante, los tribunales nacionales los consideraron ignominiosos, vejatorios y despectivos en la medida en que acusaban al Jefe de Estado de “una de las manifestaciones más graves de conducta delictiva en un Estado regulado por el Estado de derecho”, es decir, la tortura (European Courts of Human Rights, 2011). A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia señala que es necesario distinguir entre las declaraciones de hecho y los juicios de valor. Como se ha dicho anteriormente, si bien la existencia de los hechos puede ser demostrada, la verdad de los juicios de valor es subjetiva y no es susceptible de prueba. La clasificación de una declaración como hecho o como juicio de valor es una cuestión que en primera instancia cae dentro del margen de apreciación de las autoridades nacionales, en particular de los tribunales nacionales. Sin embargo, incluso cuando una declaración equivale a un juicio de valor, debe existir una base fáctica suficiente para apoyarla, en caso contrario sería considerada excesiva.

Por este motivo, los tribunales nacionales sugieren que el lenguaje utilizado por el demandante podría considerarse como provocativo, si bien cualquier persona que participe en un debate público de interés general, como sucede en el presente caso, no debe sobrepasar ciertos límites, en particular en lo que respecta a la reputación y los derechos de otros. En este caso, aunque las declaraciones del señor Otegi fueran meros juicios de valor, el resultado fue decididamente excesivo, pues no es posible demostrar la vinculación del rey con ningún tipo de acusación por tortura. Aun así, el Tribunal europeo estimó que las consideraciones de los tribunales nacionales a este respecto fueron exageradas.

El Tribunal observó que, aunque algunas de las declaraciones formuladas en el discurso del demandante retratan la institución encarnada por el rey de una manera muy negativa, con una connotación hostil, no exaltan ni animan el uso de la violencia, que, a juicio de la Justicia española, es el elemento esencial que debe tenerse en cuenta en este caso. Además, el TEDH señala que ni los tribunales nacionales ni el Gobierno intentaron justificar la condena del demandante por referencia a la incitación a la violencia o al odio.

Por último, en cuanto al contenido, el Tribunal debió evaluar el estatus de la víctima de las declaraciones expresadas. En este asunto, el blanco del demandante fue el rey don Juan Carlos I, es particularmente complicado definir la figura del rey dentro de los parámetros del Tribunal, puesto que no se trata ni de un político ni de un funcionario público al uso. En este contexto, el TEDH lo ha considerado una figura política, para la cual los límites de una crítica aceptable son más amplios que para el caso de un funcionario. No obstante, se debe tener en cuenta que el papel del rey en política es en gran medida figurativo y ornamental, siendo más bien un representante de España ante el mundo, que de los españoles ante el Gobierno.

En cuanto al contexto, el TEDH no parece tener en cuenta el entorno político alrededor del caso. Como ya se ha mencionado con anterioridad, Otegi Mondragón fue el portavoz de la formación política Batasuna, la cual fue ilegalizada en 2003 por vincularse con el grupo terrorista ETA, sentencia que fue ratificada tanto por el Tribunal Constitucional español como por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El lugar en el que se disemina la información, la región en particular, también son importantes a la hora de evaluar un caso. El Tribunal ya se ha referido en otros casos a los problemas vinculados a la prevención del terrorismo para conferir un mayor margen de apreciación a los Estados, en particular en casos relacionados con Turquía

La verdad de los juicios de valor es subjetiva y no es susceptible de prueba

y la situación con los kurdos². Por lo tanto, aunque España no se encontrara en los años de mayor actividad terrorista por parte de ETA, la complicada situación política y social en el País Vasco debería haber sido otro factor dentro del análisis.

Asimismo, el Tribunal Europeo toma en consideración el medio a través del cual se expresaron las polémicas declaraciones. En este asunto, las observaciones se hicieron oralmente durante una conferencia de prensa, de modo que el solicitante no tuvo posibilidad de reformularlas, refinarlas o retraerlas antes de que se hicieran públicas, si bien es cierto que la presencia de la prensa permitió una difusión inmediata y a gran escala a través de medios audiovisuales.

Así pues, el Tribunal sentenció a favor del demandante, alegando que el Estado español se había extralimitado al condenar a Otegi y había violado su derecho a la libertad de expresión. Para el Tribunal, la pena había sido desproporcionada y respondía a un excesivo proteccionismo hacia la figura del rey por parte de las instituciones españolas.

Francia tiene una fuerte tradición de periodismo independiente y de medios de comunicación libres

2.4. Francia

Como en el caso de España, Francia es un país respetuoso con los derechos y libertades recogidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. De hecho, Francia tiene una fuerte tradición de periodismo independiente y de medios de comunicación libres. Sin embargo, los casos de difamación, así como las nuevas leyes de seguridad, han suscitado preocupaciones sobre el marco legal de los medios en los últimos años.

Las libertades en general están bien protegidas por el Estado, aunque recientemente los ataques terroristas y el problema de la inmigración han supuesto un foco de conflicto para la sociedad francesa. El Gobierno impulsó la aprobación de una nueva ley que permite la vigilancia masiva de las comunicaciones personales con poca supervisión judicial y las autoridades arrestaron a 54 personas por incitación al odio o por presuntamente defender el terrorismo (Freedom House, 2016).

Caso *Giniewski c. Francia* - 31 de enero de 2006

En este asunto, el demandante escribió un artículo titulado *L'obscurité de l'erreur*, publicado en la revista *Le Quotidien* de París que sostenía la posible conexión entre el catolicismo y los orígenes del Holocausto. El escrito era una crítica a la encíclica *Veritatis Splendor* del papa Juan Pablo II y calificaba de antisemitas ciertos aspectos de la doctrina católica contenida en la misma, relacionándolos con el pensamiento antisemita que tuvo como consecuencia acontecimientos tan terribles como los campos de Auschwitz.

El artículo afirmaba que:

The Catholic Church, which is described as holding, exclusively and in error, divine truth, is accused of proclaiming its attachment to the doctrine of the fulfilment of the Old Covenant in the New Covenant, a doctrine that was reaffirmed in the encyclical 'The Splendour of Truth'. It is also stated that anti-Judaism in the Scriptures and this

² Véase Weber, 2009, pág.43.

doctrine of fulfilment 'led to anti-Semitism and prepared the ground in which the idea and implementation of Auschwitz took seed'. (European Court of Human Rights, 2006)

La Alianza general contra el racismo y para el respeto de la identidad francesa y cristiana (AGRIF según las siglas en francés) planteó una demanda penal en 1995 ante el Tribunal Correccional de París contra Giniewski y contra el director de la revista P. Tesson en calidad de autor y cómplice de la publicación del artículo. En primera instancia, la justicia francesa entendió que las declaraciones de Giniewski estaban dirigidas contra un grupo de personas identificadas por su pertenencia a una religión y que se difamaba el nombre de las distintas asociaciones cristianas. En este sentido, el Tribunal sostenía que Giniewski no elaboraba un análisis crítico de algunos aspectos de la doctrina católica, sino que se excedía, hasta el extremo de llegar a afirmar, que a través de la encíclica se propagaban ideas que habían contribuido a sentar las bases del genocidio nazi.

En cuanto al análisis del contenido, el TEDH, discrepó con lo expuesto por la judicatura francesa, y no consideró en el análisis de los hechos que el autor hubiera culpado a los católicos de antisemitismo y de las masacres de judíos perpetradas por los nazis. El Tribunal europeo tiende a dar un mayor grado de apreciación a los Estados en materias de naturaleza religiosa y ha puntualizado en alguna ocasión que podría ser legítimo incluir la obligación de evitar expresiones ofensivas en la medida de lo posible a la hora de tratar estos temas. Sin embargo, parece que en este caso el Tribunal ha tratado esta publicación como el comentario de un historiador hacia una encíclica del papa que refleja un debate social e histórico.

Por lo tanto, el TEDH consideró que las críticas de Giniewski eran opiniones que formaban parte de un debate entre historiadores y que se dirigían contra la posición adoptada por el papa Juan Pablo II y no contra la generalidad de los cristianos. Para el Tribunal, el periodista pretendía expresar una tesis sobre la posible conexión entre un dogma religioso y los orígenes del Holocausto: una tesis tremendamente discutible, pero que toca una cuestión de importancia en la historia contemporánea de Occidente. El Tribunal consideró que no era un ataque gratuito sino una reflexión de temas de interés para la sociedad, concluyendo que la búsqueda de la verdad histórica forma parte integrante de la libertad de expresión.

El Tribunal de Estrasburgo, por tanto, entiende que se trata de una reflexión que el recurrente ha querido transmitir en su calidad de periodista e historiador, y no de un ataque a las convicciones cristianas. Dicha opinión puede resultar chocante para muchos, pero no debe ser calificada como delito de difamación.

En cuanto al contexto, no tiene especial relevancia puesto que, a pesar de que las declaraciones se difundieron a través de la prensa, el Estado tiene menos margen de apreciación y el objetivo de las mismas no era atacar a una comunidad religiosa.

El Tribunal consideró que no era un ataque gratuito sino una reflexión de temas de interés para la sociedad

Caso Soulas c. Francia - 10 de julio de 2008

A continuación, se expondrá otro caso en el que el Tribunal falló en contra de los demandantes. El primer demandante, G. Soulas, es editor y gerente de la tercera demandante, la Société européenne de diffusion et d'édition (SEDE según sus siglas en francés). El segundo demandante, G. Faye, es doctor en ciencias políticas, periodista y escritor. Los tres fueron los responsables de la publicación en febrero de 2000 de un libro titulado *La colonisation de l'Europe* y subtítulo "Discours vrai sur l'immigration et l'islam". En esta publicación, el autor pretende señalar en

particular lo que él cree que es la incompatibilidad de la civilización europea con la civilización islámica en una zona geográfica determinada.

Estas declaraciones resultaron en una condena por incitar al odio y la violencia contra las comunidades musulmanas. Los tribunales nacionales habían subrayado que los términos utilizados en el libro tenían por objeto dar a los lectores un sentimiento de rechazo y antagonismo con respecto a las comunidades en cuestión, consideradas como principal enemigo, y conducir a los lectores del libro a compartir la solución recomendada por el autor, a saber, una guerra de reconquista étnica.

De hecho, los tribunales franceses afirmaron que el libro publicó una descripción general de los inmigrantes de origen africano o magrebí del norte de África que, basada en consideraciones ofensivas y racistas, llama a la violencia en contra de dichos inmigrantes en territorio francés.

En lo que respecta al análisis de contenido, el TEDH consideró que los demandantes se extralimitaban al sugerir una hipótesis en la que acusan a los jóvenes magrebíes de querer conquistar Europa a través de la delincuencia:

[l'auteur affirme] que la guerre ethnique est commencée, sous la forme d'une 'guérilla urbaine larvée', et que la délinquance des jeunes Afro-maghrébins est un moyen de conquête de territoires et d'expulsion des Européens à l'intérieur de l'espace étatique français. (European Court of Human Rights, 2008)

A diferencia del caso ruso, aquí el Tribunal observó que esta demanda está correctamente fundada y por tanto debía admitirse a trámite. No obstante, y como ya se ha comentado, en este asunto el Tribunal estimó que los motivos invocados en apoyo de la condena de los demandantes habían sido suficientes y pertinentes y, por tanto, consideró que la injerencia en el derecho de este último a la libertad de expresión había sido legítima y necesaria en una sociedad democrática.

Si bien es cierto que los demandantes afirmaron que el propósito de su publicación respondía a la necesidad de informar a la población francesa de las causas y consecuencias de la inmigración musulmana, parece indiscutible que los términos y el tono empleados reflejan un punto de vista racista. No es una mera crítica, sino que es una forma de expresión ofensiva que pretendía mover un sentimiento xenófobo entre el público. Por si fuera poco, no existe ninguna base factual para demostrar la tesis del autor y que justifique el tono ofensivo de la misma. Es importante reiterar que aunque se trate de un juicio de valor, debe existir un mínimo de veracidad sin el cual la expresión en cuestión sería considerada excesiva.

En cuanto al contexto, la naturaleza y estatus de los demandantes como miembros de la prensa resulta interesante. La demanda la interpusieron el autor (periodista y escritor), el editor del libro y la SEDE, lo cual limitaría de manera significativa el margen de apreciación del Estado y suele garantizar mayores probabilidades a favor del demandante. No obstante, en este caso el Tribunal debió considerar que tanto el editor como la empresa de distribución tienen una serie de deberes y responsabilidades en el proceso de disseminación de información que son particularmente importantes en una situación de conflicto. Por lo tanto, en este caso el TEDH determinó que las tres partes debían asumir las consecuencias de publicar un contenido ofensivo y racista en un país con una importante proporción de población inmigrante y musulmana.

No es una mera crítica, sino que es una forma de expresión ofensiva que pretendía mover un sentimiento xenófobo entre el público

2.5. Reino Unido

Caso *Norwood c. Reino Unido* - 16 de julio de 2003

Poco más hay que decir de la situación de Reino Unido acerca de las libertades individuales que no se haya dicho ya en los casos de Francia y España. Reino Unido es uno de los países con mayor respeto y tradición de libertad de prensa de Europa y probablemente, del mundo. No obstante, al igual que gran parte de Occidente, el Estado ha impulsado reformas y medidas de vigilancia y regulación de la prensa a raíz del ascenso del terrorismo internacional a partir de 2001. Además, la crisis migratoria y la amenaza directa de terrorismo que sufre el continente han exacerbado el miedo y la hostilidad en el país, lo que pone en riesgo el principio de tolerancia que defienden tanto el Consejo de Europa como los Estados europeos.

En este caso, el demandante era organizador regional del Partido Nacional Británico (BNP: un partido político de extrema derecha) y entre 2001 y 2002 exhibió en la ventana de su piso un gran cartel con una fotografía de las Torres Gemelas en llamas con las palabras “Islam out of Great Britain. Protect the British People” y un símbolo de la media luna y la estrella dentro de una señal de prohibición.

La policía le obligó a quitar el cartel y las autoridades le acusaron de un delito agravado en virtud del artículo 5 de la Ley de Orden Público de 1986, de exhibir, con hostilidad hacia un grupo racial o religioso, cualquier escritura, signo u otra representación visible amenazante, abusiva o insultante que pueda producir angustia, dolor o acoso.

El Tribunal europeo en este caso consideró que las palabras y las imágenes del cartel constituían una expresión pública de ataque contra todos los musulmanes en el Reino Unido. Aunque el demandante mantuvo en todo momento que el póster hacía referencia al extremismo islámico y no a los musulmanes en general, el TEDH consideró que este ataque general y exaltado contra un grupo religioso vincula al islam en su conjunto con un grave acto de terrorismo, algo incompatible con los valores proclamados y garantizados por el Convenio. Además, igual que en el comentario sobre el caso de *Giniewski*, el TEDH concedió un mayor grado de apreciación a los Estados en materias de naturaleza religiosa, indicando que podría ser legítimo incluir la obligación de evitar expresiones ofensivas en la medida de lo posible cuando se traten temas de índole religiosa.

En cuanto al contexto, a pesar de que en el caso de los políticos el Tribunal europeo concede un menor margen de apreciación a los Estados, hay que tener en cuenta que no es absoluto. En la lucha contra la intolerancia, el TEDH enfatiza que el papel de los políticos es crucial y que, por tanto, deben evitar expresar o difundir comentarios que puedan fomentar la intransigencia o el sectarismo. El Tribunal somete a los representantes políticos a un escrutinio estricto y, por ello, consideró que las actuaciones de *Norwood* eran particularmente graves.

Por último, el contexto social y político en el que se desarrollan los acontecimientos tiene un impacto sobre la gravedad del caso. En este asunto el demandante colgó el póster en cuestión en un momento en el que la sociedad Occidental seguía conmocionada por los atentados del 11S. El nivel de intolerancia y rechazo generalizado que surgió a raíz de los atentados suponía que una ofensa como la presente podía incitar al odio e incluso generar episodios violentos.

Reino Unido es uno de los países con mayor respeto y tradición de libertad de prensa de Europa y probablemente, del mundo

6. Conclusiones

Así pues, podemos concluir que la libertad de expresión y de información no es absoluta y que existen ciertos casos en los que dicha libertad debe ser limitada. Mientras esté prescrito por la ley y suponga una interferencia legítima, un Estado puede restringir la libertad a expresarse de un individuo.

En este estudio se han seleccionado casos relativos a la incitación al odio, es decir, los casos en los que el discurso posee un marcado tono racista y ofensivo. Tal y como se ha podido ver en las sentencias analizadas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sigue una serie de parámetros muy estrictos a la hora de determinar si se ha violado el derecho a la libertad de expresión del demandante. Es obvio que prima la idea de que la libertad de expresión es un principio y un derecho fundamental en Occidente, que supone la base de cualquier sociedad libre y, por tanto, hay menos casos en los que el Tribunal falle a favor del Estado.

No obstante, demandas como la de *Norwood c. Reino Unido* o la de *Pavel c. Rusia* ponen de manifiesto la necesidad de que los Estados garanticen la integridad de ciertos grupos o minorías sociales con el fin de mantener el orden y la tolerancia en la sociedad. Esto es particularmente importante en el caso de los medios de comunicación y de los políticos, ya que la libertad para expresarse conlleva una responsabilidad y un entendimiento ético. Resulta lógico que la ley sancione la expresión pública de una ideología racista o, por ejemplo, la negación de crímenes de genocidio. No puede existir un derecho absoluto que perjudique tanto a otros individuos o como al orden social en general.

Un ejemplo de esto se puede ver en los sucesos de *Charlie Hebdo* en París. Son muchos los que defendieron el derecho del diario a expresarse sin limitaciones, que aseguraron que el humor y la sátira no incitan al odio. De hecho, se han dado numerosos casos de publicaciones que satirizan la religión en Europa (ya sea el cristianismo, el judaísmo o el islam), como la revista *El Jueves* en España o el diario danés *Jyllands-Posten*. La realidad es que en el caso de *Charlie Hebdo* doce personas murieron en un ataque terrorista que pretendía castigar a los caricaturistas por la ofensa perpetrada hacia el islam. La sátira puede generar odio y, en ocasiones, ese odio tiene consecuencias terribles.

Aun así, está claro que no se puede silenciar a toda la población; ni por miedo a las repercusiones, ni por evitar ofender las sensibilidades de todo el mundo. Vivimos en una sociedad cada vez más diversa y multicultural y, aunque surja la necesidad de imponer ciertos límites, no podemos minar los valores que sustentan la convivencia pacífica y democrática en el continente.

Asimismo, este estudio se ha encontrado con numerosas diferencias interesantes en la forma que tienen los diversos países europeos a la hora de tratar el derecho a la libertad de expresión. Para empezar, destacan las posturas de Rusia y Turquía frente al Convenio –no solo son países con una cultura diferente a la de Europa occidental, sino que sus formas de Gobierno no son exactamente democráticas–.

Turquía es el segundo país, después de Rusia, con más sentencias condenatorias en el tribunal de Estrasburgo. De hecho, en 2016 el viceprimer ministro turco Numan Kurtulmus anunció la suspensión temporal de la aplicación del Convenio, mientras el Parlamento debatía la ratificación del decreto de Estado de Emergencia en toda Turquía durante tres meses con el fin de luchar contra los responsables del golpe de estado fallido (Hurtado, 2016). Por si fuera poco, la deriva autoritaria del Gobierno de Erdogan y la tendencia a romper el laicismo aleja al país de

La libertad de expresión y de información no es absoluta y existen ciertos casos en los que dicha libertad debe ser limitada

Occidente y del proyecto europeo. Las aspiraciones de Turquía a entrar en la Unión Europea parecen haberse esfumado y ahora el país parece alinearse a favor de Rusia a cambio de su apoyo en la frontera con Siria y la causa kurda.

Asimismo, Rusia hace un uso excesivo de la legislación contra el extremismo, hasta el punto de violar el derecho a la libertad de expresión de manera casi sistemática. A finales de 2016, tras una petición del Centro SOVA y otras organizaciones no gubernamentales, el Tribunal Supremo presentó una serie directrices sobre la puesta en práctica de la legislación contra el extremismo en las que se especificaba que solo debían considerarse incitación al odio expresiones como la incitación al genocidio, a la represión generalizada, a la deportación o a la violencia (Amnistía Internacional, 2016).

El Estado ruso posee una legislación muy estricta en estos casos con el fin de limitar y controlar cualquier opinión disidente o contraria al régimen. Esto incluye expresiones contra la invasión de Crimea por parte de Rusia, la intervención en Siria o a favor de los derechos de los homosexuales. Un ejemplo de ello es el caso de Yekaterina Vologzheninova, que se hizo conocido en las redes a través de la denuncia de Amnistía Internacional. Esta mujer fue declarada culpable de incitar al odio y la enemistad por motivos de etnia y al criticar en Internet la anexión de Crimea por parte de Rusia y la intervención del ejército ruso en Dombás. Vologzheninova fue condenada a cumplir 320 horas de trabajo correctivo y las autoridades destruyeron su ordenador por considerarse el arma de un delito.

Asimismo, en julio de 2016 se aprobaron una serie de reformas contra el extremismo conocidas como “paquete Yarovaya”, unas medidas contrarias a las obligaciones internacionales de Rusia en materia de derechos humanos, ya que prohibían cualquier tipo de actividad misionera fuera de las instituciones religiosas, obligaban a los proveedores de tecnologías de la información a conservar registros de todas las conversaciones durante seis meses y de los metadatos durante tres años, alargaban la pena máxima por extremismo de 4 a 8 años de cárcel e incrementaban de 5 a 10 años de prisión la pena por incitar a terceros a participar en disturbios masivos (Freedom House, 2016).

Por otra parte, los países de Europa occidental y los Estados miembros de la Unión Europea tienden, como norma general, a cumplir sus compromisos con el Consejo de Europa y el TEDH. De hecho, todos los Estados miembros de la Unión Europea han firmado el Convenio y, aunque la UE como entidad jurídica no es parte del Consejo de Europa, creó la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, documento que reunía todos los derechos recogidos en las legislaciones nacionales y en los convenios internacionales. De esta manera, la legislación de los países de la Europa occidental sigue y respeta lo establecido en el Convenio, si bien es cierto que en ocasiones se extralimitan en sus funciones, perjudicando así ciertos derechos. Se han visto algunos casos en Francia y España en los que el Estado sanciona ciertas expresiones por ser ofensivas en exceso e incitar al odio y que, por tanto, violan el derecho a la libertad de expresión según los criterios del Tribunal europeo.

No obstante, estos países son el destino de miles de personas procedentes de África y Oriente Medio en busca de una vida mejor o, incluso, de salvar a sus familias. Como ya se ha mencionado, el aumento de la inmigración, el terrorismo y la crisis económica y política han generado inestabilidad, así como un aumento de los nacionalismos. No se ha visto esta tendencia de forma marcada en los casos analizados, puesto que ha sido difícil encontrar demandas de asuntos ocurridos en los últimos tres años. Aun así, ya se han dado casos de racismo contra las

El Estado ruso posee una legislación muy estricta en estos casos con el fin de limitar y controlar cualquier opinión disidente o contraria al régimen

comunidades musulmanas, que son las que están en el ojo del huracán por culpa del auge del terrorismo islámico y la inmigración.

Este estudio se ha centrado en Europa porque, a pesar del crecimiento y el apogeo de otras regiones, este continente se encuentra en el centro de una crisis social, política y humanitaria de magnitudes sorprendentes. El destino de millones de personas está ahora en las manos de los países europeos por culpa de la situación en África y Oriente Medio, lo que ha generado una oleada de miedo, inestabilidad y fragmentación. En un mundo en el que las regiones están reclamando un papel principal, y en el que la globalización llega a cada rincón del planeta, esta fragmentación resulta un fenómeno traumático y penoso.

