



UNISCI Discussion Papers

LAS ELECCIONES PARA LA ASAMBLEA CONSULTIVA ISLÁMICA IRANÍ

AUTOR¹:**JOSÉ ANTONIO SÁINZ DE LA PEÑA
UNISCI****FECHA:****Octubre 2004**

En Irán, las elecciones para la Asamblea Consultiva Islámica – “Maylis” o Parlamento – tienen lugar cada cuatro años, un viernes, un poco antes del Noo Ruz o Año Nuevo persa. En el año 2.004, la fecha elegida era el 20 de febrero.

Las elecciones son secretas y universales, pudiendo tomar parte en ellas todo iraní mayor de 15 años, sin distinción de sexo. Estas características las hacen similares a las de otros países o regímenes pero, en Irán, las consultas electorales tienen peculiaridades propias.

En primer lugar, los partidos políticos iraníes tienen peculiaridades que les distinguen de los existentes en el resto del mundo, en particular de los partidos democráticos occidentales. Aunque en el artículo 26 de la Constitución se autoriza la creación y el funcionamiento de los partidos políticos, siempre que respeten los principios de la República Islámica – entre ellos y el primero, el del derecho de los clérigos para dirigir el Estado de acuerdo con la teoría del “velayat-e faqih” o Gobierno del Alfaquí, los partidos han estado prohibidos en la práctica hasta 1998. Durante ese tiempo, el papel de los partidos lo han jugado las asociaciones de clérigos – en particular, la “Sociedad del Clero Combatiente” (identificada con la “derecha tradicional”) y la “Asociación de Clérigos Combatientes” (considerada de “izquierdas”)

Los partidos fundados a partir de 1998 lo han sido sin definir claramente ni sus bases ideológicas ni sus programas y son, en general, agrupaciones o facciones al servicio de intereses personales o de grupo. Por ello, se unen ocasionalmente para formar coaliciones heterogéneas y puntuales que se crean y se deshacen en función de las circunstancias, que se apoyan en las asociaciones de clérigos y que sirven más para sostener ambiciones o intereses particulares que un proyecto nacional. El concepto de partido político fuertemente organizado es extraño a la tradición iraní, sobre todo en lo referente al sentido de disciplina de voto.

En segundo lugar, otra característica del sistema electoral iraní es que los candidatos a diputados pueden inscribirse en las listas electorales de diferentes partidos y que candidatos de un partido figuren, exclusivamente en las listas de otro. En las elecciones de 2004, Alí- Akbar

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.



Hashemí Rafsanyani, jefe del grupo político “Ejecutivos de la Reconstrucción”, intentó ir en cabeza de todas las listas; no lo logró pero encabezó la mayoría de ellas.

Además, el ciudadano iraní puede votar en cualquier circunscripción, debiendo solamente sellar su documentación para evitar el voto múltiple. Ello permite desplazar votantes de una circunscripción “segura” a otra “dudosa”, en la que unos pocos votos pueden inclinar el resultado de la votación.

El régimen puede vetar a los candidatos a las elecciones. Actualmente, el poder de veto lo comparten el Ministerio de Inteligencia, el del Interior, las Comisiones Supervisoras provinciales, las Comisiones Ejecutivas locales, el Poder Judicial y, sobre todo y como última instancia, el Consejo de Guardianes. La descalificación de los candidatos se basa en los artículos 28 y 30 de la Ley Electoral sobre la competencia de los candidatos y “su compromiso práctico y su fe en el Islam y en el sistema de gobierno islámico”. En las elecciones legislativas de 1992 fueron excluidos 1.110 de los 3.150 candidatos, en las de 1996, 3.276 de 5.365 y en las de 2000, 576 de 6.851.

El veto de las candidaturas no se limita a las elecciones legislativas sino que se extiende a las locales, presidenciales y a la Asamblea de Expertos; cuando Jatamí se presentó por primera vez a la Presidencia, el Consejo sólo aprobó a 4 de los 238 aspirantes y, en la última elección para la Asamblea de Expertos, vetó a 229 de 396 candidatos. Las razones de las descalificaciones no se hacen públicas para “proteger la privacidad” del descalificado.

Sin embargo, el Guía – Rahbar – hoy el Ayatoláh Jamenei puede ordenar al Consejo que modifique sus decisiones e, incluso, que las anule.

Es interesante hacer notar que el voto se considera un deber religioso y que la abstención es “haram”, es decir, prohibida por el Islam.

El Consejo de Guardianes es una institución política prevista en el artículo 91 de la Constitución iraní. Tiene por misión esencial comprobar que las leyes aprobadas por el Maylis están de acuerdo con el Islam y con la Constitución (artículo 94). Durante la sexta legislatura, entre 2000 y 2004, de 258 leyes dictadas por el Parlamento, el Consejo vetó 111. Pero, además, el Consejo es quine interpreta la Constitución (artículo 98) y sus decisiones tienen valor constitucional con el voto de los tres cuartos de sus miembros. El poder para supervisar todas las elecciones le está reconocido en el artículo 99 y el Consejo interpreta ese poder de supervisión como capacidad de veto de candidatos y de validación de los elegidos. El Consejo está compuesto por doce miembros: seis clérigos doctos en Ley Islámica, elegidos directamente por el Guía, y seis juristas especialistas en diversas ramas del Derecho elegidos por el Maylis entre una lista de doce propuestos por el jefe del Poder Judicial; como a éste le designa el Guía, todo el Consejo de Guardianes lo nombra el Guía, la mitad directamente y la otra mitad de forma indirecta.

Cuando hay discrepancias entre el Maylis o el Gobierno y el Consejo de Guardianes, la disputa la resuelve el “Consejo de Discernimiento” que aplica la regla del “maslahat” o “bien común” o “interés del Estado”; después de su reforma en 1997, en este Consejo participa el núcleo dirigente del régimen.



1. Antes de las elecciones legislativas: la crisis política

Para el 7º Maylis, se presentaron como candidatos 8.164 ciudadanos iraníes (Nota: las cifras que se dan en este trabajo no suelen casar entre sí, incluso cuando son cifras oficiales procedentes del Ministerio del Interior; hay que considerarlas, más bien, como orden de magnitud). Pero el 10 de enero, el Consejo de Guardianes rechazó la candidatura de 3.605 aspirantes, entre ellos 83 diputados elegidos en el 6º Maylis, cuya candidatura había sido aprobada por el Consejo en el año 2000. La mayoría de los rechazados estaban vinculados a la corriente “reformadora”, dirigida por el actual Presidente de la República, el Hoyatolislam Mohamed Jatamí, que a través del partido “Frente de Participación Islámico” y con el apoyo de grupos, más o menos afines, formaba la mayoría parlamentaria. De los 83 diputados excluidos de la elección, 67 pertenecían al “Frente”.

Inmediatamente y como protesta por la decisión del Consejo de Guardianes, 60 diputados empezaron una sentada en la sede del Maylis, durmiendo dentro de ella desde el día 11. Veintisiete de los veintiocho gobernadores amenazaron con dimitir, el Ministro del Interior, Musavi Lari, responsable de la organización electoral, declaró que la prohibición era ilegal y el Presidente del “Frente de Participación”, Reza Jatamí, pidió la suspensión de las elecciones. La crisis política había comenzado, enfrentando al Gobierno y al Legislativo con el Régimen, representado por el Consejo de Guardianes.

El día 14, el Guía, Ayatolah Alí Jamenei, después de una reunión con el Presidente Jatamí y con el Jefe del Poder Judicial Mahmut Hashemí Sharudí, ordenó al Consejo de Guardianes que revisasen las listas de los rechazados. Mientras, Jatamí pidió a los diputados encerrados en la Asamblea que cesaran en su actitud, a lo que ellos se negaron; cuatro vicepresidentes, doce ministros y todos los gobernadores provinciales amenazaron con dimitir si en una semana no se solucionaba el problema del veto a los candidatos.

El día 19, el Consejo de Guardianes aprobó 200 candidaturas que antes había rechazado pero, al mismo tiempo, el “Frente de Participación” anunció que, a pesar de esa revisión de las listas, boicotearía las elecciones. La “Asociación de Clérigos Combatientes”, próxima a los reformistas del “Frente” y dirigida por el Presidente del Maylis, Mohamed Karrubi, decidió no participar en la consulta electoral. Seis vicepresidentes del Gobierno y todos los ministros presentaron su dimisión y el Gobierno reconoció que, en las condiciones existentes, no podía organizar las elecciones, que no serían “igualitarias, sanas ni limpias”.

Por el contrario, y al mismo tiempo, el Presidente Jatamí manifestaba en el Foro de Davos que “no había ruptura en Irán” y que él no dimitía.