Aunque algunos renieguen del papel protagonista de Europa en las Relaciones Internacionales actuales, la realidad es que la situación en este continente es cada vez más crítica. No en vano, el expresidente estadounidense, Barack Obama, volvió a hacer de Europa una prioridad en su política exterior, con numerosas visitas oficiales y su apoyo a la Unión Europea ante crisis como la del *brexit*. Además, el papel de la Rusia de Putin en las Relaciones Internacionales ha vuelto a poner a Europa en el punto de mira. Su papel activo en conflictos como el de Siria, su invasión de Crimea (en contra de las normas internacionales) y las sospechas de intervención en las campañas electorales de varios países europeos a favor de partidos populistas, desestabilizan el delicado orden de cooperación y concordia creado en los territorios de la Unión.

Así pues, queda claro que el orden establecido por el Consejo de Europa en materia de derechos humanos está en jaque por las distintas amenazas que acechan al continente. Si bien el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha demostrado posicionarse a favor de la libertad de expresión, lo cierto es que la incitación al odio es un delito cada vez más común y peligroso. Es por esto que el Tribunal, así como diversos organismos internacionales, han visto necesario el definir y delimitar el concepto de *hate speech* con el fin tanto de proteger la integridad de ciertos grupos sociales, como de garantizar la libertad de expresión en todas sus formas. Como hemos visto en el análisis, no parece que haya un bien jurídico superior a la libertad de expresión, pues sin esta no existirían el resto de libertades. Solo en casos muy extremos, en los que se demuestre la incitación al odio, es posible cercenar este derecho, pues se considera una injerencia necesaria para la protección del orden y la democracia de un Estado.

Es importante que en un mundo que se dirige hacia un sistema de regionalismos y gobernanza global, haya organismos que aseguren el orden y la defensa de los valores y principios que deben regir en una sociedad multicultural, democrática y libre. La actividad del Tribunal europeo por la defensa de la libertad de expresión es imprescindible para salvaguardar los fundamentos de las sociedades democráticas del continente y proteger la salud del Estado de derecho.

Referencias

- Amnistía Internacional. (2016). *Rusia: libertad de expresión*. Recuperado de: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/paises/pais/show/federacion-rusa/>
- Arlettaz, F. (4 de marzo de 2014). *La jurisprudencia de Estrasburgo y el extremismo de inspiración religiosa*. Recuperado de: <http://catedrapsyd.unizar.es/observatorio-psyd/opina/la-jurisprudencia-de-estrasburgo-y-el-extremismo-de-inspiracion-religiosa.html>

La actividad del Tribunal europeo por la defensa de la libertad de expresión es imprescindible para salvaguardar los fundamentos de las sociedades democráticas del continente

- Council of Europe. (30 de October de 1997). *Recommendation No. R (97) 20: of the Committee of Ministers to Member States on "Hate Speech"*. Recuperado de: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/dh-lgbt_docs/CM_Rec\(97\)20_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/dh-lgbt_docs/CM_Rec(97)20_en.pdf)
- Council of Europe. (s.f.). *Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Recuperado de: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf
- DiRienzo, J. D. (2014). Conflict and the Freedom of the Press. *Journal of Economic and Social Sciences*, 4(1), 91-112.
- European Court of Human Rights. (2004). *Pavel Ivanov v. Russia*. Recuperado de HUDOC: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-79619>
- European Court of Human Rights. (8 de abril de 2008). *Case of Yurdatapan v. Turkey*. Recuperado de: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-84274>
- European Court of Human Rights. (31 de abril de 2006). *Case of Giniewski v. France*. Recuperado de: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-72216>
- European Court of Human Rights. (4 de mayo de 2006). *Case of Ergin v. Turkey (6)*. Recuperado de: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-75327>
- European Courts of Human Rights. (15 de septiembre de 2011). *Case of Otegi Mondragon v. Spain*. Recuperado de: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-103951>
- European Court of Human Rights. (10 de octubre de 2008). *Affaire Soulas et Autres c. France*. Recuperado de: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-87370>
- European Court of Human Rights. (15 de octubre de 2015). *Case of Perinçek v. Switzerland*. Recuperado de: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158216>
- European Court of Human Rights. (s.f.). *The Court in brief*. Recuperado de: http://www.echr.coe.int/Documents/Court_in_brief_ENG.pdf
- Eurostat. (mayo de 2016). *Estadísticas de migración y población migrante*. Recuperado de: statistics explains: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/es
- Freedom House. (2016). *France: Freedom of the Press 2016*. Recuperado de: <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/france>
- Freedom House. (2016). *Freedom in the World 2016: Spain*. Recuperado de: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/spain>
- Freedom House. (2016). *Russia: Freedom of the Press 2016*. Recuperado de: <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/russia>
- Freedom House. (2016). *Turkey: Freedom of the Press 2016*. Recuperado de: <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/turkey>
- Frías, A. S. (23 de noviembre de 2015). *La adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Recuperado de: <https://aquiencia.net/2015/11/23/la-union-europea-y-el-convenio-europeo-de-derechos-humanos-por-ana-salinas-de-frias/>

- Haupt, C. E. (2005). Regulating Hate Speech. *Boston University International Law Journal*, (23), 299-333. Recuperado de: <http://www.bu.edu/law/journals-archive/international/volume23n2/documents/299-336.pdf>
- Hurtado, L. M. (2016, 21 de julio). *Turquía suspende la Convención Europea para los derechos humanos*. El Mundo. Recuperado de: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/07/21/5790afecca4741943a8b4581.html>
- La Justicia como Equidad. *Turquía y la libertad de expresión en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. (11 de agosto de 2016). Recuperado de: <http://lajusticia-comoequidad.blogspot.com.es/2016/08/turquia-y-la-libertad-de-expresion-en.html>
- OSCE. (Noviembre de 2011). *Hate Crimes in the OSCE Region*. Recuperado de: http://tandis.odihr.pl/hcr2010/pdf/Hate_Crime_Report_full_version.pdf
- Price, M. E. (2015). *Free expression, Globalism and the New Strategy Communication*. Cambridge: Cambridge University Press.
- The European Court of Human Rights. (February 2014). *The ECHR in 50 questions*. Recuperado de: http://www.echr.coe.int/Documents/50Questions_ENG.pdf
- Weber, A. (2009). *Manual on Hate Speech*. Estrasburgo: Council of Europe Publishing.
- Youth Department of the Council of Europe. (2016). *Hate Speech Watch*. Recuperado de: <https://www.nohatespeechmovement.org/hate-speech-watch>



LA NUEVA RUTA DE LA SEDA Y LA DIPLOMACIA INTERNACIONAL DE NEGOCIOS

New Silk Road and International Business Diplomacy

Francisco Valderrey Villar

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey

E-mail: francisco.valderrey@itesm.mx



Autores

Daniel Lemus Delgado

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey

E-mail: dlemus@itesm.mx

En el presente trabajo se analiza la diplomacia internacional de negocios en el contexto de la Nueva Ruta de la Seda, la iniciativa geoeconómica más importante del gobierno chino. Se parte del supuesto teórico de la Interdependencia Compleja de Kohane y Nye, para señalar la magnitud de los obstáculos que se deberán solventar. Asimismo, se plantea como mecanismo complementario la participación directa de actores no estatales en la resolución de los conflictos y se sugiere que las empresas chinas con una participación en los proyectos de la Nueva Ruta de la Seda intervengan directamente en defensa de sus propios intereses comerciales, sin depender de su gobierno o de la diplomacia tradicional. Se debe recurrir a la diplomacia internacional de negocios para acercar las posiciones de las partes involucradas y aumentar las probabilidades de éxito del proyecto.



Resumen

China; Interdependencia Compleja; diplomacia internacional de negocios; Nueva Ruta de la Seda.

China; complex interdependence theory; international business diplomacy; New Silk Road.



Key words

Recibido: 23-09-2017. Aceptado: 03-10-2017.



Fechas

This article seeks to analyze International Business Diplomacy within the context of the New Silk Road, the largest geoeconomic initiative from the Chinese government. The magnitude of the obstacles faced by the Chinese government is discussed, under the theoretical framework of Complex Interdependence proposed by Kohane and Nye. Additionally, direct participation of non-state actors is proposed as an alternative for conflict resolution on the different issues that may arise. Specifically, Chinese enterprises with a substantial involvement in the different projects are encouraged to protect their own commercial interests, without relying on their own government or from traditional diplomacy. Those mechanisms are insufficient, in lieu of the magnitude of the project and the multiplicity of actors; therefore, international business diplomacy will be necessary to embrace stakeholders and improve the probabilities of success of the entire project.



1. Introducción

En el año 2013, el presidente chino Xi Jinping, inspirándose en la legendaria Ruta de la Seda, anunció un ambicioso proyecto para impulsar el comercio internacional, los flujos de inversión y el intercambio cultural entre China y los países de Asia central, Europa del este y África oriental. El punto de partida de este proyecto es la construcción de una extensa y sólida red de infraestructura, bajo generosos esquemas de financiamiento chino. Como se señaló en el plan de acción de este proyecto, la intención final es conectar al vibrante círculo de economías de Asia oriental con las economías desarrolladas de Europa y con un grupo de países de África y Asia central que cuentan con un enorme potencial para su desarrollo económico (*National Development and Reform Commission*, 2015).

El nombre de la iniciativa se acuñó recurriendo a una expresión típicamente china, *Yi Lu Yi Dai* (一带一路)¹. La iniciativa, conocida como la Nueva Ruta de la Seda, busca satisfacer múltiples objetivos, tanto económicos, como políticos y sociales. Entre estos objetivos, tal vez el de mayor alcance sea el de reafirmar el ascenso de China y su creciente influencia en el escenario internacional. Por ende, esta iniciativa incide en la manera de concebir de manera diferenciada un “gobierno global”, resultado del esfuerzo sistemático de la élite burocrática china para desarrollar un nuevo orden internacional que modifique el *statu quo* del sistema internacional (Beeson y Li, 2016).

La idea fue concebida con el propósito de que en el futuro la Nueva Ruta de la Seda sea incluyente respecto a la incorporación de nuevos países, pero siempre bajo el liderazgo del gobierno chino. La importancia de esta iniciativa quedó demostrada tras el anuncio realizado en Kazajstán en el año 2013 de la primera parte del plan, la “franja económica de la ruta de la seda”. La segunda parte del plan se llevó a cabo en Indonesia, donde se informó sobre el nuevo eje marítimo (Bhoothalingam, 2016). Ambas rutas incluyen países de escaso volumen comercial con China, pero con potencial para desarrollarlo, como ocurre con algunas na-

La iniciativa, conocida como la Nueva Ruta de la Seda, busca satisfacer múltiples objetivos, tanto económicos, como políticos y sociales

¹ Este término ha sido inicialmente traducido al inglés como *Belt and Road*. En la literatura sobre el tema se usan diferentes acrónimos, como OBOR (*One Belt One Road*) o B&R, por ejemplo, pero sigue sin definirse con precisión el alcance de la misma. La traducción al castellano que proponen las fuentes oficiales del gobierno chino, “Franja y Ruta”, no parece ser muy afortunada, puesto que ni evoca las maravillas de la ruta histórica de la seda, ni tampoco comunica el sentido original de interacción de naciones colaborando para generar un cinturón de prosperidad a través de Eurasia. Pese a que el proyecto recibe diferentes nombres, nosotros usaremos la expresión más común en castellano, la Nueva Ruta de la Seda.

ciones de África oriental (Naqvi, 2015). En ambos casos se privilegia el rol del Estado en la construcción de una infraestructura que permita incrementar los flujos comerciales, financieros y culturales entre países.

Sin embargo, pese al notorio peso del gobierno chino, tanto en el planteamiento inicial como en su posterior desarrollo, es evidente la necesidad de una activa participación de actores no estatales para que este proyecto sea concluido de manera efectiva. Por lo tanto, nosotros proponemos que la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda debe ser analizada bajo modelos teóricos que vayan más allá de una visión estatocéntrica. Así, empleamos un enfoque basado en el supuesto teórico de la Interdependencia Compleja de Kohane y Nye, lo que permite contar con un nivel de análisis de mayor profundidad y reconoce la importancia de actores no estatales en este proceso. Mediante este enfoque, buscamos contribuir a la mejor comprensión de la política exterior china, que va más allá de una diplomacia tradicional.

Aunque muchos entes diferentes adquieren importancia en este contexto, destacamos el papel de las empresas multinacionales, en particular las de China, ya que estas llevarán a cabo los ingentes proyectos que se incluyen en esta iniciativa y, presumiblemente, deberán interactuar con otros actores, además de los gobiernos locales donde desarrollen sus actividades. En este escenario, sumamente complejo, proponemos que la diplomacia internacional de negocios puede ser el medio que ofrezca a las empresas los mecanismos de resolución de conflictos más adecuados a la realidad de sus operaciones en el exterior.

El presente artículo tiene como objetivo demostrar la importancia de la diplomacia internacional de negocios, especialmente en escenarios de gran complejidad, en el que se ven involucradas entidades privadas. En primer lugar, relacionaremos el proyecto de la Nueva Ruta de la Seda con el marco paradigmático de la interdependencia compleja. En segundo lugar, describiremos las características de la diplomacia internacional de negocios, sus elementos distintivos respecto a otros modelos de diplomacia y destacaremos su importancia en el contexto de la Nueva Ruta de la Seda. En tercer lugar, analizaremos el rol de la diplomacia internacional de negocios como elemento fundamental para superar los desafíos del proyecto que nos ocupa. En definitiva, veremos la aplicabilidad de la teoría de la Interdependencia Compleja, así como la aportación de la diplomacia internacional de negocios como elemento complementario que puede coadyuvar al éxito de este proyecto y a aquellos que se destacan por la complejidad de intereses interdependientes.

2. La Nueva Ruta de la Seda

El concepto en sí mismo de la Nueva Ruta de la Seda no es de fácil comprensión: bajo la alusión a la tradicional ruta usada por mercaderes para transportar la seda y otros productos de lujo desde Asia hasta el continente europeo, se presentan en realidad, dos ejes diferentes, quedando además implícitos un sinnúmero de propósitos. Las rutas propuestas están histórica y geográficamente diferenciadas y son el fruto de dos proyectos diferentes, tal y como se plasma en el mapa 1. El primero, *Silk Route Economic Belt* (Franja Económica de la Ruta de la Seda) se basa en el desarrollo de un cinturón económico que se extiende por vía terrestre desde el oeste y el interior de China hacia Europa del este, a través de Asia central. Este es el proyecto más destacado y tiene su antecedente histórico en las diferentes rutas de la seda que alcanzaron su apogeo durante la dinastía Tang, entre los años 618 y 906 de nuestra era (Hansen, 2015).

La diplomacia internacional de negocios puede ser el medio que ofrezca a las empresas los mecanismos de resolución de conflictos

En primer lugar, la implementación de esta estrategia debe detonar el desarrollo de la infraestructura regional, a través de la conexión de este país con Asia, Europa y África, permitiendo impulsar al unísono la internacionalización de su moneda, el *renminbi*, mediante el fomento de su uso en las transacciones comerciales y financieras. En segundo lugar, ya en un plano interno, se busca que China pueda de alguna forma exportar el exceso de capacidad productiva que ha generado en los últimos años, con la consiguiente mejora en la rentabilidad de sus inversiones y en la estabilidad de su crecimiento económico. Como tercer objetivo, este proyecto debe servir para mejorar las relaciones de comercio bilateral y multilateral, puesto que el país ha quedado excluido de acuerdos comerciales importantes (Lo, 2015).

La perspectiva oficial del gobierno chino aún tales elementos, aunque declarando que el proyecto de la Nueva Ruta de la Seda tiene como objetivo primordial la promoción de la conectividad entre los continentes de Asia, Europa y África y sus mares adyacentes. Explica, además, que se busca establecer y fortalecer las alianzas entre los países a lo largo de estos corredores geográficos, con la intención de fomentar un desarrollo sostenible, independiente y equilibrado entre esas naciones. De esta manera, se pretende que los proyectos de conectividad de esta iniciativa satisfagan múltiples propósitos. Entre estos destacan: contribuir a alinear y coordinar las estrategias de desarrollo de los países involucrados en el proyecto, impulsar el potencial del mercado en esta región, promover la inversión y el consumo, crear demandas y oportunidades de empleo, mejorar el nivel de vida de las personas y fomentar los intercambios culturales y el aprendizaje mutuo entre los pueblos de los países que abarca el proyecto. Se espera, siempre conforme al discurso oficial, que esta iniciativa sirva para generar un clima de comprensión, confianza y respeto mutuo que permita la vida en armonía, paz y prosperidad. Como telón de fondo se establece el compromiso de China, dentro de sus posibilidades, de asumir más responsabilidades y obligaciones en el escenario internacional y a realizar mayores contribuciones a la paz y al desarrollo de la humanidad (*National Development and Reform Commission*, 2015).

La ruta abarca más de sesenta países en una de las áreas del planeta con mayor auge económico, como demuestra el paulatino desplazamiento del centro de gravedad económico hacia el este (Olier, 2016), lo que también augura una creciente importancia geopolítica de esta zona y, en general, de la cuenca del Pacífico. Su propósito va más allá de la construcción de redes físicas y vínculos materiales, expandiéndose a diferentes ámbitos y haciendo evidente la inclusión de propuestas multisectoriales.

Ahora bien, la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda ha sido estudiada desde distintas perspectivas, aunque el denominador común ha sido el análisis teórico que refleja, en mayor o menor medida, una postura estatocéntrica. Conforme a la visión de Zhao (2015), este proyecto parte de una serie de programas y campañas de diplomacia pública que el gobierno chino ha puesto en marcha desde el año 2013, con la intención de ganarse el respeto, tanto de la comunidad internacional como de sus propios ciudadanos, como parte de una búsqueda general de legitimidad política. Por lo tanto, puede decirse que la Nueva Ruta de la Seda es un instrumento que permite a China presentarse como una potencia emergente, logrando al mismo tiempo rejuvenecer sus valores y su sistema político. Por su parte, Yongjin Zhang (2016) considera que el dinamismo, un rasgo distintivo de la política exterior china bajo Xi Jinping, ha impulsado el surgimiento de esta iniciativa, reflejando en ello el activismo multidimensional y el impulso de la economía regional y global que el gobierno lleva a cabo. La iniciativa puede ser interpretada también como un intento de combinar las aspiraciones personales del presidente Xi con los anhelos del pueblo chino para recuperar el orgullo nacional y mejorar el bienestar social (Lo,

La Nueva Ruta de la Seda tiene como objetivo primordial la promoción de la conectividad entre los continentes de Asia, Europa y África y sus mares adyacentes

2015). Nosotros sugerimos adoptar un enfoque teórico que supere los límites estrechos de la visión estatocéntrica de esta iniciativa.

3. Los límites de la diplomacia tradicional en un mundo caracterizado por la independencia compleja

Es fácil entender la trascendencia económica de la Nueva Ruta de la Seda, pero existen motivaciones geopolíticas que la tornan en un proyecto de gran impacto en la comunidad internacional. En efecto, mientras se desarrolla este proyecto, se está fraguando el acuerdo conocido como TPP (*Trans Pacific Partnership*) y que parece ser la némesis del plan liderado por China. El acuerdo, liderado *de facto* por Estados Unidos, está pendiente de ratificación por parte de los demás países signatarios, pero ya está fomentando una dualidad de bloques comerciales, operando en gran parte en el continente asiático. En este sentido debe también analizarse el impacto de ambas iniciativas, puesto que parecen responder en gran medida a la lucha hegemónica entre ambas potencias y los países que se decantan por uno u otro bloque comercial. Diferentes voces hacen hincapié en la importancia de que China no caiga en actitudes excluyentes y abra también oportunidades para empresas de Europa (Esteban y Otero-Iglesias, 2016), o incluso de otros continentes. En sí, la Nueva Ruta de la Seda debe analizarse como proyecto de enorme trascendencia para la estabilidad mundial; nosotros lo hacemos, apoyándonos en la teoría de la interdependencia compleja, tal y como se describe a continuación.

La Nueva Ruta de la Seda debe analizarse como proyecto de enorme trascendencia para la estabilidad mundial

3.1. La teoría de la Interdependencia Compleja

Al inicio del siglo XXI, Robert Keohane y Joseph Nye publicaron un artículo en el que reflexionaban sobre la dinámica de la globalización. En el documento se enfatizaba la idea de que los actuales procesos de integración se acercan cada vez más al tipo ideal que ellos mismos habían propuesto veinte años antes, bajo el término de la interdependencia compleja (Keohane y Nye, 2000). Desde su perspectiva, el contenido de la política mundial está cambiando profundamente, aunque es probable que el sistema de Estados soberanos continúe siendo la estructura dominante en el sistema internacional. Los mismos autores afirmaban al inicio de la década de 1970 que: “la política mundial se está transformando, pero nuestros paradigmas conceptuales no han avanzado al mismo ritmo” (Keohane y Nye, 1973, p.371). Dichas transformaciones desafiaban los supuestos básicos del análisis tradicional realista que postulaba que la anarquía y el dilema de seguridad al que tienen que hacer frente los Estados conducen inevitablemente al conflicto.

Para analizar la naturaleza de las transformaciones del escenario internacional, dichos autores propusieron el concepto de las relaciones transnacionales, el cual socava la centralidad del Estado como la unidad de análisis. Este concepto sostiene que, si bien el Estado es un actor unitario, las instituciones pueden superar los obstáculos a la cooperación que se derivan de la anarquía. Así, teóricamente, se propuso una forma de analizar la política internacional que superara los estrechos márgenes de la visión estatocéntrica del escenario internacional. A esta conceptualización teórica se le denominó interdependencia compleja.

Las principales características de la interdependencia compleja son:

- a) Presencia de canales múltiples entre sociedades.
- b) Ausencia de una jerarquía de los temas de la agenda internacional.
- c) Y el cambio en la trascendencia de la fuerza militar.

En primer lugar, se hace patente la presencia de canales múltiples que conectan a las sociedades, más allá de los vínculos forjados al amparo de los Estados nación. Estos canales incluyen: nexos informales entre élites gubernamentales, acuerdos formales entre agencias de servicio exterior y nexos informales entre élites no gubernamentales y organizaciones transnacionales. A partir de estos canales se llevan a la práctica relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales. En segundo lugar, la agenda de las relaciones interestatales consiste en múltiples temas que no están determinados por una jerarquía clara o sólida. Esta ausencia de jerarquía implica que la seguridad militar no domina consistentemente la agenda, y en consecuencia muchos de los temas que prevalecen son resultado de la política interna de las naciones. Además, no existe una diferenciación clara entre los temas internos y externos de los Estados. En tercer lugar, la fuerza militar no es empleada por los gobiernos contra otros gobiernos de la región cuando predomina la interdependencia compleja. De esta manera, la fuerza militar resulta irrelevante para resolver discrepancias sobre aspectos económicos entre los miembros de una alianza, aunque puede no perder su importancia en las relaciones políticas y militares de esa alianza con un bloque rival.

Si aceptamos que la propuesta teórica descrita es válida para comprender las relaciones entre China y los países involucrados en el proyecto de la Nueva Ruta de la Seda, es posible sostener que el gobierno de ese país está utilizando su poderío económico para ganar influencia en la región y empezar a dibujar un escenario internacional que se ajuste mejor a sus propios intereses. Lo hace a través de la promoción del multilateralismo y el fomento de nuevos organismos internacionales regionales que ayuden al proyecto, como en el caso del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y la Organización de Cooperación de Shanghái. Sin embargo, tal y como defiende la propuesta de la interdependencia compleja, el esfuerzo de la élite burocrática china no es suficiente para alcanzar las metas trazadas debido a que el Estado chino no puede ser el único actor responsable en esta iniciativa.

Es evidente que nuevos actores tienen cada vez más peso en el escenario internacional, como ocurre con las empresas de ese país con proyección internacional, pues son la punta de lanza en el desarrollo de los proyectos de la Nueva Ruta de la Seda y los primeros en lucrarse de sus grandes beneficios comerciales y financieros. El proceso, sin embargo, es dinámico y bidireccional. Es decir, por una parte, estas empresas se convierten en instrumentos para implementar la política exterior de China en el exterior, mientras que por otra parte despliegan un activismo interno para conseguir situaciones de privilegio en los diferentes proyectos. De este modo, el actuar de las empresas internacionales involucradas en esta iniciativa es moldeado por la política exterior china, a la que al mismo tiempo también moldea.