El domingo 1 de febrero, 109 diputados, número que posteriormente llegaría ser de 134, presentaron su renuncia ante el Presidente del Maylis por negarse el Consejo de los Guardianes a retrasar las elecciones. Las renunciaciones se hicieron por partida doble: un escrito personal de cada diputado más una carta colectiva. Las dimisiones para ser efectivas necesitan, de acuerdo con el reglamento del Parlamento, ser aprobadas en una votación del Maylis, caso por caso; por otra parte, de admitirse las renunciaciones, la Asamblea se quedaría sin el “quórum” de 2/3 necesario para aprobar cualquier resolución y, por lo tanto, estaría bloqueada.

El mismo día, Jatamí y Karrubi enviaron una carta al Guía pidiendo su intervención para solucionar la crisis; Karrubi solicitó incluso que interviniesen los redactores de la Constitución, alguno de ellos con la máxima jerarquía religiosa de “fuente de imitación” (marya-e taqlid), para aclarar los límites de la competencia del Consejo de Guardianes.



El Consejo repescó, en una segunda revisión de las listas de candidatos, a 1.160 de los inicialmente rechazados, principalmente entre los independientes con un perfil político bajo, pero elevó de 83 a 87 el número de parlamentarios rechazados.

El día 2, en una reunión de emergencia, el Gabinete presidido por el primer vicepresidente Reza Arif declaró que no se daban las condiciones necesarias para una consulta electoral libre y pidió su aplazamiento. El Ministro del Interior y los Gobernadores provinciales adoptaron la misma posición.

Por su parte, los “conservadores” defendían la actuación del Consejo de Guardianes y esperaban y solicitaban una “amplia y gloriosa” participación popular en la consulta electoral. El responsable de la supervisión en Teherán afirmaba que las dimisiones masivas de los diputados eran perseguibles de oficio por la justicia y Rafsanyani, en su sermón del viernes 30 de enero, asimilaba a los “reformistas” con los contrarrevolucionarios y decía que la disputa entre aquellos y el Consejo de Guardianes es una “prueba divina” de la que la República Islámica saldría vencedora a pesar de sus enemigos internos y externos. El Guía declaraba que el conflicto Gobierno – Consejo no era algo nuevo y que se solucionaría, mientras pedía que se olvidasen las querellas y que las elecciones se celebrasen en un clima de entusiasmo; pero, (añadía que las dimisiones de los parlamentarios eran “haram”, prohibidas por la ley religiosa. Para el Ayatoláh Yazdi, el anterior jefe del poder judicial, los “reformistas” eran una “vergüenza” y los jefes del Pasdarán (Cuerpo de Guardias Revolucionarios que junto con el ejército regular constituye las Fuerzas Armadas iraníes) opinaban que los parlamentarios dimisionarios deberían ser juzgados por traición.

El día 3, 70 diputados se reunían con Jatamí y con Karrubi para reiterar su petición de que los candidatos rechazados fuesen readmitidos, de que las elecciones se retrasasen y de que fuesen libres. Al día siguiente, el Guía confirmaba que las elecciones se celebrarían el día fijado, el viernes 20 de febrero, y enviaba una carta a Jatamí y a Karrubi en la que les agradecía sus esfuerzos para que la consulta tuviese lugar en la fecha indicada.

El “Frente de Participación”, en su 6º Congreso, celebrado el día 3, declaraba que las elecciones eran ilegales y anunciaba que no participaría en ellas, aunque no pedía al pueblo que las boicotease. Por su parte, la “Asociación de Clérigos Combatientes” aseguraba que no presentaría candidatos, aunque su jefe de fila, Karrubi, decía que él sí lo haría. Tres días después, la “Coalición para el Desarrollo y Construcción de Irán”, formada por la “Asociación” y los “Servidores de la Reconstrucción”, dirigida por Rafsanyani, y otros 6 grupos menores, anunciaba que sí participaría. De esta forma, los “reformistas” se dividían en dos fracciones. Por un lado, el “Frente” que predicaba el boicot por ser las elecciones ilegítimas, ya que los diputados habían sido elegidos por el “Consejo” antes de la elección; 657 candidatos del “Frente” que habían sido admitidos a la carrera electoral se retiraban, entre ellos, todas las mujeres candidatas. Por otro, la “Coalición”, a la que se unió Jatamí, confesaba su participación para que los “conservadores” “no ganen por completo”. La “Casa de los Partidos”, estructura no oficial que agrupa a 150 organizaciones políticas, respaldaba al “Frente” y pedía que las elecciones fuesen verdaderamente libres, al tiempo que Reza Jatamí, el dirigente del “Frente”, avisaba de fraude electoral en el *Financial Times*.

El día 10, el Consejo de Guardianes dio la lista definitiva de candidatos aprobados: 5.625 de los 8.144 solicitantes. De los excluidos, 434 lo fueron por el Ministerio del Interior y el resto por el Consejo. Por las minorías religiosas (armenios, zoroástricos, judíos y asirio-caldeos) se presentaron 24 candidatos para los 5 escaños reservados; 12 fueron vetados (la verdad, es que no se comprende como a un cristiano armenio o a un judío pueda juzgársele por



su “compromiso con el Islam”). Según el portavoz del Consejo de Guardianes, Vahid Jalalzadeh, los excluidos a las elecciones fueron 2.530 (como ya se indicó anteriormente, las cifras no concuerdan, ni siquiera las oficiales)

El 11, Jatamí, en su discurso con motivo de la celebración del 25 aniversario de la Revolución Islámica, pidió que los clérigos no cayesen ni en el extremismo ni en la imitación del extranjero pues existe una tercera vía, la “democracia religiosa” que es la que él defiende; seguidamente, anunció que no dimitiría.

El Secretario del Consejo de Guardianes, Ayatoláh Ahmad Yannati, solicitó del pueblo una participación alta y acusó a los extranjeros de interferir en el proceso electoral con “mentiras”. Asimismo, el portavoz del Ministerio de Exteriores denunció la intromisión del extranjero en los asuntos internos iraníes y criticó al Parlamento de la Unión Europea por haber éste declarado que en la preparación de las elecciones había “falta de respeto a los procedimientos democráticos”. Para el Guía, lo importante de las elecciones no sería el resultado- éste ya estaba cantado después de los vetos del Consejo de Guardianes- sino la participación popular.

El día 14 se abrió oficialmente la campaña electoral. El ambiente era de apatía generalizada, mayor entre los jóvenes y en las grandes ciudades. Los “reformadores”, así como los observadores internacionales predecían una abstención del orden del 70%. Para combatir el ambiente negativo, las fuerzas “conservadoras” utilizaban los medios de comunicación públicos, el aparato del estado, los predicadores de las mezquitas y una campaña a través de teléfonos móviles, pidiendo una participación masiva.

Los “reformistas” reconocían de antemano su derrota, el “Frente de Participación” seguía pidiendo el boicoteo a unas elecciones que calificaba de “ilegales e injustas”, los 657 candidatos no vetados por el Consejo que se habían retirado de la carrera electoral confirmaban su renuncia y el portavoz del “Frente” decía que las elecciones eran “como una carrera entre dos conductores: uno con un coche moderno y de lujo, el otro con uno viejo y con un neumático pinchado”. Sin embargo, la “Coalición para el Desarrollo” decidió apoyar al Guía y presentarse, aunque reconociendo que podía concurrir solamente para 218 escaños de los 290 posibles, y diciendo que obtener uno solo ya sería una victoria dada la desproporción de medios, pues a cinco días de la celebración de las elecciones no tenía impresas las listas de sus candidatos; su portavoz declaraba “seremos minoría en la Asamblea”. Mientras, Karrubi decía que era mejor participar en las elecciones que abstenerse ya que si bien las elecciones no eran “limpias”, sí serían “libres” pues el pueblo podía votar o no hacerlo y Jatamí pedía también la participación para poder elegir al mejor candidato posible e impedir que una abstención alta permitiese a una minoría tener el control del futuro de Irán; lo importante sería el largo plazo, no el resultado de unas elecciones; las reformas debían continuar.

Por el contrario, el disidente Hashi, Aghayani, en prisión y, en aquel momento, condenado a muerte por “blasfemia” desde el 2.002, en una carta dirigida a la agencia de los estudiantes ISNA declaraba que el movimiento reformista estaba muerto y que sólo quedaba la resistencia pasiva; en la carta, calificaba a Jatamí de cobarde.