El actuar de las empresas internacionales involucradas en esta iniciativa es moldeado por la política exterior china, a la que al mismo tiempo también moldea

3.2. El enfoque de la diplomacia internacional de negocios

Puede afirmarse que, a lo largo de la historia, la diplomacia ha establecido con éxito las reglas para las negociaciones, ha creado protocolos para llevar a cabo conversaciones tendentes a mantener la paz y ha tenido un impacto significativo en el avance de los acuerdos comerciales. Sin embargo, como postula Rasmussen (2016), la diplomacia es un concepto “esponja”, que

absorbe muchos significados, hasta el punto de que el concepto pierde mucho de su sentido original. En una concepción amplia de este término, se puede establecer que la diplomacia es un sistema de comunicación entre extraños; al igual que el diálogo a partir del cual se construye, la diplomacia trata de mediar a través del uso de la persuasión y la fuerza, de promesas y amenazas, de códigos y símbolos (Der Derian, 2001). No obstante, en un sentido más limitado, se puede establecer que la diplomacia se refiere a la conducción de las relaciones internacionales a través de los funcionarios del Estado que tratan de asegurar los objetivos de su política exterior por medio de la negociación, sin recurrir por tanto a la fuerza, la propaganda, o la ley (Berridge, 2002).

Aunque el inicio de la diplomacia moderna se remonta a la creación del sistema internacional derivado de los tratados conocidos como la Paz de Westfalia, es posible afirmar que la diplomacia como institución está experimentando una rápida transformación; lo hace en términos de los actores involucrados, de las prácticas específicas de lo que ha sido conceptualizado y en la pluralización de la diplomacia (Rasmussen, 2016). Hoy en día, la multiplicidad de actores internacionales no-estatales y, sobre todo, el aumento de su poder de influencia, ha obligado a redefinir la actividad propia de la diplomacia (La Porte, 2016). Por lo tanto, la diplomacia no tradicional juega un rol cada vez más importante en un mundo en el que cada día aumenta la interdependencia compleja entre los actores que lo conforman.

En la tabla 1 recogemos diferentes formas de diplomacia; no pretendemos que sea una tipología completa, pero de ella se desprende la creciente importancia de sus nuevas formas y del interés en las relaciones que involucran a nuevas entidades.

Tabla 1

Forma de diplomacia	Descripción
Tradicional	Se ocupa de asuntos que conciernen a Estados soberanos y organizaciones internacionales, mediante representantes oficiales y bajo la coordinación de ministerios de asuntos exteriores
Pública	Se dirige a públicos de otras naciones para intentar modificar las percepciones o los intereses de la nación en otros países
Económica	Defiende propósitos ideológicos o intereses geoeconómicos, a través de políticas, estrategias o acciones que involucran decisiones económicas y financieras
Comercial	Es el trabajo de representantes oficiales en el servicio diplomático que llevan a cabo acciones en apoyo de intereses comerciales y de negocios
Corporativa	Es el proceso que ayuda a establecer el poder y la legitimidad de las empresas, aunque no necesariamente tiene un componente internacional
Internacional de Negocios	Involucra el establecimiento y el mantenimiento de relaciones positivas por parte de empresas con representantes de gobiernos extranjeros y otros actores no gubernamentales, con el propósito de construir y sostener su legitimidad en contextos de negocios internacionales
Otras formas de diplomacia	Incluye toda una variedad de formas en las que se usa la diplomacia en áreas específicas, como son los deportes, la religión o la cultura, entre otros

Fuente: Adaptado de Valderrey, F. J. (2016). *International Business Diplomacy: Lessons from Latin America*. En *Multinational Enterprise Management Strategies in Developing Countries*. Hershey, PA: IGI Global

Debido a que la interdependencia compleja no es solamente política sino también económica, la diplomacia desempeña un papel crucial para impulsar los objetivos económicos de los actores internacionales. Desde la perspectiva de las metas económicas que se persiguen en un mundo

interdependiente, se pueden establecer tres tipos de diplomacia: la económica, la comercial y la internacional de negocios. La primera forma incluye las actividades que los gobiernos realizan para favorecer sus intereses ideológicos o geoeconómicos, mediante lineamientos políticos, estrategias o acciones que involucran decisiones económicas y financieras. La segunda forma obedece a la defensa de intereses comerciales. Por lo general, estas actividades son el resultado de las interacciones entre naciones a través de una amplia gama de acciones de entidades semi-permanentes y de representaciones internacionales. Ejemplo de lo anterior es la infraestructura de embajadas, consulados y otras instalaciones auxiliares a las empresas del sector público, complementada por actividades bilaterales diplomáticas, como ocurre con visitas comerciales o estatales. Por último, la diplomacia internacional de negocios busca establecer y mantener relaciones positivas con los representantes de gobiernos extranjeros y las partes interesadas no gubernamentales, con el objetivo de construir y sostener la legitimidad en un entorno empresarial extranjero (Wolters, 2012).

Sin lugar a dudas, la diplomacia internacional de negocios se acerca más a la realidad de las empresas multinacionales establecidas fuera de su país de origen, lo que ayuda en la solución de conflictos inmediatos con actores extranjeros, aunque también persigue fines diferentes en el largo plazo. Así, la diplomacia internacional de negocios consiste en el establecimiento, por parte de las empresas, de relaciones positivas con representantes de gobiernos extranjeros y las partes interesadas no gubernamentales, en temas económicos y no económicos, con el objetivo de construir y sostener la legitimidad, es decir salvaguardar la imagen corporativa y la reputación, en un ambiente extranjero de negocios (Wolters, 2012). Este tipo de diplomacia es supuestamente inherente a las actividades de todos los empleados de una organización que trabaja en el extranjero y de aquellos cuyas decisiones pueden afectar a las relaciones a través de fronteras. Sin embargo, la responsabilidad principal recae en los ejecutivos de alto nivel, cuya posición de liderazgo les obliga a estar analizando el entorno de negocios para detectar las amenazas y oportunidades para su organización (Saner, Yiu, y Sondergaard, 2000), aunque igualmente les confiere la autoridad para mediar en los conflictos que sobrepasan el interés inmediato de su empresa (Abbas, 2009). El tamaño de la organización que lleva a cabo acciones de diplomacia internacional es importante, ya que entre las empresas multinacionales de mayor tamaño se reconoce su importancia, cosa que no ocurre al nivel de las PYME (Ruël, 2013).

El concepto de la diplomacia internacional de negocios incluye cuatro áreas diferentes:

- a) En el interior de las empresas.
- b) Entre empresas.
- c) En las relaciones entre la empresa y el gobierno.
- d) En la arena de los negocios internacionales.

Por lo tanto: el primer ámbito de la diplomacia internacional de negocios se lleva a cabo dentro de la organización, con el fin de ganar eficiencia interna; la segunda se refiere a las relaciones con otras organizaciones; el tercero se ocupa de las autoridades en los que opera la multinacional, mientras que el último refiere a las cuestiones relacionadas con distintos actores del plano internacional. El área de la diplomacia internacional de negocios abarca las relaciones con los gobiernos locales, las ONG y las comunidades locales, mediante múltiples actores (Valderrey, 2016).

La diplomacia internacional de negocios busca establecer y mantener relaciones positivas con los representantes de gobiernos extranjeros y las partes interesadas no gubernamentales

3.3. La diplomacia internacional de negocios como pieza clave en el proyecto de la Nueva Ruta de la Seda

La Nueva Ruta de la Seda abarca los tres ámbitos ya descritos de la diplomacia relacionada con aspectos económicos, pero requiere también de sus mecanismos tradicionales para solventar las situaciones más relevantes que se están produciendo. Empezaremos por discutir esta faceta, para a continuación referirnos al ámbito económico y de los negocios.

Desde el punto de vista de las relaciones internacionales, este gran proyecto puede también ser visto como parte de una triple diplomacia china –diplomacia de asociación, económica y financiera– que en conjunto persigue el rejuvenecimiento económico de China y el establecimiento de un nuevo orden financiero mundial Feng Zhang (2016). Otra visión, sin embargo, enfatiza que el objetivo de promover una mayor integración económica y el crecimiento regional mediante esta iniciativa, va más allá de cuestiones geoestratégicas, pues responde también a cuestiones de la política económica interna, lo que obliga al análisis de los vínculos entre el desarrollo interno de China y sus actividades externas (Gu, 2015).

Otro planteamiento enfatiza la combinación de nuevas ideas como el *Sueño Chino*, nuevas políticas de diplomacia y seguridad integral, nuevas instituciones, como por ejemplo el Banco de Infraestructura Asiática, y nuevos proyectos para construir lo que el presidente Xi denomina la “comunidad de destino compartido” (Callahan, 2016). En esta misma línea también se busca la manera en que China defina su identidad en relación a Estados Unidos y a otras potencias; por lo tanto, la estrategia detrás de la Nueva Ruta de la Seda es un asunto de la propia autodefinición de China (Larson, 2015).

Otro enfoque, otorga aún más valor al factor estadounidense y plantea que el origen de la renovada atención del gobierno chino hacia sus vecinos es resultado de una competencia por la hegemonía regional que ha tomado forma en las nuevas iniciativas de cooperación de seguridad regional y en las nuevas propuestas para la cooperación económica regional que se concretan en la Nueva Ruta de la Seda (Xinbo, 2016). Por último, se puede hacer incluir esta iniciativa dentro de la Gran Estrategia de China para fortalecer un orden multilateral más acorde a la promoción de sus propios intereses (Wang, 2015).

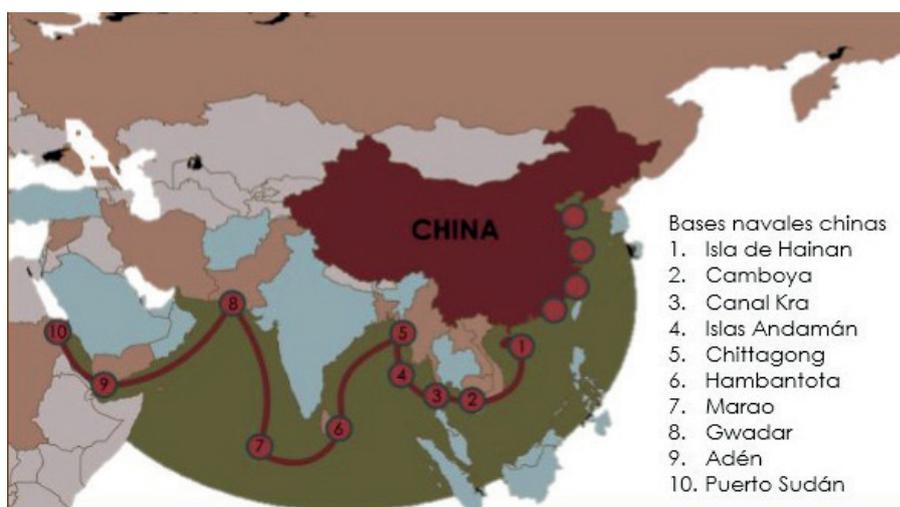
Además de los temas de alta diplomacia que se están suscitando a nivel comercial, existen en el trasfondo situaciones de balance de poder entre las diferentes potencias que tienen algún tipo de interés en la Nueva Ruta de la Seda. Como ya hemos señalado, Estados Unidos mantiene una postura antagónica al igual que países más cercanos a China, como es el caso de Japón y Corea del Sur. La India no puede ser tampoco indiferente y recientemente ha propiciado un acercamiento con el otro gigante asiático, aunque sin llegar a un involucramiento pleno en el proyecto. Rusia se muestra considerablemente más participativa, aunque no deja de tener recelos ante el avance hegemónico de su vecino en Asia central. Otros actores regionales se están alineando a uno y otro eje comercial, aunque en la mayoría de los casos sin cerrar las puertas a la relación comercial con ambas potencias.

En el trasfondo queda el potencial de conflicto en el mar de China Meridional, la protección de las rutas por las que se transporta una gran parte de los energéticos a nivel mundial y las tensiones ancestrales entre países del Sudeste Asiático y los de mayor proximidad con el Oriente Medio. En este sentido, la importancia de la Ruta Marítima del Siglo XXI de la Ruta de la Seda es claramente más importante, debido a la envergadura económica de las naciones que invo-

Se puede hacer incluir esta iniciativa dentro de la Gran Estrategia de China para fortalecer un orden multilateral más acorde a la promoción de sus propios intereses

lucra, las alianzas presentes y la volatilidad de las políticas de relaciones exteriores, como es el reciente caso de Filipinas. Una demostración de la gran trascendencia del proyecto marítimo es que, cuando se proyecta en el mapa de Asia y África, este coincide en gran medida con lo que se ha dado en llamar el Collar de Perlas, o la cadena de bases chinas o de alianzas militares en el que ese país pudiera apoyarse ante posibles conflictos bélicos.

Mapa 2: Mapa del Collar de perlas y zonas de influencia naval de China



Fuente: <http://i1.wp.com/elordenmundial.com>

Si bien las situaciones que han ido apareciendo hasta el momento han requerido de un enfoque tradicional de la diplomacia, esta es insuficiente ante los conflictos que comienzan a aparecer en la fase más operativa de los proyectos. En ese sentido, la diplomacia internacional de negocios es un complemento indispensable en la Nueva Ruta de la Seda, ya que permite un adecuado engranaje entre los objetivos estratégicos del gobierno chino y los operadores y beneficiarios directos de la implementación de la política económica internacional de ese país. En la medida en que las empresas involucradas en esta iniciativa sigan una adecuada diplomacia internacional de negocios podrán superar los abundantes obstáculos y desafíos que este proyecto representa.

Los obstáculos a los que se enfrentan tanto el gobierno como las empresas de China, son de diversa índole. Engloban los aspectos relacionados con las dificultades de realizar negocios en entornos diferentes, a los que hay que sumar los que se derivan de las enormes diferencias existentes en múltiples niveles entre los más de sesenta países participantes en la Nueva Ruta de la Seda. Algunos obstáculos son obvios, como la diferencia de regímenes políticos, los desequilibrios económicos entre las partes, la complejidad de sus relaciones históricas, o la diversidad étnica y cultural, pero otros son más sutiles. Entre estos últimos se incluyen las relaciones entre diferentes naciones y las consecuencias de que la nación se haya convertido en nueva potencia regional, lo que influye notablemente en algunos ámbitos que debieran pertenecer únicamente a los negocios. En efecto, a las tensas relaciones que China mantiene con algunos de sus vecinos, especialmente en el mar de China Meridional, hay que agregar las rivalidades históricas entre la India y Paquistán, o las dificultades de naciones dentro de naciones con predominio

del Islam, las de países que fueron parte en su día de la extinta Unión Soviética, o simplemente de las derivadas de las dudas generadas por la dualidad entre los dos grandes ejes comerciales representados por el TPP y la Nueva Ruta de la Seda.

En la tabla 2, presentamos una clasificación de los principales obstáculos que van a surgir durante la fase operativa del proyecto, basada en la metodología desarrollada por The Economist Intelligence Unit para la evaluación de riesgos y desafíos que enfrentan las empresas participantes en este plan. La consultora emplea un exhaustivo análisis que mide el riesgo de operar en diferentes países utilizando los diez principales criterios que permiten cuantificar el impacto en la rentabilidad de negocio en cada uno de los países cubiertos otorgando una calificación general por país por medio de diferentes subindicadores por categoría.

Tabla 2. Obstáculos para las empresas en la Nueva Ruta de la Seda

OBSTÁCULOS	DESCRIPCIÓN
Seguridad	Terrorismo, crimen organizado, extorsión, conflictos armados
Estabilidad política	Tensiones internas, oposiciones, exceso de fuerza de autoridad
Gobierno	Burocracia, corrupción, derechos humanos
Legal y regulatorio	Procesos judiciales, control de precios, propiedad intelectual, prácticas desleales
Macroeconómico	Recesiones, tasas de cambio, riesgo de recesión, inestabilidad económica
Comercio internacional	Crisis financiera, tarifas arancelarias, embargos
Financiero	Devaluación, deudas, falta de liquidez en mercado accionario
Política fiscal	Impuestos discriminatorios, retorno de impuestos, tasa impositiva corporativa
Mercado laboral	Huelgas, sindicatos, poca remuneración
Infraestructura	Redes de comunicación y transporte terrestre, tecnología, infraestructura portuaria

Fuente: *Prospects and challenges on China's 'one belt, one road': a risk assessment report*, Economist Intelligence Unit (2015)

En el caso de la Nueva Ruta de la Seda, todos los factores de riesgos señalados están presentes, en mayor o menor medida, y en diferentes países. La magnitud del proyecto y el número de países, agravan el riesgo en su agregado, especialmente cuando se considera que las naciones participantes no tienen vínculos ideológicos o de algún otro tipo, que les permita actuar al unísono, al sentirse parte de un destino común. Los nexos entre estos países son prevalentemente de conveniencia, especialmente derivada del oportunismo de ser partícipes de la ayuda económica china, por el momento sumamente generosa. En ocasiones se ha equiparado a este proyecto con el Plan Marshall, pero las diferencias son notorias y difícilmente se sostiene dicha comparación (Esteban y Otero-Iglesias, 2016).

3.4. Dimensión económica y sectores beneficiados

Las oportunidades ya presentes en la Nueva Ruta de la Seda, pueden verse impulsadas en el marco de una coyuntura en la que el gobierno chino se está viendo forzado a adoptar medidas drásticas, con las que pueda paliar las consecuencias de la desaceleración de su economía. Conviene recordar que, pese a los éxitos económicos que en tan solo 30 años transformaron a un país

agrícola con todo tipo de rezagos en potencia económica global (Cheung y Lee, 2016), la realidad actual está cambiando velozmente. El modelo de inversión y producción al interior de China y su vocación exportadora hacia los mercados desarrollados le permitieron convertirse en la segunda mayor economía del mundo, no tan distante de los Estados Unidos. Sin embargo, la necesidad de mantener sus indicadores y los objetivos de sus metas previamente marcadas, puede empujar a la élite burocrática a la búsqueda de nuevas alternativas para sostener el crecimiento económico.

Las grandes inversiones requieren ser publicitadas por el Partido Comunista Chino, en el intento de ensalzar los nuevos logros del país y ciertamente de sus dirigentes. Sin embargo, a las tradicionales dificultades para obtener cifras y estadísticas confiables en ese país, debe agregarse la multiplicidad de proyectos asociados a la Nueva Ruta de la Seda, con las consiguientes ambigüedades en cuanto a su impacto específico en esta iniciativa. Las cantidades totales estimadas varían considerablemente conforme a diferentes fuentes, aunque en todos los casos, las cifras monetarias son de enorme magnitud. Un reporte de la firma de consultoría PwC estima que hasta comienzos del 2016 ya se habían invertido 250 billones de dólares² en diferentes proyectos directamente relacionados con esta iniciativa (Van der Leer y Yau, 2016). Los autores del reporte propugnan que la Nueva Ruta de la Seda es en realidad la suma de diferentes proyectos entrelazados entre sí, por lo que despierta dudas sobre si pertenecen a una única visión, a una sola estrategia o son tan solo parte de un eslogan político.

Los montos que se alcanzarán en este proyecto a corto y medio plazo se estiman en trillones de dólares, mientras que las posibles inversiones que se generen a largo plazo son demasiado difíciles de cuantificar en este momento. Las cifras más fiables son las que anuncian los organismos oficiales directamente involucrados en los proyectos; así, por ejemplo, el *China Development Bank* se declara preparado para intervenir con cerca de 900 billones de dólares, mientras que el *Asia Infrastructure Investment Bank* tiene preparada una importante cantidad para respaldar el proyecto. Otras entidades financieras tienen también considerado el apoyo para satisfacer los enormes requerimientos financieros y el propio gobierno dotó al proyecto con un fondo de aproximadamente 40 billones de dólares, mediante el *New Silk Road Fund*.

Independientemente de cuáles sean las cantidades finales de inversión, es evidente la derrama económica que se está generando para las empresas involucradas; en un inicio se pensó que las más beneficiadas serían las que proporcionan servicios relacionados con la construcción y el desarrollo de infraestructuras, pero la bonanza ya está extendiéndose a múltiples sectores, como presentamos en la tabla 3.

Tabla 3. Principales sectores beneficiados por la nueva Ruta de la Seda

Sector	Características	Ejemplos de proyectos	Principales inversionistas
Infraestructura	Construcción y desarrollo en puertos de Asia central y del este	Construcción de mega embarcaderos en el Puerto de Singapur	China Harbour Engineering Company (CHEC)
Transporte	Inversión en trenes de alta velocidad para el Sureste Asiático	Tren de alta velocidad Sino-Thai Railway para conectar Tailandia, China y Laos	China Railway Corporation
Energía	Construcción de nuevas plantas de generación de energías sostenibles	Planta de energía solar más grande del mundo en Bahawalpur, Paquistán	Powerchina Resources Limited

2 Las cifras reportadas en dólares en este documento se refieren a dólares americanos. Los billones se representan como miles de millones de esa moneda, mientras que cada trillón de dólares corresponde a mil billones.

Los montos que se alcanzarán en este proyecto a corto y medio plazo se estiman en trillones de dólares

Turismo	Inversión en promoción turística para sitios patrimonio de la Humanidad	Desarrollos en China y Sureste Asiático con UNESCO	China Road and Bridge Corporation
Manufactura	Experiencia china en manufactura, trenes de alta velocidad, energía nuclear	Creación de Corredor Económico China-Paquistán	China State Construction Engineering Corporation
Finanzas	Demanda de bonos, seguros, administración de cartera de activos	Creación de fondos de inversión para financiar proyectos	Infrastructure Financing Facilitating Office con: HSBC, GE, KPMG, etc.

Fuente: Elaboración propia, adaptado de Ernst & Young, "Navigating the Belt and Road", (2015).

3.5. Las empresas en la Nueva Ruta de la Seda

En la tabla 3 señalamos los sectores más beneficiados en este plan, lo que sin embargo no significa que las oportunidades que se presentan puedan traducirse fácilmente en prósperos negocios. Puesto que las primeras empresas que han intervenido han sido, por lo general, paraestatales del gobierno chino, los criterios de negocio han quedado comúnmente subordinados a motivaciones geoestratégicas. La información de los resultados de tales operaciones no está disponible, como no lo está tampoco una lista que incluya a las empresas involucradas en esta iniciativa. Se sabe que hay un gran número de ellas, pero también hay un número creciente de ellas que parecen ser parte de la Nueva Ruta de la Seda, cuando en realidad tan solo intentan beneficiarse ganando notoriedad o posiblemente apoyos oficiales (Fok, 2016).

Al estudiar el perfil de las empresas chinas involucradas en esta iniciativa, es necesario entender que la composición de la inversión de China en el extranjero está evolucionando rápidamente, con nuevos actores apareciendo en escena, que reemplazan paulatinamente a las empresas estatales o con fuerte dependencia del Gobierno y subordinadas a intereses geoestratégicos (Valderrey y Montoya, 2016). Nuevas empresas están iniciando su proceso de internacionalización, alcanzando un porcentaje que se estima cercano al 25 % de la inversión total no financiera, ofreciendo diversidad en su oferta y aportando nuevos desarrollos tecnológicos (Niu, 2015, p.43). Los entes considerados demasiado próximos al Gobierno o las instituciones para la promoción de las exportaciones, como el *China Development Bank* o el *Export and Import Bank of China*, están cobijando a nuevas empresas, que claramente gozan de apoyo financiero en condiciones mejores a las que ofrecería el mercado. Además de las organizaciones citadas, merece especial consideración el caso del *China Council for the Promotion of International Trade*, puesto que interviene como agente intermediario entre el gobierno y las empresas a las que se apoya (Dussel y Armony, 2015).

En fechas recientes, las oportunidades de negocio se están abriendo paulatinamente a empresas de otros países, incluyendo de naciones que no están directamente vinculadas a esta iniciativa. Entre estas destacan las empresas europeas que ya han participado en proyectos de inversión dentro de la misma China, como en el caso de la construcción de la presa de las Tres Gargantas, las que aportan soluciones de ingeniería o tecnologías no disponibles hasta el momento en ese país, o aquellas que mantienen inversiones directas en China. Un ejemplo es el de la empresa francesa Alstom, que está reconvirtiendo algunas de las turbinas gigantes construidas para dicho proyecto, pero que ahora serán revendidas en terceros países, mediante proyectos de coinversión con empresas chinas (Hornby, 2016). El gobierno chino en su momento impulsó con gran ímpetu la internacionalización de sus empresas, bajo la política conocida como *Going Abroad* (salir al exterior), pero últimamente a tales esfuerzos se están aunando

las solicitudes más claras y directas para atraer las aportaciones de capital por parte de otros países o de empresas.

Las medidas de inclusión de la iniciativa privada pueden también interpretarse como una estrategia para compartir el control del proyecto, bien sea debido a limitaciones en la disponibilidad de recursos o para hacer frente al recelo que despierta el excesivo poder y protagonismo de China. Al efecto, el gobierno continúa emitiendo reglas a las que deben someterse las empresas que inviertan en la Nueva Ruta de la Seda, intentando limitar su propia intervención o limitarla a establecer y operar procedimientos de control. Ejemplo de ello es el énfasis en el cumplimiento de principios que regulan el impacto ambiental y la responsabilidad social (Minghui, 2016).

En la medida que la dirección de los proyectos recaiga en menor medida en el gobierno, se aumentará el número de actores involucrados, lo que entendemos requerirá en mayor medida el uso de la diplomacia internacional de negocios por parte de las empresas participantes. Hasta ahora, el uso de las herramientas que brinda este tipo de diplomacia ha sido más limitado, generalmente con acciones demasiado locales y no en aquellas en las que las empresas chinas puedan resolver problemas de gran envergadura sin necesidad de recurrir a los mecanismos tradicionales que brinda la diplomacia tradicional.

4. Conclusiones

En este artículo hemos revisado los supuestos teóricos de la interdependencia compleja de Keohane y Nye (1973, 1998, 2000, 2001), que afirman que la visión estatocéntrica del escenario internacional es insuficiente para comprender la actual dinámica de interacciones entre actores estatales y no estatales. Esta dinámica es la base desde la que se diseña y conduce la agenda internacional, mientras que los intereses nacionales son el resultado de un proceso interno de negociación entre diversos actores que inciden en la política exterior de los Estados. Por lo tanto, en la manera que se concibe y aplica la política internacional, esta es el resultado de una interdependencia compleja.

Entendiendo que la Nueva Ruta de la Seda representa un ejemplo paradigmático de los postulados de dicha teoría, hemos descrito la necesidad de incluir en el análisis de esta iniciativa, la multiplicidad de actores y el uso de nuevas formas de diplomacia. Como hemos mencionado previamente, mediante este proyecto, el Gobierno chino persigue diferentes propósitos, entre los que se encuentra garantizar el crecimiento económico para la siguiente década. Este objetivo es prioritario para el Gobierno, pero también beneficia y genera rentabilidad a las empresas participantes. Sin embargo, estos proyectos se originan en un contexto específico en la que las empresas internacionales negocian, promueven e interactúan con gobiernos extranjeros y con diferentes públicos locales.

Creemos que este espacio es el escenario propicio para la diplomacia internacional de negocios, puesto que aporta mecanismos de resolución de conflictos más idóneos ante la complejidad de intereses interdependientes. Defendemos, por lo tanto, la validez de la diplomacia internacional de negocios como elemento complementario que puede coadyuvar al éxito de este proyecto y de aquellos que presenten un alto grado de complejidad, especialmente en la complementariedad de Estado-nación con empresa privada, cuando esta opera más allá de su mercado local.

La visión estatocéntrica del escenario internacional es insuficiente para comprender la actual dinámica de interacciones entre actores estatales y no estatales

Referencias

- Abbas, A. (2009). Managers and diplomacy. *International Journal of Commerce and Management*, 19(4), 256-258.
- Beeson, M., & Li, F. (2016). China's Place in Regional and Global Governance: A New World Comes into View. *Global Policy*. doi:10.1111/1758-5899.12348
- Berridge, G. R. (2002). *Diplomacy: Theory and Practice*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave.
- Bhoothalingam, R. (2016). The Silk Road as a Global Brand. *China Report*, 52(1), 45-52. doi: 10.1177/0009445515613869
- Callahan, W. A. (2016). China's "Asia Dream": The Belt Road Initiative and the new regional order. *Asian Journal of Comparative Politics*. doi: 10.1177/2057891116647806
- Cheung, F., & Lee, A. (2016). *A brilliant plan: One Belt, One Road*. Hong Kong: CLSA. Recuperado de: <https://www.clsa.com/special/onebeltoneroad/>
- Der Derian, J. (2001). Diplomacy. En *The Oxford Companion to Politics of the World*. Oxford: Oxford University Press.
- Dussel, E., & Armony, A. (2015). *Beyond Raw Materials Who are the Actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?* Buenos Aires: Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China y Universidad de Pittsburgh.
- Economist Intelligence Unit. (2015). *Prospects and challenges on China's 'one belt, one road': a risk assessment report*. Recuperado de: <https://static1.squarespace.com/static/529fcf02e4b0aa09f5b7ff67/t/554c49cee4b06fc215162cb4/1431062990726/One+Belt,+One+Road.pdf>
- Esteban, M., & Otero-Iglesias, M. (2015). ¿Qué podemos esperar de la nueva Ruta de la Seda y del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras liderados por China? *Real Instituto Elcano*. Recuperado de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/asia-pacifico/ari18-2015-esteban-otero-que-podemos-esperar-nueva-ruta-de-la-seda-y-banco-asiatico-de-inversion-en-infraestructuras-liderados-por-china
- Ferdinand, P. (2016). Westward ho—the China dream and 'one belt, one road': Chinese foreign policy under Xi Jinping. *International Affairs*, 92(1), 941-957. doi: 10.1111/1468-2346.12660
- Fok, A. (2016, Junio 15). One Belt, Many Companies: The great bandwagoning. *Harbor Times*. Recuperado de: <http://harbourtimes.com/2016/06/15/one-belt-many-companies-the-great-bandwagoning/>
- Gu, J. (2015). *China's New Silk Road to Development Cooperation: Opportunities and Challenges*. Nueva York: United Nations University Centre for Policy Research. Recuperado de: http://i.unu.edu/media/cpr.unu.edu/attachment/1803/UNUCPR_ChinasNewSilkRoad_Gu_.pdf
- Hansen, V. (2015). *The Silk Road: A New History*. Oxford: Oxford University Press.

- Hornby, L. (2016, Mayo 25). China seeks foreign investors for One Belt, One Road push. *Financial Times*. Obtenido de: <https://www.ft.com/content/b04c0800-2246-11e6-aa98-db1e01fab0c>
- Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Keohane, R., & Nye, J. (1973). Transnational Relations and World Politics: A Conclusion. En R. Keohane y J. Nye (Eds.), *Transnational Relations and World Politics* (pp. 371-398). Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press.
- Keohane, R., & Nye, J. (1998). Power and interdependence in the information age. *Foreign Affairs*, 77(5), 81-94.
- Keohane, R., & Nye, J. (2000). Globalization: What's New? What's Not? (And So What?). *Foreign Policy*, 118, 104-119. doi: 10.2307/1149673
- Keohane, R., & Nye, J. (2001). *Power and Interdependence*. Nueva York: Longman.
- La Porte, T. (2016). Influencia de los actores internacionales no-estatales en las estrategias diplomáticas: consideraciones desde la comunicación pública. *Comillas Journal of International Relations*, 6, 28-39.
- Larson, D. W. (2015). Will China be a New Type of Great Power? *Chinese Journal of International Politics*, 8(4), 323-348. doi: 10.1093/cjip/pov010
- Lee, D., & Ruël, H. (2012). Introduction: Commercial Diplomacy and International Business: Merging International Business and International Relations. En D. Lee & H. Ruël (Eds.), *Commercial Diplomacy and International Business: A Conceptual and Empirical Exploration* (pp. 13-19). Bingley, R.U.: Emerald Group Publishing Limited.
- Lee, D. (2016, agosto 18). One belt, one road not 'by china, for china'. *The Business Times*. Recuperado de: <http://0-search.proquest.com.millenium.itesm.mx/docview/1812280788?accountid=41938>
- Lo, C. (2015). China's Silk Road strategy: the opportunities and pitfalls of 'killing three birds with one stone'. *The International Economy*, 29(4), 54-71.
- Menzies, G. (2008). *1421: The Year China Discovered America*. New York: Harper Collins Publisher.
- Minghui, H. (2016, Julio 11). China's First Chinese-Invested Company Social Responsibility Roadmap for the One Belt, One Road Initiative Launched. *China Federation of Industrial Economics*. Disponible en: <http://www.prnewswire.com/news-releases/chinas-first-chinese-invested-company-social-responsibility-roadmap-for-the-one-belt-one-road-initiative-launched-300297009.html>
- Moons, S., & van Bergeijk, P. (2016). Does Economic Diplomacy Work? A Meta-analysis of Its Impact on Trade and Investment. *The World Economy*. doi: 10.1111/twec.12392
- Naqvi, M. (2015, Nov 26). What exactly is 'one belt, one road'? *The Financial Daily*. Recuperado de: <http://0-search.proquest.com.millenium.itesm.mx/docview/1736567642?accountid=41938>

- National Development and Reform Commission. (2015). Action plan on the China-proposed Belt and Road Initiative. Recuperado de: <http://www.chinagoabroad.com/zh/article/action-plan-on-the-china-proposed-belt-and-road-initiative>
- Niu, H. (2015). A New Era of China-Latin America Relations. *Inter-American Development Bank*. Recuperado de: <http://www19.iadb.org/intal/intalcldi/PE/2016/16033.pdf>
- Olier, E. (2016). *Los Ejes del Poder*. Madrid: Pearson.
- Rasmussen, S. B. (2016). La diplomacia de la UE como una superposición cuántica: ¿hacia un marco conceptual para investigaciones multidisciplinares de un fenómeno de pluralización? *Comillas Journal of International Relations*, 6(1), 13-27.
- Ruël, H. (2013). Diplomacy means business. *Windesheimreeks kennis en onderzoek*, 46. Disponible en: <http://www.windesheim.nl>
- Saner, R., Yiu, L., & Sondergaard, M. (2000). Business diplomacy management: a core competency for global companies. *Academy of Management Perspectives*, 14(1), 80-92. doi: 10.5465/AME.2000.2909841
- Van der Leer, Y., & Yau, J. (2016). China's new silk route. The long and winding road. PwC. Disponible en: <http://www.pwc.com/gx/en/issues/high-growth-markets/publications/china-new-silk-route.html>
- Valderrey, F. J. (2016). International Business Diplomacy: Lessons from Latin America. En M. A. Khan (Ed.), *Multinational Enterprise Management Strategies in Developing Countries* (pp. 295-315). Hershey, PA: IGI Global.
- Valderrey, F., & Montoya, M. A. (2016). China to Finance Infrastructure in Latin America. *Network Industries Quarterly*, 18(2).
- Wang, Z. (2015). Europe in China's Incremental Intercontinentalism. *Asian Politics & Policy*, 7(1), 131-144. doi:10.1111/aspp.12165
- Wolters, T. (2012). *Business diplomacy in multinational corporations: An exploratory qualitative study*. (Master's thesis). University of Twente, Enschede, Netherlands. Recuperado de: <http://purl.utwente.nl/essays/62485>
- Xinbo, W. (2016). Cooperation, competition and shaping the outlook: The United States and China's neighborhood diplomacy. *International Affairs*, 92(4), 849-867. doi: 10.1111/1468
- Zhang, F. (2016). China as a Global Force. *Asia and the Pacific Policy Studies*, 3(1), 120-128. doi: 10.1002/app5.115
- Zhang, Y. (2016), Introduction: Dynamism and contention: understanding Chinese foreign policy under Xi Jinping. *International Affairs*, 92(4), 769-772. doi: 10.1111/1468-2346.12661
- Zhao, K. (2015). The Motivation behind China's Public Diplomacy. *Chinese Journal of International Politics*, 8(2), 167-196. doi: 10.1093/cjip/pov005



TUNGSTEN IN THE SECOND WORLD WAR: CHINA, JAPAN, GERMANY, THE ALLIES AND IBERIA

El tungsteno en la Segunda Guerra Mundial: China, Japón, Alemania, los aliados y la península ibérica

Joan Maria Thomàs

ICREA/Universidad Rovira i Virgili
E-mail: joanmaria.thomas@urv.cat



Autor

This article studies the production, legal and illegal trade, and provisioning of strategic mineral wolfram/tungsten both by the Allies and the Axis during World War II. It analyzes the case the world's largest producer of this mineral, China, the trade agreements signed by Chiang Kai-shek before the war with Nazi Germany, the USSR and Britain and their evolution during the global conflict. It also analyzes Japan, its difficulties in obtaining Chinese wolfram and its dependence on Korea. As for Nazi Germany, it studies its supply of Chinese ore until 1941 and later in the Iberian Peninsula, a trade made difficult by the Allied preventive purchases in Spain and Portugal. The article also studies the case of the US, its progressive auto provisioning in the Western Hemisphere, the airlift established between China and India to extract tungsten and distribution of amounts of it in Britain and the USSR. Finally, the article includes an assessment of the importance of tungsten within the set of strategic materials used by the contenders in the war and concludes that the Allied strategy hinder or prevent the provision of the enemy helped to reduce use and negatively affected the effectiveness of its machinery of war.



Abstract

Wolfram; tungsten; Second World War; Second Sino-Japanese War; Nazi Germany; Japan; the United States; Soviet Union; Japan; Britain; Franco Spain; Portugal; smuggling; runners blockade.



Key words

Wolframio; tungsteno; Segunda Guerra Mundial; Segunda Guerra Chino-Japonesa; Alemania nazi; Japón; Estados Unidos; Unión Soviética; Japón; Gran Bretaña; España franquista; Portugal; contrabando; blockade-runners.

Recibido: 12-10-2017. Aceptado: 20-11-2017.



Fechas

El artículo estudia la producción, comercio –legal e ilegal– y aprovisionamiento del mineral estratégico wolframio/tungsteno tanto por parte de los de los Aliados como del Eje durante la Segunda Guerra Mundial. Analiza al mayor productor mundial de este mineral, China, los acuerdos comerciales firmados por Chiang Kai-shek en la preguerra con la Alemania nazi, la URSS y Gran Bretaña y la evolución de los mismos durante el conflicto mundial. Analiza igualmente a Japón, sus dificultades para hacerse con el wolframio chino y su dependencia de Corea. En cuanto a la Alemania nazi estudia su aprovisionamiento de mineral chino hasta 1941 y posteriormente en la península ibérica, dificultado por las compras preventivas aliadas en España y Portugal. Estudia el caso de EE. UU., su progresivo autoaprovisionamiento en el hemisferio occidental, el puente aéreo establecido entre China e India para extraer el wolframio y la distribución de cantidades del mismo en Gran Bretaña y la URSS. El artículo incluye una evaluación de la importancia del wolframio dentro del conjunto de materiales estratégicos utilizados por los contendientes en la guerra y concluye que la estrategia aliada de dificultar o impedir el aprovisionamiento del enemigo contribuyó a disminuir su uso y lesionar la efectividad de su maquinaria de guerra.



This paper examines the procurement and sale of tungsten (also known as wolfram¹) during the Second World War². Tungsten was one of the most sought-after strategic minerals during this period, one badly needed by the most important belligerent countries –Germany, the United States, the Soviet Union, the United Kingdom and Japan–³ who obtained it at different times from China⁴, the United States, Japanese-occupied Korea, British Burma, Bolivia, Portugal, Spain, the Union of South Africa, India and other countries or colonies. This strategic material was used as a component of special-purpose steels, essential in the production of armour-piercing shells and in reinforcing tank armour, gun barrels and warship decks, as well as in the manufacture of light bulb filaments. Furthermore, and most importantly, it was used in machine tools that employed cemented tungsten carbide in cutting tools, with properties equivalent to those of diamond, for cutting steel and other materials⁵.

This paper has its origins in historical research into the relationship between the United States and Francoist Spain during the Second World War, in which I addressed the implications of the *Battle for Wolfram*, the political and economic conflict that set the Allies (USA & UK) aga-

Tungsten was one of the most sought-after strategic minerals during Second World War

1 Both names will be used indistinctively throughout the text.

2 The author wishes to thank the help provided in different instances of the research by professors Xiao Zili (South China Normal University at Guangzhou), Yang Hongyun (Tianjin University), Nobuo Tajima (Seijo University), Haruo Tohmatsu (National Defense Academy of Japan), Kenichi Arakawa (Shiseikan University), Kazuhiro Nogami (Tokyo Metropolitan University), Naoya Izuoka (Keio University), Ken Ishida (Chiba University), Haruko Hosoda (Nihon University), Chad Denton (Yonsei University, Seoul), Joao Paulo Avelas Nunes (Universidade de Coimbra), Rafael García Pérez, Xoám Carmona Badía and Emilio Grandío Seoane (Universidade de Santiago de Compostela), Macià Riutort (Universitat Rovira i Virgili), David S. Painter and Aviel Roshwald (Georgetown University), and Mats Ingulstad (Norwegian University of Science and Technology); as well as the documentary director Paula Cons; and mining engineers Joaquín Eulalio Ruiz Mora and Diego Casal.

3 In the case of Japan it is understood not strictly as Japan proper but also as including the annexed territories of Korea and Taiwan and the so-called Greater East Asia Co-prosperity Sphere (the annexed territories of Manchuria / Manchukuo, the Japanese occupied territories in China –that is to say, Nanking's China–, Burma, Philippines, and others) and the Japanese occupied Dutch and British colonies.

4 When talking about China, this refers to what is known as Free China –the territory not occupied by the Japanese–.

5 The adding of tungsten gives alloy-steels particular qualities, as toughness and resistance to heat and corrosion.

inst Franco from January to May of 1944⁶. It was the most serious conflict between Allied and Neutral states during the war. It involved, on the Allied side, an embargo on the sales of US oil and petroleum products to Franco's Spain, as a means of exerting pressure on the country to cease all exports of tungsten (both to the Allies and to Germany). In this way, the Allies hoped to leave the Nazis in short supply during the six months leading up to the Normandy landings and thereafter. During the embargo tensions were high between the US, which was opposed to yielding to Spanish counterproposals, and the UK, which favoured a less rigid embargo, permitting limited exports to the enemy according to its own need for other imports from Spain, including pyrite, oranges and other products. While the embargo had a significant impact on the Spanish economy, it did not prevent Germany from continuing to import Spanish tungsten: although in theory Spain did not authorize shipments to either side whilst these negotiations were in process, in fact, secretly and via smuggling, quantities of the mineral continued to reach Germany. In any case, the Spanish *Battle for Wolfram* had further consequences, because after it came to an end, the USA made radical changes in its policies towards Neutral nations, demanding (and achieving) an end their sales of raw materials and other products to the enemy.

My research into Spanish wolfram sales to both sides led me to ask where Nazi Germany had obtained it before it did so in Spain and Portugal, and to pose questions about the global importance of tungsten during the Second World War. This resulted, firstly, in an investigation into Chinese wolfram, the most important in the world in terms of production and exports since 1913; secondly, research into Japan's procurement sources for tungsten, including the role of Korean deposits, and the constant smuggling of minerals originating in China; and finally, a study of the evolution of the totality of Nazi Germany's wolfram supplies, first in China and India and then in the two Iberian countries.

The case of Chinese wolfram exemplifies one of the two shifts in worldwide production of the mineral during the Second World War: for reasons we will explain, production in Asia, where there were rich deposits in China, Korea, Burma and Indochina, was eclipsed by the Americas, with deposits in the US, Bolivia and Argentina⁷. The second such shift involved Iberian wolfram (in the first instance Portuguese and then Spanish) when it became essential to a Nazi Germany that was unable to procure it in China, while at the same time, the Allies competed to obtain it, not so much because they needed it as in order to prevent the enemy from acquiring it in larger quantities.

Possessing enough wolfram, or even a surplus, during the Second World War, contributed, insofar as strategic materials did so within the general war effort, to the Allied victory. For its part, the Axis, while never exhausting its supplies of tungsten, was forced to use it less, especially in the manufacture of armour-piercing anti-tank missiles, but also in other war industries, which contributed to its defeat.

Possessing enough wolfram, or even a surplus, during the Second World War, contributed, insofar as strategic materials did so within the general war effort, to the Allied victory

6 Thomàs, J. M. (2011). *Roosevelt, Franco, and the End of the Second World War*. New York: Palgrave-Macmillan. Spanish version: (2010). *La Batalla del Wolframio: Estados Unidos y España de Pearl Harbor a la Guerra Fría (1941-1947)*. Madrid: Cátedra.

7 This is derived from tables regarding the production of wolfram concentrates in the world by continent included in the book by Li, K.C., & Wang, Ch. Y. (1955). *Tungsten. Its Geology, Ore-Dressing, Metallurgy, Chemistry, Analysis, Applications, and Economics*. New York and London: Reinhold Publishing Corporation-Chapman & Hall, pp. 419-424.

1. Chinese tungsten and Nazi Germany, Japan, the Soviet Union, the United Kingdom and the United States

Since the beginning of the 20th century, China has been the world's largest producer of tungsten. Between 1913 and 1937 it accounted for 37 % of the world's total output of wolfram concentrates⁸, producing 134,141 tonnes, followed by the British colony of Burma, with 17.4 % (63,067 tonnes) and the USA with 10.8 per cent (30,067 tonnes). Other producers included Bolivia (7 % - 25,605 tonnes), British Malaya (5.7 % - 20,590 tonnes), Portugal (4.7 % - 16,991 tonnes)⁹, Japan (3.5 % - 12,600 tonnes), Australia (3.3 % - 11,932 tonnes), Argentina (2 % - 7,218 tonnes), Indochina (1.9 % - 6,922 tonnes), Spain (0.9 % - 3,900 tonnes) and the UK (0.9 % - 3,395 tonnes). Within China, 95 % of the tungsten was extracted in the Nanling region, a mountainous area that includes part of the southern provinces of Kiangsi, Kwantung, Kwangsi, Yunnan and Hunan, the first having the largest wolfram deposits and supplying 70 % of the total output of wolframite, the mineral form in which tungsten is most commonly found in the region¹⁰. During the inter-war period Chinese wolfram had already become an object of desire for countries including Germany, the Soviet Union, the United Kingdom, the United States, France, Italy, the Netherlands and Belgium. At the same time, fluctuations in its price were a barometer of expectations of peace or further wars, as occurred before and after the World Disarmament Conference in Geneva in 1932, when the prospects of an agreement first made the price fall and then –after talks failed– rise¹¹. However, in China, wolfram production was not affected by the sudden slump in external demand that occurred in the rest of the producer countries at the end of the First World War, a slump that had been accompanied by a fall in prices, and by the closure of mines. Both the high quality of the mineral and low extraction costs, basically due to the low cost of Chinese labour, contributed to this effect¹². On the other hand, production was temporarily affected by internal events, such as the civil war between the Communist Party of China and the government of the Republic of China that broke out in 1927, specifically between 1930 and 1934, when the main productive area, in the south of Kiangsi province, was occupied by the Red Army, which established a Soviet there. The encirclement of the area by Republican troops and the battles that took place there meant that many mines ceased production. Furthermore, the traditional (and less expensive) exit route for the mineral destined for export, transportation via river to reach Shanghai, was cut off, leaving only the alternative route, which led to Guangzhou by land. In fact tungsten production fell from 10,000 tonnes (1929) to 4,700 (1934). However, when the Communists withdrew in October 1934 to begin the Long March, production gradually recovered¹³.