El día 17, más de 100 miembros del Maylis dirigían una carta al Guía acusándole de abusar de los derechos y de las libertades del pueblo al permitir que el Consejo de Guardianes vetase a los candidatos reformistas, así como de traición al espíritu de la Revolución Islámica de 1.979. La carta fue leída en los pasillos de la Asamblea pero no fue publicada por la prensa



oficial; sí apareció en dos medios reformistas, los periódicos *Sharg* y *Yas-e No*, que fueron cerrados al día siguiente.

El Ministro de Inteligencia, Alí Yunesi, prometía garantizar la limpieza de todo el proceso electoral. Pero se estimaba que 132 escaños ya habían sido entregados a los “conservadores” sin oponentes y que la tasa de participación se situaría entre el 35% y el 40%; para Reza Jatamí una participación menor del 40% sería una derrota del Consejo de Guardianes.

La crisis política no fue abierta por el veto masivo del Consejo de Guardianes a los candidatos “reformistas” a las elecciones al séptimo Maylis. En todas las elecciones anteriores, desde el triunfo de la revolución islámica - presidenciales, a la Asamblea de Expertos, al Maylis- el Consejo se había comportado de idéntica manera, provocando sólo protestas aisladas. Lo que abrió la crisis fue la negativa del Gobierno y del Maylis a aceptar las decisiones del Consejo, lo que dio lugar aun enfrentamiento, a un nivel nunca alcanzado antes, entre las instituciones políticas representativas- las republicanas- y las designadas por el guía y sólo responsables ante él- las islámicas-. La ambivalencia o ambigüedad de la República Islámica y su doble legitimidad- por una parte, popular; por otra, de pretendido carácter divino- quedaba claramente al descubierto y amenazada.

La crisis se intentó resolver, como se había hecho frecuentemente en pasado y ya desde los tiempos de Jomeini, apelando a la autoridad del Guía, a quien todos los iraníes deben obediencia como obligación religiosa (Declaración de la Asamblea de Expertos de enero del 2.000). La intervención del Guía ordenando al Consejo de Guardianes dos revisiones de las listas, revisiones que se revelaron miméticas y, que por ello no fueron aceptadas por los reformistas, amplió aún más la crisis. Una parte de los “reformadores” que, inicialmente protestaron, se plegó a la decisión del Guía de mantener tanto la fecha prevista para las elecciones como los vetos del Consejo (los moderados e independientes ligados a la Asociación de Clérigos Combatientes, a su cabeza Jatamí y Karrubi) aunque calificando las elecciones de no justas; otra, se enfrentó directamente con el Guía (el Frente de Participación, los estudiantes y, en general, los que no creen en el velayat-e faqih) con lo que la crisis política- una disputa electoral- se convirtió en una crisis de régimen- negativa a obedecer una decisión del Guía, es decir, desobedecer al principio de la República Islámica.

Si en las elecciones del 20 de febrero, la participación popular fuese alta, la autoridad del Guía, del Consejo de Guardianes, de todas las instituciones políticas islámicas y, en general, del régimen basado en el velayat-e faqih quedarían reforzadas. Si la abstención fuese masiva, el pueblo mostraría, con toda claridad, su despego al régimen islámico y su deseo de reformas democráticas.

2. Las elecciones: el voto / abstención de castigo.

Las elecciones tuvieron lugar, como previsto, el día 20 de febrero y se desarrollaron en un ambiente de apatía generalizada, a pesar de que el Guía había declarado que la participación era un deber religioso y de que el Secretario del Consejo de Guardianes, el ayatollah Yannati, hubiese afirmado que los abstencionistas eran “traidores al Islam y al país” y que votar es tan importante como rezar. El Guía también pedía el voto en masa y acusaba del boicoteo de las elecciones a los enemigos de la República Islámica; por su parte, Jatamí solicitaba el voto popular para “dar una sorpresa” y el presidente del Consejo del Discernimiento, Rafsanyani, decía que los “acontecimientos han creado una atmósfera agria que ha hecho que el pueblo



haya vuelto la espalda a las elecciones”; esta declaración fue censurada y no apareció en los medios de comunicación oficiales.

“La Voz y Cara de Irán”- organización oficial de radio y TV, cuyo director es nombrado directamente por el Guía- proclamaba que había una participación muy alta y un gran entusiasmo, mientras utilizaba los trucos habituales para demostrar la gran afluencia de la población a los colegios electorales (tomas próximas al suelo para no ofrecer los vacíos entre votantes...).

Ante la escasez de votantes, el Consejo de Guardianes ordenó que las urnas permanecieran abiertas cuatro horas más de las establecidas; esta decisión del Consejo dio lugar a un enfrentamiento más con el Ministerio del Interior, responsable de la organización electoral. La sede del “Frente de Participación” fue cerrada y su sitio web clausurado y se prohibió la organización política reformista “Los Muyahidin de la Revolución Islámica”.

Las primeras estimaciones daban una participación del 16% en la capital y del 35% en el resto del país; estas estimaciones fueron corregidas, inmediatamente, para dar un 28% y un 43/48%, respectivamente. Los “Conservadores” arrollaban y los “Reformistas” esperaban, como mucho, obtener un tercio de los votos; en 132 colegios, los “Conservadores” ganaban ampliamente y en Teherán obtenían 2,3 millones de sufragios, mientras que los “Reformistas” sólo llegaban a 1,7 millones. Entre los primeros 157 elegidos, 108 eran “conservadores”, 28 “reformistas” y 24 independientes.

El día 21, el Ministro del Interior daba las primeras cifras oficiales de las elecciones: participación, en todo el país, 50,57%, en la circunscripción de Teherán, 33,77% y, en la capital, 28%. El Consejo de Guardianes contestó estas cifras, diciendo que el censo real electoral es de 43 millones, menor que el manejado por Interior, de 46 millones; por ello, la tasa de participación era del orden del 55%.

Para el régimen, la participación había sido masiva y las elecciones totalmente libres y legales y una “bofetada” a los boicoteadores. El pueblo había ganado y habían perdido los Estados Unidos, los sionistas y los enemigos de Irán. El Guía proclamaba, el mismo día, que “el resultado de las elecciones es nacional e islámicamente épico”, lo que era contestado por un diputado, en una sesión del Maylis, diciendo que “una victoria en una competición sin rival no es algo épico, sino un fracaso” y, refiriéndose a la actuación del ayatollah Yannati, “espero que Dios le pida cuentas en el Día del Juicio”.

Para los observadores internacionales e, incluso para los iraníes, la participación popular real habría sido del orden del 30% en el conjunto de Irán y del 15% en Teherán, y el nivel de fraude estaría en un 5-10%.

El 26 de febrero, el Ministerio del Interior facilitaba los resultados definitivos: 156 diputados “conservadores”, 39 “reformistas”, 24 independientes y 5 de las minorías religiosas. Para la segunda vuelta quedaban 58 escaños, por no haber obtenido ningún candidato el 25% de los votos en la primera; en esa segunda vuelta, los “reformistas” sólo podían concurrir a 17 escaños. En la Asamblea Consultiva, sólo habría 8 mujeres- 1 de ellas “reformista” – mientras que en la anterior Asamblea, el número de mujeres había sido de 13. El abstencionismo era mayor, lógicamente, en los colegios electorales reservados a las minorías religiosas y menor, con participaciones próximas al 90%, en las regiones rurales más pobres y atrasadas. Prueba de la magnitud de la abstención es que en 31 circunscripciones con candidato único, éste no



lograba el 25% de los sufragios y debía ir a la segunda vuelta. La clase media urbana se abstuvo en masa.

El siguiente cuadro muestra la tasa de participación popular en las elecciones legislativas iraníes:

Año	1980	1984	1988	1992	1996	2000	2004
% participación	52.14	64.64	59.72	57.81	71.10	67.35	50.57

La participación en las elecciones para el VII Maylis, que el régimen calificaba de “gigantesca” y “épica”, ha sido la menor en toda la historia de las legislativas de la República Islámica; la abstención solamente había sido superada en la elección para la Asamblea de Expertos de 1990, con un 37,09% de participación y en las municipales de 2003, con un 49,17%.

El vencedor de las elecciones había sido el grupo “Coalición de los Constructores del Irán Islámico” de carácter conservador pero pragmático, compuesto, principalmente, por tecnócratas con nivel superior de educación. En Teherán, la “Coalición” ganó 29 de los 30 escaños en disputa (el número 30 debía pasar a la segunda vuelta, pero un acuerdo entre los grupos políticos, dejó este escaño sin cubrir hasta la elección presidencial del 2.005). El anterior presidente del Maylis, Karrubi, quedó en el puesto 31 con sólo 73.663 votos y, por ello, fuera de la Asamblea. Como punto de comparación, el candidato más votado en Teherán fue Golam Alí Haddad-Adel, consuegro del Guía, con 888.276. Posteriormente, Haddad-Adel fue elegido presidente del Maylis- el primero no clérigo- y, por lo tanto, jefe del poder legislativo.