Fluctuations in the price of wolfram were a barometer of expectations of peace or further wars

8 Wolfram is used in the form of concentrates, which are produced by treating the mineral after it has been separated from the impurities or other minerals it is associated with. The most common level of concentration is 60 % WO₃.

9 Li-Wang, *op. cit.*, p. 413

10 Another one, very common in other places of the world, is scheelite.

11 First, up to 70 yuans per dan (Dan: One Chinese mass unit. There were 2 kinds of dan in tungsten business. One is Kupingdan, another is Dan. 1 ton= 16.8 Kupingdan=10 dan), and afterwards, up to 130: Zili, X. (2008). *The Head of Special Mineral: An Analysis on Development of Tungsten Industry in 1914-1919*. (PhD Dissertation) Sun Yat-Sen University, p. 60.

12 Zili, X. (2005). Development of Tungsten Industry in South Jiangxi Province in 1914-1949. *The Journal of Chinese Social and Economic History*, 3, 85-87.

13 *Ibidem*, p. 62.

Despite this temporary disruption, the importance of tungsten to the Chinese government as a commodity exclusively for export and as a significant source of income meant that during the remainder of the 1930s, efforts were made to establish a centralised system to control production. It was not a simple process, given the patchy and often weak influence that Chiang Kai-shek, the “Generalissimo” and supreme leader of the Republic, was able to bring to bear on certain areas of the country, which included the provinces where tungsten was produced. In fact, the provinces of Kiangsi and Kwantung had had their own controls from the late 1920s onwards, which had provoked complaints from business owners to the government of the Republic and, above all, a decline in production of the mineral. Centralised control –always limited– would not arrive until February 1936, in the shape of an Agreement on Control over the Tungsten Industry formulated by the Ministry of Economic Affairs, and passed by Executive Yuan’s fourteenth meeting, which would establish central control over tungsten and construct a legal system for the tungsten industry¹⁴.

However, the government’s interest in the production and sale of wolfram went beyond its strictly commercial and fiscal aspects and was directly related both to the civil war affecting the country and to the complete occupation of Manchuria by Japan since 1931, with the threat that Japan posed to the stability and integrity of China. This threat took on a new and critical dimension with the outbreak, in July 1937, of the Second Sino-Japanese War (a war never formally declared by Japan) whereby the Japanese intended to seize the richest regions of the country. For this reason Chiang Kai-shek had sought ways of reorganising, training and equipping his armed forces with modern material and professional advice from overseas, to which end he had approached Germany, contracting military leaders and officers of the German armed forces. The most prominent among them was General Hans von Seeckt, the head of the mission sent by the German army, whom the *Generalissimo* named Adviser-general of the National Government between 1934 and his death in December 1936.

Fortunately for Chinese interests, the Japanese invasion of 1937 and the subsequent war did not affect Chinese tungsten production until seven years later, during the final years of the Second World War, in 1944. Until that time, Japanese forces were unable to seize control of producer areas. During the previous seven years, tungsten in areas controlled by Japan only accounted for 0.1 % of the total reserves. It was in 1944, in the course of the Japanese army offensive known as Ichi-Go, when the richest reserves were affected. However, the conquests of 1937-1938 had indeed –once again– disrupted transport routes along which the mineral arrived at export centres. When Shanghai was occupied by the Japanese at the end of October 1937, wolfram had to be redirected to Guangzhou; and when this city fell in October 1938, the tungsten route turned towards the British colonies of Hong Kong and Burma (specifically Rangoon), and French Indochina. For its part, the Chinese government, through the National Resources Corporation (NRC), sought –successfully– to guarantee and increase production of the mineral, granting incentives both to the miners and the mine owners, which took the shape of postponements of the call to military service, extra rice rations, and loans¹⁵.

All of this, however, was not enough to forestall or halt the existence of a flourishing contraband market that derived from the pilfering of approximately 30 % of the output of Chinese tungsten

The Japanese invasion of 1937 and the subsequent war did not affect Chinese tungsten production until seven years later, during the final years of the Second World War

14 *Ibid.*, p. 189.

15 *Ibid.*, p. 87.

—according to figures from 1938— which originated in producer areas and was stimulated by the higher prices it was possible to obtain on the black market in Hong Kong, run in parallel to the colony's official market. The mineral arrived after circumventing the NRC's checks and being shipped in junks. Unsurprisingly, the country that took greatest advantage of the black market, in Hong Kong and later in the Portuguese colony of Macao or in British Rangoon, was Japan. In fact Japan's contraband purchases continued throughout the world war, because after Japan occupied Hong Kong and Rangoon, wolfram continued to be smuggled there. As for legal purchases in the two British colonies, these continued until March 1941, at which time the United Kingdom banned them.

The history of exports of Chinese tungsten to the Great Powers during the 1930s tracked developments in international politics during this tumultuous period; and of course, to an even greater extent, the not always stable alignments of the powers during the Second World War.

As regards Nazi Germany, Hitler's coming to power brought a renewed German interest in obtaining Chinese wolfram as part of the policy of rearmament and preparation for war. Germany had already used the mineral during the First World War, obtaining it during the pre-war period in the tungsten mines of Wales¹⁶ and purchasing it during the conflict —as did Austria-Hungary and the countries of the Entente— from Portugal and Spain¹⁷. But from 1933 onwards, it worked with renewed interest to sign trade agreements with China that would allow for wolfram and other strategic materials to be exchanged for arms and industrial products on a massive scale. At the same time, this new interest entailed a radical break from previous policies —those of the Weimar Republic and its army— that favoured the military relationship with the Soviet Union.

These conversations with China took place with the central government and some provincial governments, especially with that of the principal wolfram-producing province, Kiangsi¹⁸. As a result, on 23 August 1934, the first agreement was signed —the Treaty for the Exchange of Chinese Raw Materials and Agricultural Products for German Industrial and other Products— on the exchange of tungsten for arms and industrial products¹⁹. On the Chinese side, it was signed by a representative of the central government, and on the German side by the head of the Handelsgesellschaft für Industrielle Produkte (HAPRO), a consortium created by the army and the German economic ministries in order to group together all the official and private companies that were operating in China. Two years later, on 8 April 1936, the agreement was replaced by another, which was also based on barter, and would thus allow China to receive new weaponry and various kinds of industrial equipment without going into debt. However, on 25 November of the same year, Germany signed the Anti-Comintern pact with Japan, making it clear which strategic options took priority for Hitler in the Far East. This was a hard blow for the Chinese, who had not expected it. The fact was that the Fuhrer regarded Japan as a more important ally than China in a future war against the USSR. He had in mind Russia's defeat by Japan in the 1904-1905 war, and also regarded China as incapable of resisting Soviet attacks. Furthermore,

Hitler's coming to power brought a renewed German interest in obtaining Chinese wolfram as part of the policy of rearmament and preparation for war

16 Li-Wang, *op. cit.*, xi;

17 Caruana de las Cagigas, L., & González Calleja, E. (2014). La producción y contrabando de wolframio en España durante la Primera Guerra Mundial. *Ayer*, (95).

18 Zili, X. (2008). Nationalist government's attempt on tungsten control and the establishment of tungsten control. *Historical Research*, 1, 116-117. In order to gain a complete insight of the negotiations, see Kirby, W. C. (1984). *Germany and Republican China*. Stanford: Stanford University Press, pp. 102-144.

19 Strauss, H. (2001). *Deutschland und der Japanisch-chinesische Krieg*. Seminararbeit, pp. 86-88.

from a racial point of view, he considered the Japanese superior to the Chinese, whom he had compared to African Americans in his book *Mein Kampf*²⁰.

However, despite this clear inclination towards one of the two opposing sides then engaged in a war on Chinese territory, Germany did not break off commercial relations with China, and over the next two years would continue to obtain tungsten in exchange for supplying arms and industrial products. But these exchanges took place against a background of significant disagreements within the upper echelons of Nazi leadership. So while in 1938 the new Foreign Minister, Von Ribbentrop –who replaced Von Neurath– had granted diplomatic recognition to Manchukuo (the Japanese puppet state established in 1932 in Manchuria, another Chinese region occupied by the Japanese), and Goering –in charge of the Four Year Plan– had ordered that the deliveries of German war materials contracted under existing agreements should stop, and the military mission that worked closely with Chiang Kai-shek had been withdrawn during the following months of May and June...²¹ the need for wolfram as a key element for German industry and rearmament led the Wehrmacht and Finance Minister Funk to advocate the continuation of these agreements to Hitler, and had been successful. In fact, in October 1938 HAPRO, with the approval of Funk and the opposition of Ribbentrop, had signed a new barter agreement to the value of 7.5 M Reichmarks a month²².

Despite this, the cooling of relations was a fact, and brought about a decrease in the amount of Chinese wolfram arriving in Germany, which fell first from 8,962 tonnes in 1938 to 4,142 tonnes in 1939 and later, dramatically, after the outbreak of war in September 1939, to 420 tonnes in 1940²³. A key part in this decline was played by gradual establishment of a naval blockade by the United Kingdom, even though Germany struggled to circumvent it with blockade-running surface vessels and, later, with submarines. The Germans' first attempt to maintain imports of Chinese wolfram during the war was to transport it through Soviet territory. This was possible thanks, on the one hand, to the economic agreement that complemented the Ribbentrop-Molotov on 23 August 1939 as well as other pacts concluded in early 1940²⁴; but also and in particular, because of other agreements that were in effect, this time between China and the Soviet Union, dating from 1938 and 1939. Japan was also a factor.

The routes used to transport the mineral were a maritime one from Hong Kong to Vladivostok (with cargos disguised as Soviet consignments to get around the British ban on supplying the enemy, in force since 1939), which connected to the trans-Siberian railway and then Germany; but also a land-only route that passed through the territory of Manchukuo to reach the USSR and, from there, Germany. On this latter route, the mineral was collected in Guiyang and transported to Xingxingxia, or originally to Hami, even further away. However, it seems that Japanese

The Germans' first attempt to maintain imports of Chinese wolfram during the war was to transport it through Soviet territory

20 Kirby, *op. cit.*, p. 140.

21 *Ibidem*, p. 235.

22 *Ibid.*, p. 246

23 *Id.*, p. 248.

24 On February 11th 1940 both countries signed a new economic agreement by virtue of which the USSR would deliver "larger quantities of oil, grain, timber, iron and various non-ferrous ores. Also, it would offer transit facilities for certain raw materials from the Middle East and the Far East –notably rubber and a million tons of soybeans from Manchuria–" Wright, G. (1968). *The Ordeal of Total War 1939-1945*. New York: Harper & Row, p. 57.

cooperation was not especially active²⁵, probably due to its own need for Chinese tungsten²⁶. In any case, the end of the trade between China and Germany would not come until shortly after the Nazis attacked the USSR, when China declared war on Germany.

In parallel to the efforts it made to maintain its agreement with Nazi Germany, but also in light of the uncertainty into which the relationship had been plunged since 1936-1938, Chiang Kai-shek's government reacted by signing new trade agreements for the sale of tungsten and other strategic materials to other countries. Between 1938 and the outbreak of the Pacific War –after the Japanese attack on Pearl Harbor on 7 December 1941– it signed economic treaties with the Soviet Union, the United Kingdom and the United States. The first two were, similarly to those signed with Germany, barter agreements, exchanging military and industrial equipment for tungsten and agricultural and mineral products. By contrast, those signed with the United States were different: China would sell wolfram (as well as tung oil and tin) and with the profits they obtained pay off the loans granted by the US for the purchase of arms²⁷.

With the Soviet Union –which had no tungsten deposits within its own territory and needed the mineral urgently– and within the framework of the Sino-Soviet Non-Aggression Pact of August 1937, China signed three agreements, two in 1938 (1 March and 1 July) and a third in 1939 (13 June), to a value of 250 million dollars, which would be paid off by the Chinese with wolfram, antimony and tin²⁸. In exchange, China received 600 aircraft, 1,000 guns and howitzers and 8,000 machine guns, as well as Soviet military attachés and air crews²⁹. However, when Germany attacked the Soviet Union in June 1941, it cut off Soviet military assistance to China, as well as the trans-Siberian railway³⁰ and thereafter Chinese wolfram would arrive in the USSR by slower routes and, in particular, as we will see, by a new route, involving nothing less than an airlift, conducted by the US.

The Chinese government signed two agreements on tungsten with the United Kingdom –in August 1939 and in June 1941– to a value of 6 million pounds. Rather than procuring the mineral for themselves –they obtained 77 % of their supplies³¹ from the colonies in Burma, the Malay States and Straits Settlement, and a smaller proportion from Welsh mines– Britain's greatest concern after the outbreak of war in 1939 was firstly, to prevent Nazi Germany and (after spring 1941) Japan from obtaining the tungsten that was leaving by sea from Hong Kong, Rangoon or any other British or Allied colonial port. For this reason, from the beginning of the war onwards

The end of the trade between China and Germany would not come until shortly after the Nazis attacked the USSR

25 Akira, K. (2009). The Reality of Wartime Economic Cooperation: From Germany's Blitzkrieg Victory to its War with the Soviet Union. In Kudo Akira, Tajima Nobuo, Erich Pauer (Eds.). *Japan and Germany. Two Latecomers to the World Stage, 1890-1945* (Volume I: 'A Chance Encounter in East Asia') (p. 344). Folkestone: Global Oriental.

26 The Japanese provided only few ships monthly for the transport of goods to Vladivostok, language difficulties, lack of trained personnel, delay in transit permits, and considerable mistrust among German, Russian, and Japanese officials: Kirby, op. cit., p. 244.

27 Xiao Zili, "The head..." Cit., p. 203.

28 *Ibidem*.

29 Fallin, Soviet Peace Efforts on the eve of World War II (September 1938-August 1939), Documents and Records, Novosti Press Agency Publishing House (19739: 45) cit. Bingyan Cai, The Search for Allies: Chinese Alliance Behavior from 1930 to the End of WWII. A Professional Paper Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Arts In Diplomacy and military Studies (Hawai'i Pacific University, 2009), p. 45-46.

30 Chou Whei-Ming, Ch. (2009). The Wang Jing-wei regime and the German Japanese Alliance. In Kudo Akira, Tajima Nobuo, Erich Pauer (Ed.). *Japan and Germany. Two Latecomers to the World Stage, 1890-1945* (p. 373). Folkestone: Global Oriental.

31 Hurstfield, J. (1953). *The Control of Raw Materials*. London: Her Majesty Stationery Office and Longmans, Green and Co., p. 167.

they established a system of export licences, a system that would not, however, succeed in preventing ongoing tungsten smuggling, which placed a not inconsiderable percentage of Chinese output on the international market, at prices that were between 10 and 20% lower than the official ones – a circumstance that furthermore placed downward pressure on the prices set by the Chinese NRC–. Throughout 1940, the British government had been unsure how to prevent this illegal trade out of Hong Kong, and contemplated the creation of a body that would purchase all the wolfram that arrived there, but feared that this would displace the black market to Macao. Meanwhile, it demanded that Japan agree to use the tungsten purchased legally in the colony solely for domestic consumption, and prohibited it from ceding the mineral to third countries (in other words, Nazi Germany). Japan formally accepted these demands... while continuing its purchases on the black market, and continuing to send mineral to Germany via the USSR, or via blockade-runners. The situation was to change, however, in March 1941 when the British ceased to grant wolfram export licences to Japan and decided to create the Metals Purchasing Board in Hong Kong, the body through which they intended the NRC to control all tungsten purchases in the colony, to sell it to the United States afterwards. This did not prevent the Japanese from continuing to get hold of varying amounts of smuggled mineral either. But after Pearl Harbor, Japanese prospects would improve once again, after the occupation of Hong Kong (25 December, 1941), Rangoon (7 March, 1942) and the whole of Lower Burma. Furthermore, the following April, the Japanese advanced north and cut off the Burma Road, the land route that connected Burma and China, a route whose construction had begun following the outbreak of war between China and Japan, its objective being for Chinese products to be able to get around the Japanese naval blockade. The route had been operational since 1939. With the road cut off, and the Japanese occupation of most of British Burma, the arrival of Chinese wolfram in the United Kingdom came to depend entirely on the United States.

The United States –the world’s third-largest producer of wolfram in the pre-war period, whose output would almost equal that of China during the Second World War– signed three commercial agreements with Chiang Kai-shek’s government after 1939, relating mainly to tungsten, as well as a further two on products such as tung oil (the agreement of 25 February 1939 to the value of 25 million dollars in exchange for 220,000 tonnes) and tin (that of 20 April 1940 to the value of 20 million dollars³² in exchange for 40,000 tonnes). The first of those relating to wolfram –that of 22 October 1940– followed a request from Chiang Kai-shek made immediately after Japan’s signing of the Tripartite Pact on 27 September 1940 and the occupation of the northern part of French Indochina –held by the Vichy government– at the end of the same month; an occupation that cut railway links to China³³. In this first deal, the United States granted China a 25 million dollar loan in exchange for 30 million dollars’ worth of tungsten.

The second agreement, of 30 November 1940, consisted of a 100 million dollar loan, again in exchange for tungsten as well as antimony and tin³⁴. But the most important agreement came shortly after Pearl Harbor, in early 1942, when the United States granted a third loan, extre-

In this first deal, the United States granted China a 25 million dollar loan in exchange for 30 million dollars’ worth of tungsten

32 Marshall, J. (1995). *To have and have not. Southeast Asian Raw Materials and the Origins of the Pacific War*. Berkeley and London: University of California Press, pp. 39-40.

33 In June 1940 the US had carried off a large consignment of Chinese wolfram stockpiled in French Indochina, taking it before the Germans and Japanese could do so. This audacious operation led to the Vichy regime’s removal –at German insistence– of the governor, General Georges Catroux, and his replacement by Admiral Jean Decoux. The four merchant vessels sent by the US to transport the wolfram were pursued by the Imperial Navy, without success: Li-Wang, *op. cit.*, p. xiv-xv.

34 Marshall, *op. cit.*, p. 40.

mely generous and of the utmost strategic value, to the value of 500 million dollars, without specifying its purpose except in the most general terms: “to assist in the war against Japan and to contribute to the stabilization of China’s wartime economy”³⁵. Of this sum, a considerable proportion was dedicated to the purchase of tungsten and other Chinese mineral and agricultural products.

In total, between 1938 and 1945, the United States granted China 1,500 million dollars in loans, not counting the 846 million in *materials and services* supplied under the Lend-Lease law, beginning a month after the law was passed in March 1941³⁶. After the United States entered the war, there were two exit routes for Chinese goods: the air route to which I have referred above, which was the principal one, and a land route. On the former, aircraft carried wolfram concentrate from China to eastern India and from there to the north by railway, to the west coast of the subcontinent, from where it was shipped to the United States, Great Britain and the USSR. On the latter, the mineral was sent north to the Soviet Union. The air route soon became known as “The Hump” because the aircraft flew over the Himalayas

In short, most of the Chinese tungsten –with the exception of that smuggled by the Japanese– ended up in the hands of United States, which used it in industry but also distributed some to the Soviet Union and the United Kingdom during 1942, 1943 and the first months of 1944. Thereafter, from mid-1944 onwards, the USSR would be the main beneficiary, receiving all the wolfram extracted from China, as result of the oversupply of the mineral in the United States.

The United States’ interest in Chinese wolfram, and the organisation of the airlift to export it, should be placed in the context of the general mobilisation into which the country flung itself immediately after Pearl Harbor. At the end of 1941 Secretary of State Cordell Hull had approached Chiang Kai-shek, offering to purchase wolfram and other raw materials needed for the US war effort on a massive scale. He had two aims: procurement for his own industries, and the extraction of minerals from producer areas that were liable to fall into Japanese hands. Faced by the same threat, and in their own Asian colonies, both the British and the Dutch had reacted by applying a scorched earth policy when the Japanese began their advance towards Burma, Malaya and the Dutch East Indies. In fact, production of the first two would –for this very reason– be greatly reduced throughout the rest of the conflict³⁷. But it was only after the fall of Rangoon³⁸ and the cutting off of the sea route to its port, as well as the Burma Road, that the United States had decided to activate the new air route between China and India³⁹. On the 20-25 March 1942, meetings were held in Chungking –the seat of the government of Free

In short, most of the Chinese tungsten –with the exception of that smuggled by the Japanese– ended up in the hands of United States

35 “Summary of United States Government and Military Aid Authorized for China since 1937” January 1950. State Department Memorandum quoted in Kirby, W.C. (2015). *The Chinese War Economy*. In James C. Hsiung & Steven I. Levine, *China’s bitter victory. The war with Japan 1937-1945*. London: Routledge, p. 200 (reprint from Taylor & Francis, 1992); Schaller, M. (1979). *The United States and China in the Twentieth Century*. New York: Oxford University Press, p. 72.

36 “Second Report under the Act of March 11, 1941 (Lend-Lease Act)”, *Academia Sinica*, Institute of Modern History, *Mei guo jun yuanhua (The American military and financial assistance to China)*, Box 1, 23-4 quoted in Chen Hao (2015). *Negotiating for Alliance. Republican China’s Relations with National Socialist Germany and the United States, 1937-1941*. Montreal: MA Th, McGill University, p. 80.

37 Li-Wang, *op. cit.*, p. 422.

38 US Embassy Chungking to State Department, April 19, 1942. RG 234 Records of the Reconstruction Finance Corporation. Metals Reserve Company. National Archives and Records Administration (NARA-2).

39 Telegram State Department US Ambassador to Chungking December 27, 1941; telegram US Embassy Chungking to State Department, December 31, 1941. RG 234 Records of the Reconstruction Finance Corporation. Metals Reserve Company. National Archives and Records Administration (NARA-2).

China— between Lieutenant general Stilwell —head of the US Military Mission to China, Lend-Lease supervisor and Chiang Kai-shek's Allied chief of staff— Dr Wong Wen-hao —Minister of Economic Affairs and Chairman de la NRC— and Teichman, an adviser at the British Embassy, to organise the airlift, which would link the Chinese airport of Dinjan with aerodromes in the India state of Assam, and, from there, by train, to the ports of Bombay and Karachi. From there, the goods would be shipped to the United States, arriving two to three weeks later. A proportion would then be sent on to the United Kingdom and the Soviet Union.

At that time, in March 1942, there were 5,150 tonnes of wolfram in China awaiting transport, and to begin the process, 25 aircraft carrying US war supplies were to arrive in Kunming. They would then return to India carrying tungsten and other minerals. It was also in these meetings that the opening of land route to connect China and India, passing through Higher Burma, was first suggested⁴⁰; a road that would be built and would be known as *Ledo* (the name of the Indian town and railway terminal where it was to end) *Road* or *Stilwell Road*. This route, however, would not be completed until 1945.

As a result, depending exclusively on the air route, the transport of Chinese wolfram was organised, between July 1942 and February 1943, under contract to the official China National Aviation Corporation (CNAC), by the US Company Pan American Airways. The transport was in fact paid for by the United States with funds from the Metals Reserve Company of the Board of Economic Warfare⁴¹. Later, from the second of the dates mentioned and until the end of the war, the CNAC used between 24 and 26 aircraft supplied through the Lend-Lease agreement for the Services of Supply, United States Army Forces in China, Burma and India. The trade-off was always the same: the aircraft carried military supplies from India and returned with consignments of wolfram, antimony and tin⁴² via a 500 mile air bridge⁴³.

However, as we have mentioned, over this two-and-a-half-year period the United States went from urgently needing Chinese wolfram to a situation of oversupply. This accumulation of stocks was caused both by increased production in the country's own mines (which during 1942 and 1943 had been able to produce 8,467 and 10,836 tonnes of wolfram concentrates respectively) and by imports of wolfram from Bolivia (producing 5,606 and 6,902 tonnes in the same period) and Argentina (2,115 and 2,390 tonnes)⁴⁴... and also, to a certain extent, by the Chinese taking advantage of the agreement to send wolfram in larger quantities than those agreed for each year⁴⁵. In fact, by August 1943, US authorities estimated that total wolfram imports for the

The United States went from urgently needing Chinese wolfram to a situation of oversupply

40 Enclosure n. 1 to dispatch n. 330 March 24, 1942 US Embassy Chungking to State Department. RG 234 Records of the Reconstruction Finance Corporation. Metals Reserve Company. National Archives and Records Administration (NARA-2).

41 State Department and Board of Economic Warfare authorization July 8, 1942 included in Memorandum from Metals Reserve Corporation to Treasury Department April 4, 1943. RG 234 Records of the Reconstruction Finance Corporation. Metals Reserve Company. National Archives and Records Administration (NARA-2).

42 Memorandum by Second Secretary of Embassy in China, December 12th, 1944. *Foreign Relations of the United States (FRUS) 1944, vol. VI China*, p. 202-205.

43 Contract between China National Aviation Corporation and Service of Supply American Army Forces in China, Burma, and India. February 17, 1943. RG 234 Records of the Reconstruction Finance Corporation. Metals Reserve Company. National Archives and Records Administration (NARA-2).

44 Li-Wang, *op. cit.*, p. 419.

45 Telegram Foreign Economic Administration to US Embassy Chungking November 24, 1943. RG 234 Records of the Reconstruction Finance Corporation. Metals Reserve Company. National Archives and Records Administration (NARA-2).

whole year would reach 27,150,000 pounds, when projected consumption was 22,000,000⁴⁶. By 1944 the situation was even worse, with projected imports at 47 million pounds, and consumption at 24 million... a figure soon lowered to 19, a level it was possible to cover from the country's own production and imports from Bolivia and Argentina⁴⁷. But this did not alter the United States's commitment to extracting wolfram and other minerals from Chinese territory⁴⁸. The solution to the oversupply problem was to send most of the tungsten extracted in 1944 to the Soviet Union and, in 1945, to send all of it. In fact, in 1944 the United States kept only 1,623,000 pounds of Chinese tungsten while the USSR received 11,550,000⁴⁹.

However, during the last year of the war, the production and transportation of wolfram in Free China was seriously compromised by Japanese military operations; specifically by the Ichi-Go campaign, the series of three separate battles in the Chinese provinces of Henan, Hunan and Guangxi intended to connect Japanese occupied areas in China with French Indochina, and capture air bases in southeast China from which American bombers were attacking the Japanese homeland and shipping. Fighting affected wolfram producer areas, and cities such as Dayu and Ganzhou in Jiangxi Province, Nanxiong and Lechang in Guangdong Province, fell in 1944 or 1945. China's tungsten industry was almost brought to a complete halt. According to Xiao Zili, mines in Jiang Province ceased production in the summer of 1944:

The solution to the oversupply problem was to send most of the tungsten extracted in 1944 to the Soviet Union

On 3rd July, Tungsten Management Office's Eighth office in south Jiangxi Branch received an order, commanding it to stop purchasing tungsten, dismiss the miners and shut down the mines temporarily due to the transportation problem and difficulty of getting money. Yaogangxian Mine was forced to stop when Henyang in Hunan Province fell in August 1944. Zhengjiang Company and Minsheng Company were two tungsten companies that operated the longest in Guidong, Hunan Province. They never stopped producing tungsten since the First World War. These two companies stopped the business successively in 1944 when the battles became worse, the transportation became harder, and the market demand was small⁵⁰.

In fact, output in 1944 and 1945 would only be a third of 1943's, falling from 9,734 tonnes in 1943 to 3,502 and 2,929 respectively. Whether the Japanese were able to obtain this tungsten was another matter, and appears not to have been the case, as we shall explain below.

46 US Embassy Chungking to Foreign Economic Administration, August 7, 1943 RG 234 Records of the Reconstruction Finance Corporation. Metals Reserve Company. National Archives and Records Administration (NARA-2).

47 Memorandum to Major Gunderson quoting Combined Raw Materials Board-War Production Board-Tungsten Branch figures. December 4, 1943. RG 234 Records of the Reconstruction Finance Corporation. Metals Reserve Company. National Archives and Records Administration (NARA-2).

48 *Ibidem*.

49 Air Transportation of Strategic Materials from China to India. Reports. RG 234 Records of the Reconstruction Finance Corporation. Metals Reserve Company. National Archives and Records Administration (NARA-2).

50 Xiao, Zili. *The Head of Special Mineral...* cit., p. 63

Table 1. China's foreign loans involving tungsten ore before the pacific war

Country	Date	Loans	Duration (Years)	Deadline	Collateral
Germany	April 1936 Verbal agreement July 1938.	One hundred Reichmarks 7,5 M Reichm/month	Not limited	1939	50% agricultural products; 50% mineral products.
Soviet Union	March, 1 1938	U.S.\$50 million	5	1943	50% agricultural products; 50% mineral products.
	July,1 1938	U.S.\$50 million	7	1945	50% agricultural products; 50% mineral products.
	June, 13 1939	U.S.\$150 million	13	1952	50% agricultural products; 50% mineral products.
Britain	August, 18 1939	£3 million	15	1954	50% agricultural products; 50% mineral products.
	June, 5 1941	£3 million	15	1956	50% agricultural products; 50% mineral products.
United States	February, 9 1939	U.S.\$25 million	5	1944	220,000 tons of tung oil
	April, 20 1940	U.S.\$20 million	7	1947	40,000 tons of Yunnan Tin
	September, 25- October, 22 1940	U.S.\$25 million	5	1945	U.S.\$30 million worth of tungsten ores
	November, 30 1940 ⁵¹	U.S.\$100 million	7	1948	tungsten, tin and antimony.
	February 1941	U.S.\$500 million			agricultural and mineral products, Tungsten

Sources: Zili, X. (2008). *The Head of Special Mineral: An Analysis on Development of Tungsten Industry in 1914-1919*. (Ph D Dissertation) Sun Yat-Sen University, p. 201; USSR 150 M credit in: Sun, Ke, *Zongsu Guanxi [Sino-Soviet Relations]* (Shanghai: Zhonghua Shuju, 1946), pp. 513-514; Marshall, J. (1995). *To have and have not. Southeast Asian Raw Materials and the Origins of the Pacific War*. Berkeley Los Angeles: University of California Press, pp. 39-40.

2. Japan, Korean tungsten and the continued smuggling of Chinese tungsten

Japan, unlike the United States (which had deposits in its own territory) and Nazi Germany and the Soviet Union (whose ability to produce their own was insignificant) but like the United Kingdom (which had wolfram in some of its colonies), had access to considerable amounts of tungsten in its foreign possessions. And in one in particular: Korea. At the same time, in contrast to Great Britain's situation with respect to its wolfram-producing colonies, the Korean peninsula was close to the Japanese mainland and, five years after occupation in 1905, Japan annexed Korea, so formally it was part of the country. Korea provided 60 per cent of the tungsten Japan required, with production continually rising after 1934, reaching maximum levels ten years later at 8,403 tonnes of wolfram concentrate⁵². Mainland Japan had small deposits of its

51 The signing dates of the contracts between China and the US do not match in all the sources. According to two letters from the Metals Reserve Corporation to the US Commercial Corporation dated April 14th 1944, when the transfer of the management of the programs of New Caledonia and China to the USCC, they were: 10/22/1940; 1/31/1941; and 6/4/1941: Metals Reserve Corporation to USCC April 19, 1944. RG 234 Records of the Reconstruction Finance Corporation. Metals Reserve Company. National Archives and Records Administration (NARA-2).

52 Li-Wang, *op. cit.*, p. 422.

own –which supplied another 10 %– while to meet the rest of its needs, before the outbreak of the Pacific war, it depended on imports from British colonies –including Burma, Malaya and Hong Kong– the United States, Bolivia, the Philippines⁵³ and China. At the same time, and as we have described, legal procurement from this last country was interrupted in 1937 after the invasion, as a result of which Japan had to purchase Chinese tungsten in Hong Kong and other colonies, both legally and through non-official channels.

In 1939, with the outbreak of the war in Europe, the transport of tungsten by sea to the West had become difficult and risky, and as a result the amount of the mineral available in Hong Kong, Macao and Rangoon increased. This allowed the Japanese to acquire larger quantities of wolfram, both legally and illegally. In Hong Kong in particular, Japan became the principal purchaser of wolfram: between January and April 1940 alone, it acquired 606 tonnes⁵⁴ [3998] and around 1,400 dans of tungsten were transported to Japan from Hong Kong each month, equivalent to 1,000 tonnes a year⁵⁵. And when in March 1941, Britain banned Japanese purchases of the mineral in the colony, they used Macao and Kwangchowwan as supply lines, as well as organising extraction operations in Tamshui (Sancho Islands)⁵⁶, which was in their possession.

As we know, a small proportion of the wolfram obtained by Japan was sent to Germany via the USSR or via blockade-runners⁵⁷. Later, after the outbreak of the Pacific war and Japan's conquest of much of Burma, the Dutch Indies and other territories, as well as the Ichi-Go campaign in territories in south east China, the Japanese significantly increased their ability to obtain large quantities of wolfram, but the scorched earth policy practised by the British and the Dutch in Burma and Malaya and, later, the naval blockade and attacks on Japanese shipping, prevented the arrival of the mineral in large quantities to the Japanese mainland. Nevertheless, the smuggling of Chinese tungsten remained a constant throughout the war⁵⁸.

As a result of these difficulties and of the growing demands of its war industries, Japan's dependence on Korean wolfram increased. And while Korean production tripled within a few years –reaching 7,000 tonnes in 1943⁵⁹, whereas in 1937 it had stood at about 2,000–⁶⁰ and with an increase –within Korea itself– of production the special steel that contained wolfram (with a capacity of 20,000 tonnes in 1943) this could never make up for the deficit, which remained at

The smuggling of Chinese tungsten remained a constant throughout the war

53 Montis Ruhl Kleeper (1947). Tungsten Resources of Japan. (Report no. 77. Tokyo, General Headquarters, Supreme Commander for the Allied Powers, Natural Resources Section, 1947), pp. 1, 6, 7.

54 Report "Hong Kong Wolfram May 31, 1941" from P. C. Sedwick Colonial Administrative Service to S. Strauss US Embassy Chungking. RG 234 Records of the Reconstruction Finance Corporation. Metals Reserve Company. National Archives and Records Administration (NARA-2).

55 Around 1,400 dans of tungsten were transported to Japan from Hong Kong each month, which means 1,000 tonnes in a year: Zili, X. (2007). Japan looted China's tungsten ores and how Nationalist government responded in wartime. *The Journal of Studies of China's Resistance War Against Japan*, 1, 140-143.

56 Report "Hong Kong..." cit.

57 The main raw material transported from the Far East was natural rubber, but also varying quantities of edible oils, wolfram, tin, opium and quinine arrived: Martin Brice, *Axis Blockade runners of World War II* (London: BT. Brantsford, 1981), p. 151; see also Kudo, *op. cit.*, p. 374; and Dietrich Eichholtz, *Geschichte Der Deutschen Kriegswirtschaft 1939-1945, Band III: 1939-1945, Teil 2* (Saur, 1999).

58 Xiao, Zili. "Japan looted..." cit.

59 7,056 exactly, according to Chad Denton in his article (2013). More Valuable than Gold. Korean Tungsten and the Japanese War Economy, 1910 to 1945. *Seoul Journal of Korean Studies*, 2(26), 3.819; or 6,932 according to Li-Wang (*op. cit.*, p. 422).

60 2,058 according to Harold Glenn Moulton-Louis Marlio (1944). *The Control of Germany and Japan*. Washington DC: Brookings Institution, p. 68; or 1,590 according to Li-Wang (*op. cit.*, p. 422).

35 % for the duration of the war⁶¹. This forced Japan to reduce the amount used in alloys and to replace some elements with other combinations.

At the same time it is important to remember that, as in Germany and the other belligerent countries, in Japan, the procurement of tungsten or any other raw material was not the most fundamental limiting factor in the war economy. For Japan, this was its very low iron and steel production⁶². As a result, Japan had to make cuts in its programs of shipbuilding and ammunition, to reduce the number of warships, and to have more cargo ships because there was not enough steel for both; the country also had to make cuts in heavy artillery and armoured combat vehicles to boost aircraft production. A great deal of rivalry, administrative problems and bickering arose from the fact that Japan only produced 1/13 of what the US could⁶³. Furthermore, in respect of raw materials, as B. Cohen states:

[...] shortages of other strategic minerals like chromium, nickel, vanadium, titanium and molybdenum led to a decline in the quality of the alloy steels used in engine production, landing gears, motors mounts and terminal fittings. It was a combination of bad foresight and poor planning: 2 or 3 shiploads a year of tungsten concentrates would have provided a large stockpile. In fact, the blockade together with the mining of ports, attacks on shipping, and to a lesser extent, aerial bombardment of arms factories, would led to the gradual collapse of the Japanese war economy, but only during the last year of the conflict⁶⁴.

Table 2. Tungsten ores transported to Japan from Hong Kong from 1938 to 1940

Time	Quantity (Dan)	Value (Yuan)	Data Sources
1938 September-December	725	\	(Hong Kong) "Sing Tao Daily" 17th July, 1939, page 12
1939 January-June	513	75,337	(Hong Kong) "Sing Tao Daily" 17th July, 1939, page 12
1939 September-December	7,893	1,845,868	(Hong Kong) "Sing Tao Daily" 17th July, 1939, page 3
1940 January-February	8,073	Around 1,880,000	Xu Xiuling's, How to stop smuggling in South China quoted from Qi Chunfeng's Smuggling in Sino-Japanese Economic War (1937-1945), p. 244-P247
1940 March-April	8,073	1,882,157	(Hong Kong) "Sing Tao Daily" 23rd August, 1940, page 2
Total	25,285		

Source: Zili, X. (2007). Japan looted China's tungsten ores and how Nationalist government responded in wartime. *The Journal of Studies of China's Resistance War Against Japan*, 1, 140-143.

61 US Statagic Bombing Survey, *Coals and Metals in Japan's War Economy*, p. 2.

62 Cohen, B. (1949). *Japan's economy in war and reconstruction*. Minneapolis: Jerome University of Minnesota, p. 114.

63 *Ibidem*, p. 124.

64 *Ibid.*

3. Germany after the end of large-scale tungsten procurement in Chinese: Iberia

Unlike the United States, Germany had only tiny deposits of tungsten in its own territory. However, it was able to take over some small deposits in countries it occupied in 1940, as was the case in France. While for Germany the most important strategic mineral for arms production was not tungsten but chrome⁶⁵, tungsten was indispensable in the manufacture of high-speed machine tools⁶⁶, and as a component of some types of ammunition (the tips of anti-tank projectiles) and armour. We still do not know how much tungsten German industry needed before the Second World War; on the other hand, we do know, as we have already seen, that from 1936 onwards it procured supplies principally in China, but also in other countries, including, on a small scale, the Iberian Peninsula. Specifically, in 1937 it imported 8,037 tonnes from China, 1,229 from India, 304 from Portugal and, lastly, 141 from Spain⁶⁷, where Hitler had been supplying military aid to General Franco during the Civil War in exchange for a range of mineral and agricultural products⁶⁸, which included wolfram. With China, Germany formalised the barter agreements described above, with which it was able to guarantee its supplies for three years. Thereafter, as we have seen, it would receive small quantities of the mineral via the USSR and Japan, because the outbreak of the World War had blocked direct access to the Chinese market and the remaining Asian and South American markets.

For Germany, tungsten was indispensable in the manufacture of high-speed machine tools, as a component of some types of ammunition and armour

We can appreciate the impact that the loss of the Chinese market had for Germany in the following table:

Table 3. German wolfram imports. Total and from china 1933-1939 (1,000 tons)

	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1938 (Jan-August)	1939 (Jan-August)
China	1,9	2,5	4,8	5,1	8	9	6,3	7,3
Total	3,8	4,4	7,9	8,7	11,4	14,2	8,9	7,3

Source: Re-done from Jäger, J. (1969). *Die wirtschaftliche Abhängigkeit des Dritten Reiches von Ausland. Dargestellt am Beispiel der Stahlindustrie*. Berlin: Berlin Verlag, p. 157.

65 Chrome (...) is the very base of all alloy-steels. Without chrome a highly developed armament industry cannot be kept functioning (...) The loss of the Balkans –and consequently the loss of Turkish deliveries- would mean that (...) after having used the raw-blocks in store (...) the various most important armament industry branches; aircraft, panzers, motor-vehicles, anti-tank shells, U-boats, nearly all artillery-guns would gradually have to stop production about 1-3 months after the date mentioned, having used up all reserves: Speer Document (Flensburg), November 12th 1943. Imperial War Museum D-FD 2690/45 (11) (G2), translated from German: Alfred E. Eckes Jr. (1979). *The United States and the Global Struggle for Minerals*. Austin and London: University of Texas Press, p. 116.

66 Milward, A. S. (1967). *The German Economy at War*. London - University of London: The Athlone Press, p. 13; Moulton-Marlio, *op. cit.*, p. 23.

67 Einhorn, M. (1962). *Die ökonomischen Hintergründe der faschistischen deutschen Intervention in Spanien 1936-1939*. Berlin: Akademie-Verlag, p. 204.

68 Carmona Badía, X. (2003). La minería española del wolframio, 1936-1954: los años de la fiebre. In Glicerio Sánchez Recio and Julio Tascón Fernández (Eds.), *Los empresarios de Franco. Política y economía en España 1936-1957* (pp. 261-280). Barcelona: Crítica-Publicaciones de la Universidad de Alicante; Carmona Badía, X., Nadal Oller, J. (2005). *El empeño industrial de Galicia. 250 años de historia, 1750-2000*. Fundación Pedro Barrié de la Maza; García Pérez, R. (1994). *Franquismo y Tercer Reich. Las relaciones económicas hispano-alemanas durante la Segunda Guerra Mundial*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales; Catalán, J. (1995). *La economía española y la Segunda Guerra Mundial*. Barcelona: Ariel; Grandío Seoane, E., Zone, W. (2012). *La Segunda Guerra Mundial en el noroeste de la Península Ibérica*. Madrid: Eneida; Rodríguez Pérez, J. A. (1985). A minaría do volfrámio em Galiza (1887-1960). Umha primeira aproximación. *Agalia. Revista da Associação Galega da Língua*, (2), 49-70; Rolland, E. (2006). *Galicia en guerra. Espías, batallas, submarinos e volframio: do desfile da Wehrmacht en Vigo á fuxida dos criminais nazis*. Vigo: Xerais; Cabana Iglesia, A. (2017). Casi todo era negro: resistencias y puntos de fuga en torno al tráfico ilegal de mineral (Galicia, 1939-1945). *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine. De 1808 au temps présent*, (18), 1-18.

But the cutting of supply lines was not immediate and even in 1942 Germany was able to receive 1,000 tonnes from the Far East by sea via blockade-runners⁶⁹, although this route had become less and less successful as the effectiveness of the Allied blocked increased. So Germany had to resort to the use of submarines, with much lower cargo capacity than their merchant vessels and involving crossings whose outcome was much more variable⁷⁰. Thus from late 1941 and 1942 Germany's principal source for tungsten procurement became the largest deposits of the mineral in Western Europe, those located in Portugal and Spain⁷¹. This allowed the Germans to fulfil their essential procurement needs. However, the fact that in accessing the Iberian market Germany suddenly came into competition with the Allies meant that purchasing levels were lower than would have been desirable, which entailed continued depletion of the wolfram stocks available to the German war industries. Whereas before the outbreak of war the country had been able to build up three-year stockpiles of tungsten-alloy steel (as well as other strategic minerals) and take full advantage of them during the first years of the war⁷², Blitzkrieg and the intensive use of these resources had depleted the reserves, which could not be restored to previous levels⁷³, as can be seen in the following two tables:

Table 4. Germany's tungsten supplies and consumption during 1939-1941 (in thousand of tons)

	1939	1940	1941
Consumption	4.2	3.7	3.4
Annual addition to stock	2.7	0.9	1

Source: United States Strategic Bombing Survey (USSBS). (1945). *The Effects of Strategic Bombing on the German Economy*. Washington: Government Printing Office, p. 264.

Table 5. German wolfram stocks (1939-1944) in tons

1939 (3 rd quarter)	1940	1941	1942	1943	1944	1944 (3 rd quarter)
5,506	5,006	3,058	2,700	1,640	1,457	1,360

Source: *Statistische Schnellberichte zur Kriegsproduktion: Jahresheft 1939-1945*, [Quick Statistical Reports on War Production: Annual Issue, 1939-1945], Speer Documents (Hertford Series), Imperial War Museum, IWM-D FD3039/49, Section III/98, p. 23.

All this led Germany to begin to rationalise its use of tungsten in the production of anti-tank armour-piercing shells, from at least 1943⁷⁴. In fact, only the production of 5cm calibre shells –able to pierce the armour of the heavy Russian tanks– and one other type was permitted⁷⁵. Ex-

69 Leitz, *op. cit.*, p. 177, n25.

70 Brice, *op. cit.*

71 This was, as we have seen, merely to revert to the norm established both by Germany itself and the Austro-Hungarian Empire, France and Great Britain, during the First World War: the purchasing of wolfram in Spain and Portugal, which had incidentally brought about the first boom in wolfram production in the two Iberian countries. On Spanish tungsten during First World War, when its price rose from 2,535 pesetas per tonne in 1913 to 8,400 in 1917 v. Leonardo Caruana de las Cagigas-Eduardo González Calleja, "La producción....." *cit.*, p. 190.

72 Wright, *op.cit.*, p. 55.

73 Milward, *op. cit.*, p. 48.

74 Late in 1943 Germany made other important strides to conserve tungsten by use of carbide cores in armour piercing projectiles: Eckes, A. E. Jr. (1979). *The U.S. and the Global Struggle for Minerals*. Austin: University of Texas Press, p. 116.

75 Milward, *op. cit.*, p. 105.

perience had shown that such 5cm shells were just sufficient to pierce the armour of the heavy Russian tanks. It appears that the most advanced and modern panzers –such as the Tiger– used shells able to perforate the Joseph Stalin-class Russian tank plating⁷⁶. With the exception of these two shells, production of all other carbide-core calibres was stopped and all stocks were recalled to provide several tons of tungsten for machine-tool tips⁷⁷. These were irreplaceable.

Furthermore, it appears that Germany was prepared for the cessation of imports from the Iberian Peninsula. From 1943, it reduced its monthly consumption from 170 tons to 100⁷⁸, which ensured reserves would last for between 17 and 40 months. Other measures taken to mitigate the loss of mainland imports were, in 1944, the exploitation of Germany's own very low-quality mines, which yielded 35 tons in August 1944; the use of the French mines mentioned above, also poor; and a plan to increase transport of the mineral from Asia by U-boats⁷⁹. Nevertheless, despite never really running out of supplies, Germany suffered from the reduction in the production of shell tips that we have mentioned. It appears that one of the substitutes that was used instead of wolfram carbide at one stage –if the memoirs of former Minister of Armaments Speer are to be believed– was uranium⁸⁰.

The rationalization of the use of tungsten should be seen within the context of processes of simplification, reorganization, arms standardization, improvement in the distribution of raw materials, increased automation, wastage reduction, the concentration of factories producing the same product –all without compromising quality–⁸¹ measures implemented first by Minister Funk, and later, in a more systematic and efficient manner, by Speer, Minister of Ammunition. Even though the US believed the minimum amount of tungsten needed by the German economy was 3,500 tonnes⁸², it is clear that they were able to work with less⁸³. A critical shortage of tungsten never occurred⁸⁴.

As we have mentioned, the Allies' pre-emptive purchase of Portuguese⁸⁵ and Spanish wolfram ore played an important role in diminishing the amounts obtained by Germany. In Portugal, the

The rationalization of the use of tungsten should be seen within the context of processes of simplification, reorganization, arms standardization...

76 Caruana, L., & Rockoff, H. (2003). A Wolfram in Sheep's Clothing: Economic Warfare in Spain, 1940-1944. *The Journal of Economic History* 63, 1, 118.

77 Milward, op. cit., 105.

78 Leitz, op. cit., p. 196. A reduction from 170 to 120 (30th July 1943) and from 135 to 100 (1944) see *Ibidem*, p. 195.

79 *Ibid.*, 194.

80 Speer, A. (2001). *Memorias*. Barcelona: Acantilado, p. 420. Depleted uranium is used as a substitute for tungsten in shells today, due to the fact that it also possesses extremely high density and hardness; however, depleted uranium catches fire inside tanks and causes contamination, while tungsten shells pierce without catching fire. Like tungsten, uranium is also used to manufacture tank armour. http://www.portierramaryaire.com/arts/proyectiles_tanque_2.php

81 Overy, R. (1994). *War and economy in the Third Reich*. Oxford: Clarendon Press, p. 343.

82 Requirements: The insurmountable minimum of German tungsten requirements for industrial uses is estimated at 3500 tons of concentrates. Any tungsten possessed by Germany in excess of this amount may be diverted to the production of tungsten carbide cores for armour-piercing projectiles: Telegram American Embassy (London) to Secretary of State. November 16th, 1943. RG 234 Records of the Reconstruction Finance Corporation. United States Commercial Corporation. Field Preclusive Operations. File 1942-1945. National Archives and Records Administration (NARA-2).

83 Imperial War Museum IWM-D FD4733/45, p. 30, quoted in Eric Bernard Golson, *The Economics of Neutrality: Spain, Sweden and Switzerland in the Second World War* (Ph d Diss, Department of Economic History, London School of Economics and Political Science, 2011), p. 192.

84 Zilbert, E. R. (1981). *Albert Speer and the Nazi Ministry of Arms. Economic Institutions and Industrial Production in the German War Economy*. London: Associated University Presses, p. 39.

85 Most wolfram deposits in Portugal are located to the north of the country, next to the north-west and eastern borders with Spain.

largest European tungsten producer⁸⁶, the Allies always received greater quantities of exports than Germany, as shown in this table:

Table 6. Exports of Portuguese wolfram concentrates (65 % WO_3) (tons)

	1940	%	1941	%	1942	%	1943	%	1944	%	1940-44	%
To Germany	185,2	5,4	1814,3	34,7	2168,9	45,2	1342,3	20	701,4	27,2	6212,2	27,2
UK	1782,9	51,8	2363,3	45,1	2589,4	53,9	5321,4	80	1986,9	73,9	14043,9	61,5
USA	768,4	22,3	847,7	16,2							1762,1	7,7

Source: *Comércio Externo* quoted in Joao Paulo Avelas Neves (2010): *O Estado Novo e o Volfrâmio (1933-1947)*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, p. 392.

In fact, Germany did not enter the market for Portuguese wolfram until the defeat of France, but very quickly, in only six months, it had succeeded in establishing itself and taking a prominent position within it. Its presence would continue from then on until the market was closed, in mid-1944⁸⁷. But in Portugal –just as in China and Spain– there was also a black market. In the two Iberian countries, it was organised by the two opposing sides; and in the case of the wolfram intended for Nazi Germany, it benefited from the covert participation of both Portuguese and Spanish authorities. In Portugal the trade was linked to the secret acquisition of German heavy weaponry⁸⁸ by the *Estado Novo*, involving nominally private companies that were in fact German, such as *Minero-Silvícola Lda* (with its head office in Lisboa); the *Sociedad Financiera e Industrial SOFINDUS* (with its head office in Madrid); and the *Rohstoff-Waren-Kompensation Handelsgesellschaft ROWAK* (with its head office in Berlin)⁸⁹. Wolfram was also smuggled between Portugal and Spain, a trade driven by the higher prices paid in Spain, where purchases were tax-free, whereas in Portugal they were taxed⁹⁰.

Table 7. German and Allied exports and sales of wolfram in Portugal (tons)

Wolfram production (tons)				
Year	Anglo-American Mines	German Mines	Free Mines	Total
1942-1943	2,906	1,080	1,112	5,098
1943-44	4,009	904	1,304	6,217
Wolfram Exports (tons)				
Year	To Anglo-America	To Germany	German Share (%)	
1942-1943	3,184	1,915	37	

86 Li-Wang, *op. cit.*, p. 419.

87 Avelas Nunes, J. P. (2010). *O Estado Novo e o Volfrâmio (1933-1947)*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, p. 393.

88 *Ibidem*, p. 418.

89 *Ibid.*, p. 419-420.

90 José Miguel Ruiz Morales (1946). *La economía del bloque hispano-portugués*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, p. 234; António José Telo (1991). *Portugal na Segunda guerra mundial (1941-1945)* (vol. 1). Lisboa: Editorial Vega, p. 214-215; Leitz, *op. cit.*, p. 171, n4.

1943-44	4,660.5	1,535.5	25.02	
Wolfram Trade with Germany (tons)				
Year	Quota in Agreement	Actual Exports (tons)		
1942-1943	2,400	1,915		
1943-44	2,100	1,535.5		

Source: *Mapas referentes ao wolfrâmio e notas elucidativas*. Ministério dos Negócios Estrangeiros, March 9, 1944 cit. in Melissa Teixeira (2008). *Caught on the Periphery: Portuguese Neutrality during World War II and Anglo-American Negotiations with Salazar*, Senior Thesis, University of Pennsylvania, p. 137.

In contrast to Portugal, in Spain⁹¹ Germany was able to purchase and export more wolfram than the Allies until 1942. Later, during 1943, Germany was overtaken. But in 1944, thanks to smuggling, Germany was able again to export more mineral than the UK and the USA, as shown in this tab

Table 8. Relative success of allied pre-emptive buyings in Spain (1941-1944) (tons)

Year	Spanish Wolfram ore production (content Wolfram 60-65 %)	German exports/acquisition	Allied exports /acquisition	Price
1941	503.6	318/800	20/72	Between 2,590-65,000 pes/ton
1942	1,475.5	794/805	438/771	Between 125,000-160,000 pes/ton
1943	3,618.7	834.3/1,309	943/3,021	Between 170,000-275,000 pes/ton
1944	-	843,6 tons exported during 1944 according to German sources/ without figure acquisition, but 1,031 tons stockpiled in August 1944, which had failed to be exported, or a minimum of 970 exported during 1944 according to the estimate of Joan Maria Thomàs or 970, plus 1,031 stockpiled 336/1,088	336 until April 7/ of 1,088 acquired until April or 336.6 of 540.9 acquired during January and February	180,000

Source: Reproduced from Leitz, *Economic Relations...* cit., p. 176 with the quantity (970) calculated by Joan Maria Thomàs. The figures marked with an asterisk correspond to those found in the United States Commercial Corporation document "Wolfram and Scheelite Acquired in Spain from USCC-UKCC Joint Account", March 20, 1944. Hayes Papers. Table 8 is reproduced from Thomàs, *op. cit.*, 124.

As regards smuggling, in Spain too, it was tolerated –and even encouraged– by some in authority, even by some ministers, as it seems may have been the case with the Minister of Commerce and Industry, Demetrio Carceller Segura⁹². In fact, even during the "Battle for Wolfram" mentioned above, which meant that from January to May 1944, due to Allied pressure, Spain was forced to suspend tungsten exports to either side, it continued to be sold and the covert

91 Spain's wolfram deposits are mainly concentrated in the northwest (Galicia and the northwestern provinces of Castilla) and the west (Extremadura), all of which areas are within provinces that border Portugal.

92 About this question see Thomàs, *op. cit.*, p. 132.

transportation of wolfram ore to Germany continued to be allowed, although in lower quantities than the Nazis would have been able to obtain under normal conditions.

The result of the “Battle” was a huge reduction in the amount of wolfram that Spain sold to Germany and the Allies (even though, as we know, the Allies did not need it), together with the discontinuation of Portuguese wolfram exports ordered by the Salazar government one month later, in June 1944. This was accompanied, to the detriment of Germany, by the gradual retreat of its troops from French territory as the country was liberated by the Allies and the Résistance, with the resultant loss of the overland transport route between the two countries via France. Altogether this entailed an almost complete halt of the entrance of Iberian wolfram into the Third Reich. During the second half of 1944 and the first months of 1945 only very small amounts would arrive from the Iberian peninsula, whether by air or by submarine, which were joined by small quantities arriving from the East in U-boats. The end result was that, until its defeat, small amounts of tungsten were still available to Nazi Germany, meaning that it did not have to suspend production of two kinds of anti-tank grenade, or the manufacture and use of some essential components of indispensable machine tools, although in quantities far less than those the country’s war industries required –and in fact had had during the first phase of the conflict–.

The specific characteristics of wolfram meant that the Great Powers built up strategic stockpiles during the inter-war period, in case of new conflicts

4. Conclusion

Wolfram/tungsten was not by any means the most important strategic material among those used by the principal combatants in the Second World War. Neither in terms of the quantities in which it was used (amply exceeded by other materials, such as oil and rubber products) nor of its indispensability –in which sense it was surpassed by chrome, tin and aluminium, among others–. However, tungsten was essential in the manufacture of some machine tool components, in increasing the piercing/destructive power of certain types of shell, and in strengthening armour.

The specific characteristics of wolfram meant that the Great Powers –who had used it during the Great War– built up strategic stockpiles during the inter-war period, in case of new conflicts. This began with Nazi Germany –the aggressor power par excellence during the last two years of the 1930s and the first half of the next decade– which bought tungsten from China between 1936 and 1939. As did the Soviet Union between 1938 and 1941, and even after this date. For its part, the United States, which had deposits within its own territory, nevertheless worked to stockpile reserves, acquiring wolfram from China, India, Portugal and Spain⁹³. The United Kingdom had large quantities in its Eastern colonies, in Burma and Malaya. Japan, which had none within its own territory but in territory it had annexed, the Korean peninsula, stimulated and increased extraction of the mineral while at the same purchasing it in China –first legally and then, after its invasion of the country in 1937, illegally– as well as in Hong Kong and other colonies until 1941. The Japanese also had plans –which they would eventually carry out– for a future conquest of the rich deposits of raw materials in the Dutch East Indies, Burma and Malaya. Wolfram was not their overriding objective –rather it was oil and rubber– but it was still an important one.

93 Marshall, *op. cit.*, p. 33 and following.

When war broke out in Europe on 1 September 1939 there was no indication of what would eventually happen in Nazi Germany: a progressive and significant decline in its tungsten reserves, stockpiled over the three preceding years, which would force a reduction in its use. In fact, the Germans had found abundant reserves of raw materials in the countries it conquered during the first years of the war, and in particular, in France, wolfram mines. Furthermore, until 1941 the Germans received wolfram from China, thanks to the agreements with the Soviet Union and Japan. But during the second half of 1941 things were to change. By attacking the USSR, Germany lost it as a source of tungsten supplies and as an overland link to China. At the same time, China broke off relations with Germany after this attack.

From this time onwards, Germany depended primarily on wolfram from Portugal and Spain – where it had been purchasing it since 1936, in smaller amounts. They were friendly dictatorships but in this matter their actions were markedly opportunistic⁹⁴, placing their own interests first and allowing competition for the mineral between Germany, the United Kingdom and the United States. This represented a lucrative trade for both Iberian states and for many private interests, including senior figures within their respective governments. This competition resulted in the Germans obtaining smaller quantities than would otherwise have been possible, which contributed to the depletion of their reserves and a restriction of the use of wolfram to two specific calibres of shells and essential machine tool parts.

As for Japan, after Pearl Harbor, it effected the eagerly awaited conquests of British and Dutch colonies on the Asian continent and its islands, but proved to have limited ability to take advantage of tungsten deposits that retreating armies had rendered unusable. This was compounded by their patchy and imperfect control of sea routes between conquered areas and the Japanese mainland, besieged by Allied naval forces and aviation. It thus had to depend mainly on the exploitation of Korean wolfram, which it increased, as well as on smuggled Chinese tungsten.

For its part, The United States, immediately after being attacked by Japan in December 1941, made a great leap forward in its raw material procurement policies. In the case of tungsten, it offered to purchase the entirety of China's tungsten output, which it in fact went on to do over the years that followed. But from the outset, it encountered great difficulties in extracting the mineral from China, given that the speedy Japanese victories in Burma closed off the Burma Road and sea routes to the West. In order to surmount these obstacles, the US came up with the idea of an airlift –the Hump– which for three years would carry wolfram and other minerals from China to India, using the same aircraft to carry military supplies on the return trip. When it arrived in India, and then the United States, the tungsten was distributed among their own war industries and also to those of the USSR and the United Kingdom. These Allied countries thus came to depend almost entirely on the United States for their procurement of wolfram.

Furthermore, the US government stimulated production in their own tungsten mines, vastly increasing the volume being extracted, whilst also diversifying their purchases to other producer countries in the western hemisphere including Bolivia and Argentina. The result was a build-up of reserves and a level of use on scale that was unheard-of, especially in the United States, but also in general on the Allied side. These levels of use stood in contrast to those on the Axis side, where they were falling. Germany was suffering from the depletion of its reserves and had to ration its use of the mineral to maintain production of what was strictly essential, while Japan

The United States, immediately after being attacked by Japan in December 1941 offered to purchase the entirety of China's tungsten output

94 See Golson, *op. cit.*, p. 465.

saw its own wolfram shortage become chronic, and eventually was able to cover only 65 % of its needs.

In view of all this, it seems plausible to conclude that the unequal distribution both of tungsten production and the accumulation of tungsten reserves during the Second World War was a factor that contributed to the Allied victory. In no sense was it a decisive factor, but it was important, given the usefulness and effectiveness of the weapons it was used to manufacture, and its use in war industries in general. For Nazi Germany, during the last years of the war, the decisive factors would in fact be the collapse in synthetic oil production, the breakdown in overland communications, and the destruction of important industrial areas, such as the Ruhr, by Allied aviation. These derived from two principal causes, Allied air supremacy and the devastating attrition and losses among land forces on the Eastern front⁹⁵. Equally decisive, in this case in the Japanese defeat, was the collapse of maritime communications.

The Allies invested a great deal of energy and money in achieving a reduction in German procurement of wolfram in Iberia, via preventive purchasing, and, during the last year of the war, by initiating the “Battle for Wolfram” in Spain. They also succeeded in obliging Portugal to suspend its sales to both sides, all this in mid-1944, in other words at a late stage in the conflict, when the final outcome was becoming clearer and clearer. And in fact, the United States, after resolving the wolfram question, exerted pressure to interrupt the sale of other vital raw materials to the enemy –Turkish chrome, Swedish iron and Swiss products–. Again, they were successful. It was the last year of the war and Allied victory was already in sight. Even so, until that time, opportunism, cronyism and self-protection –all of which were present to different degrees in the relations between Neutral countries and Germany– were constant themes, and the ongoing procurement of strategic minerals a tangible reality.

At the same time it is worth pointing out that the procurement of raw and strategic materials to build up stockpiles sufficient for prolonged warfare never occupied the first place in Hitler’s calculations. This was not the case with other German strategists (both military and civilian), who were concerned about the country’s lack of preparation in this respect. The Führer, by contrast, never foresaw warfare of this nature, instead short, lightning-fast wars –*Blitzkrieg*– with the possible exception of the great war he intended to wage in the future against the ‘mongrel’ nation par excellence, the United States⁹⁶. He intended to initiate this war a few years after the defeat of the USSR, a defeat he imagined following a short campaign –like the defeat of France– but in this calculation he was wildly incorrect. In the end, he would be defeated by a combination of the human potential of the Soviets and the vast North American arsenal, an arsenal that was based, to a large extent, on resources possessed in greater abundance by the Allies than by the Axis. And these included wolfram/tungsten.

Unequal distribution both of tungsten production and the accumulation of tungsten reserves during the Second World War was a factor that contributed to the Allied victory

95 Overy, R. (2005). *Por qué ganaron los Aliados*. Barcelona: Tusquets.

96 Norman J. W. Goda (1998). *Tomorrow the World. Hitler, Northwest Africa, and the Path towards America*. College Station: Texas A&M; Gerhard L. Weinberg (1994). *A World at Arms: A Global History of World War II*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bibliography and sources

Archives

Imperial War Museum, Speer Documents (Flensburg).

National Archives and Records Administration (NARA-2), College Park, Maryland:

National Archives and Records Administration. RG 234 Records of the Reconstruction Finance Corporation. United States Commercial Corporation. Field Preclusive Operations. File 1942-1945.

National Archives and Records Administration. RG 234 Records of the Reconstruction Finance Corporation. Metals Reserve Company.

Books and articles

Avelas Neves, J. P. (2010). *O Estado Novo e o Volfrâmio (1933-1947)*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

Akira, K. (2009). The Reality of Wartime Economic Cooperation: From Germany's Blitzkrieg Victory to its War with the Soviet Union. In Kudo Akira, Tajima Nobuo & Erich Pauer (Eds.), *Japan and Germany. Two Latecomers to the World Stage, 1890-1945* (Volume I: 'A Chance Encounter in East Asia'). Folkestone: Global Oriental.

Bingyan Cai. (2009). *The Search for Allies: Chinese Alliance Behavior from 1930 to the End of WWII*. A Professional Paper Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Arts In Diplomacy and Military Studies, Hawai'i Pacific University.

Brice, M. (1981). *Axis Blockade Runners of World War II*. London: BT. Brantsford.

Cabana Iglesia. (2017). Casi todo era negro: resistencias y puntos de fuga en torno al tráfico ilegal de mineral (Galicia, 1939-1945). *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine. De 1808 au temps présent*, (18).

Carmona Badía, X. (2003). La minería española del wolframio, 1936-1954: los años de la fiebre. In G. Sánchez Recio & J. Tascón Fernández (Eds.), *Los empresarios de Franco. Política y economía en España 1936-1954*. Barcelona: Crítica-Publicaciones de la Universidad de Alicante.

Carmona Badía, X., & Nadal Oller, J. (2005). *El empeño industrial de Galicia. 250 años de historia, 1750-2000*. Fundación Pedro Barrié de la Maza.

Caruana de las Cagigas, L., & González Calleja, E. (2014). La producción y contrabando de wolframio en España durante la Primera Guerra Mundial. *Ayer*, (95).

Caruana, L., & Rockoff, H. (2003). A Wolfram in Sheep's Clothing: Economic Warfare in Spain, 1940-1944. *The Journal of Economic History*, 63(1).

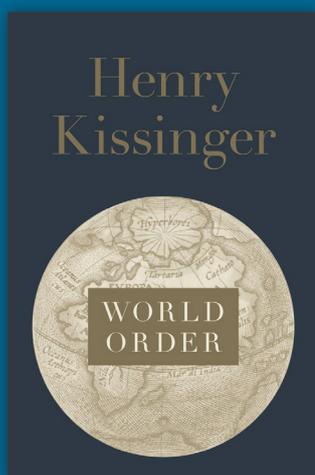
Catalán, J. (1995). *La economía española y la Segunda Guerra Mundial*. Barcelona: Ariel.

Chen Hao. (2015). *Negotiating for Alliance. Republican China's Relations with National Socialist Germany and the United States, 1937-1941*. Montreal: MA Th, McGill University.

Chou Whei-Ming (2009). The Wang Jing-wei regime and the German Japanese Alliance. In Kudo Akira, Tajima Nobuo & Erich Pauer (Eds.), *Japan and Germany. Two Latecomers to the World Stage, 1890-1945* (Volume I: A Chance Encounter in East Asia). Folkestone: Global Oriental.

- Cohen, B. (1949). *Japan's economy in war and reconstruction*. Minneapolis: Jerome University of Minnesota.
- Cortada, J. W. (1971). *United States-Spanish Relations, Wolfram and World War II*. Barcelona: Manuel Pareja.
- Denton, Ch. (2013). More Valuable than Gold. Korean Tungsten and the Japanese War Economy, 1910 to 1945. *Seoul Journal of Korean Studies*, 26, December 2nd.
- Eckes, A. E. Jr. (1979). *The United States and the Global Struggle for Minerals*. Austin and London: University of Texas Press.
- Eichholtz, D. (1999). *Geschichte Der Deutschen Kriegswirtschaft 1939-1945*. Band III: 1939-1945, Tel 2, Saur.
- Einhorn, M. (1962). *Die ökonomischen Hintergründe der faschistischen deutschen Intervention in Spanien 1936-1939*. Berlin: Akademie-Verlag.
- Foreign Relations of the United States (FRUS) 1944*, vo. VI China.
- García Pérez, R. (1994). *Franquismo y Tercer Reich. Las relaciones económicas hispano-alemanas durante la Segunda Guerra Mundial*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Goda, N. J. W. (1998). *Tomorrow the World. Hitler, Northwest Africa, and the Path toward America*. College Station: Texas A&M.
- Golson, E. B. (2011). *The Economics of Neutrality: Spain, Sweden and Switzerland in the Second World War*. (Ph d Diss, Department of Economic History). London School of Economics and Political Science.
- Grandío Seoane, E. (2012). *War Zone. La Segunda Guerra Mundial en el noroeste la Península Ibérica*. Madrid: Eneida.
- http://www.portierramaryaire.com/arts/proyectiles_tanque_2.php
- Jäger, J. (1969). *Die wirtschaftliche Abhängigkeit des Dritten Reiches von Ausland. Dargestellt am Beispiel der Stahlindustrie*. Berlin: Berlin Verlag.
- Kirby, W. C. (1984). *Germany and Republican China*. Stanford: Stanford University Press.
- Kirby, W. C. (2015). The Chinese War Economy. In James C. Hsiung & Steven I. Levine. *China's bitter victory. The war with Japan 1937-1945*. London: Routledge. (Reprint from Taylor & Francis, 1992).
- Klepper, M. R. (1947). *Tungsten Resources of Japan (Report 77*. Tokyo, General Headquarters, Supreme Commander for the Allied Powers, Natural Resources Section).
- Li, K. C., & Wang, Ch. Y. (1955). *Tungsten. Its Geology, Ore-Dressing, Metallurgy, Chemistry, Analysis, Applications, and Economics*. New York and London: Reinhold Publishing Corporation-Chapman & Hall.
- Marshall, J. (1995). *To have and have not. Southeast Asian Raw Materials and the Origins of the Pacific War*. Berkeley and London: University of California Press.
- Milward, A. S. (1967). *The German Economy at War*. London: University of London/The Athlone Press.

- Moulton, H. G., & Marlio, L. (1944). *The Control of Germany and Japan*. Washington DC: Brookings Institution.
- Overy, R. (2005). *Por qué ganaron los Aliados*. Barcelona: Tusquets.
- Overy, R. (1994). *War and economy in the Third Reich*. Oxford: Clarendon Press.
- Rodríguez Pérez, J. A. (1985). A minaria do volfrâmio em Galiza (1887-1960). Umha primeira aproximación. *Agalia. Revista da Associação Galega da Lingua*, 2.
- Rolland, E. (2006). *Galicia en guerra. Espías, batallas, submarinos e volframio: do desfile da Wehrmacht en Vigo á fuxida dos criminais Nazis*. Vigo: Xerais.
- Ruiz Morales, J. M. (1946). *La economía del bloque hispano-portugués*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Schaller, M. (1979). *The United States and China in the Twentieth Century*. New York: Oxford University Press.
- Speer, A. (2001). *Memorias*. Barcelona: Acantilado.
- Strauss, H. (2001). *Deutschland und der Japanisch-chinesische Krieg*. Seminararbeit.
- Sun, Ke, Z. G. (1946). [*Sino-Soviet Relations*]. Shanghai: Zhonghua Shuju.
- Teixeira, M. (2008). *Caught on the Periphery: Portuguese Neutrality during World War II and Anglo-American Negotiations with Salazar*. (Senior Thesis) University of Pennsylvania.
- Telo, A. J. (1991). *Portugal na Segunda guerra mundial (1941-1945)* (vol. 1). Lisboa: Editorial Vega.
- Thomàs, J. M. (2011). *Roosevelt, Franco, and the End of the Second World War*. New York: Palgrave-Macmillan. Spanish version: Thomàs, J. M. (2010). *La Batalla del Wolframio: Estados Unidos y España de Pearl Harbor a la Guerra Fría (1941-1947)*. Madrid: Cátedra.
- United States Strategic Bombing Survey. (1945). *Coals and Metals in Japan's War Economy*. Washington: Government Printing Office.
- United States Strategic Bombing Survey. (1945). *The Effects of Strategic Bombing on the German Economy*. Washington: Government Printing Office.
- Zili, X. (2005). Development of Tungsten Industry in South Jiangxi Province in 1914-1949. *The Journal of Chinese Social and Economic History*, (3). (In Chinese).
- Zili, X. (2007). Japan looted China's tungsten ores and how Nationalist government responded in wartime. *The Journal of Studies of China's Resistance War Against Japan* (1). (In Chinese).
- Zili, X. (2008). *The Head of Special Mineral: An Analysis on Development of Tungsten Industry in 1914-1919*. (Ph D Dissertation). Sun Yat-Sen University. (In Chinese).
- Zili, X. (2008). Nationalist government's attempt on tungsten control and the establishment of tungsten control. *Historical Research*, 1. (In Chinese).
- Weinberg, G. L. (1994). *A World at Arms: A Global History of World War II*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wright, G. (1968). *The Ordeal of Total War 1939-1945*. New York: Harper & Row.
- Zilbert, E. (1981). *Albert Speer and the Nazi Ministry of Arms. Economic Institutions and Industrial Production in the German War Economy*. London: Associated University Presses.



World Order Reflections on the Character of Nations and the Course of History

Henry Kissinger

2014. New York: Penguin Press. 420 páginas.

ISBN: 9781594206146



Pedro Rodríguez

Departamento de Relaciones Internacionales

Universidad Pontificia Comillas ICAI-ICADE

En el otoño de 1972, el presidente Richard Nixon intentaba culminar su ambición de un segundo mandato en la Casa Blanca. Restaba importancia a ese “robo de tercera” en el edificio Watergate y presumía de sus éxitos al haber logrado romper la inercia de la Guerra Fría con China y Rusia. Méritos a los que Henry Kissinger, su gurú en la arena internacional, se empeñó en añadir una tentativa solución para la guerra de Vietnam antes de la cita electoral de noviembre.

El 8 de octubre de 1972, un soleado domingo de otoño en París, Kissinger y el comunista Le Duc Tho volvieron a sentarse en una nueva ronda de negociaciones. Para romper el hielo, se pusieron a hablar del hipódromo de Auteuil, situado en el Bois de Boulogne y con la particularidad de que una parte de su trazado se encuentra cubierto por árboles. Según comentó Kissinger para ganarse a su interlocutor, precisamente en ese tramo oculto a la vista del público es “donde los jinetes deciden quién ganará”.

Más de cuatro décadas después y descrito por sus admiradores como un león en su prolongado invierno, Henry Kissinger sigue buscando complicidad para racionalizar sus aportaciones tanto como intelectual de la diplomacia americana como practicante. Con un don exquisito de la oportunidad, Kissinger ha publicado *World Order* en una inquietante coyuntura global con superávit de desorden. Este libro reúne las reflexiones del nonagenario autor sobre el carácter de las naciones, el curso de la historia y sus creencias en la *Realpolitik* que empezó a fraguar en

Harvard con su tesis doctoral de 1957 sobre Metternich, Castlereagh y la restauración de la paz tras las guerras napoleónicas.

En las páginas de lo que podría ser el último libro de Kissinger, no hay ni choque entre civilizaciones a lo Huntington, ni un triunfante final de la historia al estilo Fukuyama. Se trata más bien una exposición razonada de sus obsesiones: la búsqueda de un equilibrado orden internacional y la escuela de pensamiento diplomática realista. En definitiva, una forma escéptica de ver el mundo, que en contraste con la alternativa del idealismo liberal, evita como algo bastante peligroso mezclar política exterior con valores morales.

En su *tour de force*, el modelo de orden mundial que Henry Kissinger considera como arquetipo no es otro que la Paz de Westfalia, negociada en Europa al final de la Guerra de los Treinta Años (1618-1648). A su juicio, las condiciones en el Viejo Continente en mitad del siglo XVII se asemejan llamativamente a las del mundo actual: “Una multiplicidad de unidades políticas, ninguna lo suficientemente poderosa como para derrotar a todas las demás, muchas pegadas a filosofías contradictorias y prácticas internas, en búsqueda de normas neutrales para regular su conducta y mitigar conflictos”.

Completamente agotados y endurecidos por la batalla de una pionera “guerra total”, las partes representadas en la Paz de Westfalia abandonaron sigilosamente viejas formas jerárquicas al uso. Hasta el punto de que, según

recuerda Kissinger, en su búsqueda de una absoluta igualdad se pusieron de acuerdo para acceder a la sede de negociación a través cada uno de su propia puerta, obligando a la construcción de múltiples entradas.

En aquel primer congreso diplomático moderno se adoptaron una serie de principios claros. De todos ellos, el más relevante sería consagrar al Estado –no los imperios, dinastías o religiones– como el “bloque constructor del orden europeo”. Una base estatal completada con autonomía soberana por la cual cada país signatario tenía “el derecho a elegir su propia estructura doméstica y orientación religiosa libre de intervención” (*cuius regio, eius religio*). Con el resultado de producir “un sistema de Estados independientes que evitan interferir en los asuntos domésticos de otros y que controlan sus ambiciones a través de un equilibrio general de poder”.

En definitiva, la paz de Westfalia creó un nuevo orden internacional sostenido en teoría por grandes estadistas concentrados en intereses nacionales y limitados por el concepto de balance de poder. Según Kissinger, el sistema de Westfalia fue un prelude de modernidad por su énfasis en “lo práctico y ecuménico” y por establecer un orden basado en “la multiplicidad y la moderación”. Y para mediados del siglo XX, la prueba de su triunfo es que “ese sistema internacional estaba en vigor en todos los continentes”.

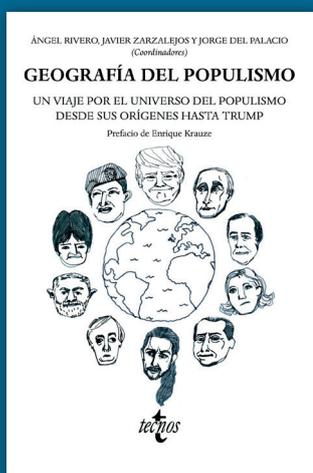
Como encarnación del paradigma realista, Henry Kissinger insiste una vez más en su pesimista visión del mundo y motivos no parecen faltarle en la actualidad. Ante la brutalidad desatada por el llamado Estado Islámico en Irak y Siria, el autor declara que no se mantienen “reglas comunes salvo la ley de la fuerza superior”. A su juicio, tampoco parece existir alivio en lo referente a la proliferación de armas de destrucción masiva y “la persistencia

de prácticas de genocidio”. Memorial de amenazas al que se suman cuestiones como la peligrosa anarquía del ciberespacio, que en su opinión ha “revolucionado las vulnerabilidades” de un mundo cada vez más online y digital.

Con un panorama internacional que oscila entre lo problemático y lo catastrófico, casi perteneciente al estado de naturaleza *hobbesiano*, Kissinger argumenta que todo el mundo “de forma insistente, a veces casi desesperadamente, busca un concepto de orden mundial”. Especialmente en un momento de la historia cuando “el caos amenaza por todas partes con una interdependencia sin precedentes”.

Para mantener el equilibrio dentro del sistema de Westfalia, Kissinger resalta la importancia del principio de balance de poder para asegurar que nadie aumenta su fortaleza hasta el punto de resultar una amenaza hegemónica. Aunque como reconoce el exsecretario de Estado, ese esfuerzo por consagrar el orden en la Europa del siglo XVII fue “vilipendiado como un sistema de cínica manipulación de poder, indiferente a derechos morales”. En cualquier caso, la gran insistencia de Kissinger es que el mundo debe lograr un balance de poder basado en “una acomodación práctica a la realidad, y no una extraordinaria comprensión moral”.

Súper-K termina su *World Order* con un llamativo esfuerzo de recato intelectual: “Hace mucho tiempo, en mi juventud, fui lo suficientemente orgulloso como para considerarme capaz de pronunciar el significado de la historia. Ahora sé que el significado de la historia es una cuestión que debe ser descubierta, no declarada”. Una cura de humildad que el autor también recomienda para aquellos individuos y naciones en búsqueda de un elusivo orden mundial basado en la dignidad de las personas y el gobierno participativo.



Geografía del Populismo. Un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump

Ángel Rivero, Javier Zarzalejos y Jorge del Palacio

2017. Madrid: Tecnos – FAES. 455 páginas.

ISBN: 9788430971596



José María Marco

Departamento de Relaciones Internacionales

Universidad Pontificia Comillas ICAI-ICADE

No mucho tiempo después de que Viktor Orbán pronunciara el famoso discurso en el que preconizó un Estado (democrático) “iliberal”, haciendo suyo un concepto que Fareed Zakaria había dado a conocer en un artículo en *Foreign Affairs* (1997), recibió la visita de Angela Merkel, la canciller alemana. Según contó en un artículo el periodista francés Laurent Ribadeau Dumas, Merkel comentó a su colega húngaro que eso era imposible. La democracia viene del liberalismo y solo es concebible en términos liberales.

La reivindicación de Orbán, tan militante, y la reflexión casi académica de Merkel resumen el debate actual sobre el populismo. Desde su nueva irrupción en la política mundial, desde Venezuela a Estados Unidos y Filipinas, pasando por escenarios tan improbables como Finlandia, Suiza, Gran Bretaña y Austria, ha provocado, además de un tsunami político, una auténtica inundación bibliográfica, que solo en castellano va desde el panfleto (a favor, como *En defensa del populismo* de Carlos Fernández Liria, o en contra, como el de *Contra el populismo* de José María Lassalle) hasta el análisis más académico (*Populismos*, de Fernando Vallespín y Máriam Martínez-Bascuñán) o más descriptivo (*El estallido del populismo*, coordinado por Álvaro Vargas Llosa), entre otros muchos.

De toda esta bibliografía, en general muy interesante – aunque por diversos motivos –, destaca *Geografía del populismo*. Es un volumen coordinado por tres excelentes conocedores de los movimientos políticos actuales, como

son los profesores Jorge del Palacio, Ángel Rivero y el diplomático y analista Javier Zarzalejos. Es una auténtica enciclopedia del populismo, con unos cuantos capítulos introductorios de carácter teórico, y otros siete dedicados cada uno a un país latinoamericano y otros quince a Europa, incluida Rusia.

Los capítulos son breves y ofrecen un resumen solvente del fenómeno en cada uno de los países. Respetan los básicos requerimientos académicos, llegan hasta casi hoy mismo, y ofrecen una visión de la circunstancia histórica, además de basarse en una común consideración del fenómeno. Resulta por lo tanto un trabajo riguroso y fiable, además de ameno, en particular por la concisión con la que va escrito.

Como la calidad conseguida es compartida por todos los estudios, resulta difícil destacar alguno. En cuanto a los americanos, y dentro de los populismos históricos, son notables el dedicado al peronismo por el propio Ángel Rivero y el que Juan Carlos Jiménez dedica a una figura tan fascinante como el brasileño Getúlio Vargas. El dedicado al populismo venezolano por Mariana González Trejo, aunque muy bien perfilado, tal vez resulte demasiado sintético, en particular por la importancia que el chavismo ha tenido en la difusión del populismo fuera de sus fronteras.

En los europeos, resultan de gran utilidad los dedicados al populismo en los países nórdicos (entre lo identitario y la defensa de “nuestro” bienestar, como titula su au-

tor Gustavo Pallarés), el de Roberto Inclán, que analiza la peripecia del populismo austríaco, desde las raíces pangermánicas al populismo puro pasando por la reivindicación liberal, o el de Alemania, dedicado al surgimiento de AfD (Alternativa para Alemania), que ayuda a comprender la emergencia del movimiento en un país tan estable.

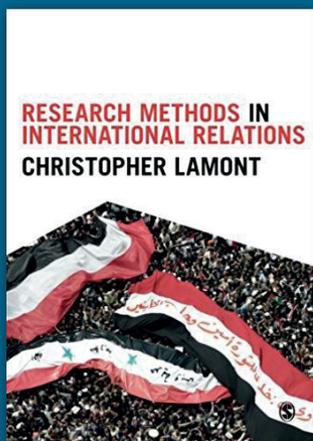
Desde esta misma perspectiva, también resulta revelador el trabajo de José Ruiz Vicioso dedicado al UKIP y a Gran Bretaña, país que parecía ajeno a cualquier influencia populista (engañosamente, porque, además de la cuestión identitaria, también Gran Bretaña tiene una tradición radical y republicana, la misma que está en el origen de las colonias americanas contra la Corona). Muy esclarecedores son el que Jorge del Palacio dedica al fenómeno, tan extraordinario como pionero, del berlusconismo en Italia, o aquel en el que Ángel Rivero estudia el fenómeno en Hungría, con Viktor Orbán a la cabeza.

Sobre España se ocupan Manuel Álvarez Tardío, que recoge una perspectiva histórica un poco más amplia (más extensamente tratada por Xavier Casals en su libro *El pueblo contra el Parlamento*) y el propio Javier Zarzalejos, que trata con finura el tema crucial de la relación del populismo con el nacionalismo en la perspectiva española.

Del muy amplio repaso se deducen varias realidades, en particular que los populismos, aunque derrotados electoralmente en algunos países europeos (España, en primer lugar, y luego Holanda y Francia, como lo ha sido en Argentina), no está próximo a desaparecer. Y si se tiene en cuenta que la definición que los autores dan de él, entre la ideología y la retórica, va por el mismo camino, es decir, el de la “democratización de la democracia (liberal)” encontramos el problema recurrente, que no es tanto la calidad de la democracia como el de una crisis

de representación que puede abrir la puerta a un mundo nuevo –una democracia “iliberal” a lo Orbán–, si las instituciones no aguantan la onda de choque del caudillismo, la apelación al “verdadero” pueblo y el llamamiento a asaltar las elites desde abajo, desde los despreciados y los olvidados –los “deplorables”, según la célebre expresión de Hillary Clinton–.

En su contribución introductoria, Carlos de la Torre analiza bien cómo el populismo forma parte de la democracia y, aunque suele acabar en autoritarismo, refleja y plantea problemas reales: el agotamiento de los sistemas partidistas y –desde el punto de vista de quien esto escribe– el hundimiento de la izquierda, con el consiguiente viraje ideológico y político, un punto en el que inciden varios autores del volumen. El llamamiento a democratizar la democracia respondería por tanto a problemas que las elites liberales (o presuntamente liberales) no siempre son capaces de comprender, en parte porque ellas mismas forman parte del problema. En este sentido, son ilustrativos los capítulos dedicados a Estados Unidos por Javier Redondo y a Suiza por Francisco Tortolero, porque nos permiten entrever cómo las dos cunas de la democracia moderna se enfrentan a un virulento renacer de aquello mismo que les acompaña desde el primer momento. También lo es el que Guillermo Graíño dedica a Holanda, porque permite entrever las –a veces– complicadas relaciones que el populismo tiene con una visión ilustrada de la política, por su defensa de la libertad como seña de identidad frente a las imposiciones del multiculturalismo o del islam como religión política. (No estaría de más que movimientos como el de Macron, con su empresa de refundación del pueblo francés, y el de Rivera fueran analizados en estos términos). Finalmente, los dos capítulos que Mira Milosevich dedica a Rusia sugieren, casi a pesar de su autora, hasta dónde puede llegar la vía populista.



Research Methods in International Relations

Christopher Lamont

2015. London: Sage. 189 páginas.

ISBN: 9781446286050



Pablo Biderbost

Departamento de Relaciones Internacionales
Universidad Pontificia Comillas ICAI-ICAIDE

Guillermo Boscán

Profesor del Área de Ciencia Política y de la Administración
Universidad de Salamanca

It is not easy to find good handbooks about methodology in International Relations (IR). Among those produced after the turn of the century, some editorial efforts could be considered as part of the “high quality” cluster of handbooks (Harvey and Brecher, 2002; Sprinz and Wolinsky, 2004; Klotz and Prakash, 2008). The text of Christopher Lamont clearly deserves being included into this group.

Different features make of this book a resource not only for undergraduate and graduate students but also for professors who are in charge of subjects related to the application of research methods and techniques in this area. Firstly, the author places the discipline in the broader context of Social Sciences. It rigorously explains how International Relations incorporates tools initially taken from other areas of knowledge. A second merit of the text is to focus, in the different chapters, in the “*dueling epistemologies*” in IR. Empiricism and Interpretivism are perfectly contextualised, described and exemplified.

A third added value of this handbook relies in its combination of theoretical contents with practical examples coming from real research activities. In fourth place, the author warns about the deontological elements that any research process in IR must contemplate. Last but not least, the text includes information about phases of the research cycle not generally covered by this type of efforts. The needs for writing satisfactory literature reviews, for doing fieldwork and for the redaction of findings are adequately treated in independent chapters.

The structure of the book itself contributes to the understanding of the logic of social research for novice readers. After contextualising social methodologies in the discipline, the text introduces useful strategies for choosing a research question and for writing a research proposal. In the chapter about Ethics applied to this discipline, the author analyses both: typical problems of this nature such as plagiarism and academic dishonesty and the relevance of recent innovations in this arena (the creation of codes of conduct and ethical committees). Next, scholars learn how to engage their research proposals to the existing literature for producing good reviews.

Qualitative and quantitative methods have independent chapters in which the different stages of data collection and analysis are correctly described. Content analysis and discourse analysis are detailed among qualitative techniques. Statistical and formal methods occupy a central part among quantitative techniques. Furthermore, the author introduces readers about the increasing use of triangulation strategies through which scholars analyse the international reality combining qualitative and quantitative tools.

Later, case studies are fully described. In this chapter, process-tracing methods are commented. Advantages and disadvantages of different case studies styles (exploratory, evaluative and explanatory) are categorised. The following chapter classifies the needs that scholars have while researching in fragile political environments. Smart solu-

tions are suggested for each of them. A final chapter gives elements for generating high quality research outputs such as essays, theses and journal articles.

If there is one element forgotten by the handbook is the one related to the inclusion of information about techniques of data visualisation applied to this discipline.

Despite of this minor lack, the reading of the volume of Christopher Lamont is highly recommended. Junior scholars and senior trainers in the area of IR Research Methodology will undoubtedly find this text as extremely worthwhile.



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. Bilbao

Prof. Dr. Jeremy Crang. The University of Edinburgh

Prof. Dra. Licingia Simao. Universidad de Coimbra

Prof. Dr. Fernando Reinares. Universidad Rey Juan Carlos

Prof. Dra. Gracia Abad. Universidad Nebrija

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.ª Paloma García Picazo, UNED, Spain

D. Marcelo Nazareno, Universidad Católica de Córdoba, Argentina

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. Markel Lezana, alumno colaborador

Secretario Académico / Academic Secretary

D. Javier Gil Pérez, Universidad Pontificia Comillas, Spain

Comillas Journal of International Relations

Universidad Pontificia Comillas

Departamento de Relaciones Internacionales | Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Universidad de Comillas, 3-5 - 28049 Madrid

Tel. +34 91 734 39 50 | E-mail: comillas_jir@upcomillas.es | www.upcomillas.es | www.comillasirblog.es

Director de la Revista | Journal Editor

D. Emilio Sáenz-Francés San Baldomero, Universidad Pontificia Comillas, Spain

Consejo de Redacción | Editorial Board

D. Alberto Priego Moreno, Universidad Pontificia Comillas, Spain

D. Gracia Abad, Universidad Nebrija, Spain

D. Maxine David, University of Surrey, United Kingdom

D. Javier Ignacio García González, IE University, Spain

D. Jeremy Crang, University of Edinburgh, United Kingdom

D.^a Licínia Simão, Universidad de Coimbra, Portugal

D. Luciano Zaccara, Georgetown University, United States

D. David García Cantalapiedra, Universidad Complutense de Madrid, Spain

DIRECTRICES PARA AUTORES

Envío y presentación de originales

1. La remisión de los trabajos deberá realizarse siempre a través de la plataforma OJS de *Comillas Journal of International Relations*, mediante la que se vehiculará –de manera estricta– toda la comunicación entre la Revista y los autores.
2. Los **artículos** remitidos serán siempre investigaciones originales, nunca publicados previamente o en proceso de publicación o revisión en otra revista o cualquier tipo de publicación.
3. Se deberá incorporar una primera página independiente en la que se incluirá: a) Título del artículo; b) Datos personales del autor (nombre, apellidos, afiliación, dirección personal y de trabajo, teléfono, NIF/Pasaporte, correo electrónico).
4. Los **artículos** irán precedidos de un breve resumen o abstract del trabajo, que no exceda las 150 palabras, y una serie de palabras clave (no más de cinco). **El título del artículo, el resumen y las palabras clave deberán aparecer escritos en castellano y en inglés.**
5. El aparato crítico, estilo y diseño general de los textos remitidos a la Revista responderá al formato APA (APA Style). Los autores pueden encontrar una guía

AUTHOR GUIDELINES

Submission and presentation of originals

1. *Texts must always be submitted via the OJS platform of Comillas Journal of International Relations, through which, and without exception, all communication between the Journal and authors will take place.*
2. *All submitted texts will always be original work that has neither been previously published nor is in the process of publication or review in another journal or any other type of publication.*
3. *Contributions will include a separate cover page with the following information: Title of the article in both Spanish and English; Author details (name, surname, membership of any relevant organizations, personal and work address, telephone number, Tax ID No. / Passport, email).*
4. *All **articles** must be accompanied by a brief summary or abstract of the work (no more than 150 words) and a set of keywords (no more than five). **The title of the article, the summary and the keywords must be in both Spanish and English.***
5. *The critical apparatus, style and general design of the texts sent to the Journal will comply with the APA Style. Authors can find a guide to this style at the following link:*
<http://www.apastyle.org/learn/tutorials/basics-tutorial.aspx>
6. *Authors must be able to prove they have been granted the necessary authorizations to use any photographs and graphics taken from other sources, and must provide all information required for them to be properly referenced.*
7. *If an article is accepted for publication, the proofs will be sent to the author and must be returned to the Journal within a maximum of 15 days.*

Review and acceptance

1. *In order to guarantee impartiality in the selection of articles, all contributions will be sent in anonymous form to two external reviewers, **following the double-blind system.** In the*

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 *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.*

las correcciones o modificaciones consideradas imprescindibles por dichos evaluadores y, en la medida de lo posible, deberán atender también sus sugerencias. En caso de solicitarse correcciones, **el plazo máximo para remitir una nueva versión del artículo será de dos meses.**

7. Los originales recibidos que no se ajusten a las normas de edición y publicación de *Comillas Journal of International Relations* serán devueltos a sus autores antes de proceder a su envío a los evaluadores. En tal caso, sus autores deberán completarlos con la información omitida y/o efectuar los ajustes formales pertinentes en el plazo de una semana. En caso contrario, dichos trabajos serán rechazados.
8. Los autores de originales aceptados ceden a *Comillas Journal of International Relations*, antes de su publicación, todos los derechos de explotación de sus trabajos.
9. Una vez aceptados, los trabajos quedan como propiedad intelectual de *Comillas Journal of International Relations* y sólo podrán ser reproducidos, parcial o totalmente, siguiendo lo establecido por la licencia Creative Commons de la Revista.

Proceso de revisión por pares

Los originales recibidos se remitirán, de manera anónima, a dos evaluadores externos de reconocida competencia en el campo de las relaciones internacionales, y de manera específica, en la temática particular del trabajo. **Se empleará siempre el sistema de doble ciego.**

En el supuesto de que uno de los dictámenes resultara desfavorable se pedirá una tercera opinión. El Consejo de redacción de *Comillas Journal of International Relations* será quien, en última instancia, decida la publicación de los artículos y lo notifique a los autores. Todo ello siempre a través de la plataforma OJS de la Revista.

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.