El resultado de las elecciones legislativas ha sido que una minoría que, aproximadamente, representaría a un 15% de la población, ocupa los dos tercios de la Asamblea. La minoría de la sociedad iraní es la mayoría de la Asamblea Consultiva, lo que origina una brecha de ruptura entre la población y el poder político. En el VII Maylis, las discusiones políticas no se establecerán entre “conservadores” y “reformistas”, ya que éstos han visto su representación literalmente barrida de la Asamblea, sino entre los “conservadores pragmáticos” y los “conservadores de la línea dura”. La impresión general es que la nueva Asamblea será moderada, poco política, dócil ante el poder del Guía y hostil al gobierno de Jatamí, y dominada por los seguidores de Rafsanyani, el grupo de los “Servidores de la Reconstrucción”.

El día 22, los diputados reformistas de la Asamblea, que ya habían anunciado su renuncia al escaño, empezaron a presentar individualmente su dimisión por la celebración de “elecciones injustas”. Curiosamente, estos diputados, entre ellos los vetados para presentarse a la reelección, tenían que aprobar los presupuestos y el nuevo Plan Quinquenal que, sin ellos, no podría alcanzar el “quórum” necesario de los dos tercios. Karrubí no admitió las renunciaciones, pero la Asamblea empezó a examinarlas, una por una. Finalmente, los presupuestos serían aprobados el 30 de marzo; en cuanto al Plan Quinquenal, el Consejo de Guardianes lo devolvió a la Asamblea por rechazar las privatizaciones bancarias y de seguros previstas en él, juzgándolas anticonstitucionales.



El Consejo de Ministros de la UE expresó su profunda preocupación y desagrado por la forma en la que se habían desarrollado las elecciones, que marcaba un retroceso en el proceso de democratización iraní. El Ministro británico de Exteriores, Straw, llegó a calificar las elecciones de “trucadas”. Las autoridades estadounidenses señalaron que las elecciones no se correspondían con las normas internacionales y que estaban falsificadas. Por su parte, la prensa occidental hablaba de farsa y motejaba a Irán de “estado dictatorial islámico” y decía que las elecciones habían puesto en manifiesto la verdadera cara del régimen iraní.

Para los “conservadores” del régimen, la condena americana no tenía mayor importancia dado el enfrentamiento dialéctico constante con los Estados Unidos- la primera sesión de la VII Asamblea consultiva se abrió con los nuevos diputados cantando “Muerte a América”-; por el contrario, la condena europea, que se unía a la posición contraria a Irán tomada por los gobiernos de Alemania, Francia y Reino Unido en el tema del programa nuclear iraní, dañaba a la República Islámica, quien, hasta el momento, había apostado por jugar la carta europea para contrarrestar la influencia americana.

El portavoz del Ministerio de Exteriores iraní rechazó las injerencias americana y europea en un asunto “interno” y la Asamblea de Expertos, en una reunión con el Guía, celebrada el 8 de marzo, denunciaba un “complot extranjero” contra Irán, al tiempo que daba gracias a Jamenei por haberse celebrado unas “elecciones limpias”, con “fuerte participación”. El ayatollah Yannati insistía en que las elecciones habían sido un gran triunfo del Islam con una participación masiva y una bofetada a sus enemigos; además, se negaba a dar las razones de los vetos a los candidatos, declarando “ilógica” la petición de los excluidos para conocer esos motivos. Mientras, el periódico Ressalat, expresión del grupo más conservador del Bazar, decía que Jatamí podría ser convocado por los diputados del nuevo Maylis y forzado a dimitir por haber cuestionado las elecciones.

Frente a los “conservadores”, la reciente premio Nobel, Shrin Ebadi, criticó el desarrollo de las elecciones, primero en Bruselas, ante el Parlamento Europeo, y, después, en los Estados Unidos, añadiendo que el resultado de la manipulada consulta popular agrandaba el foso existente entre el régimen político y la sociedad iraní. El Ministro del Interior, Abdolualid Musavi Lari, contestaba al ayatollah Yannati diciendo que el Consejo de Guardianes estaba obligado a explicar los motivos de los vetos de candidatos pues el Consejo “no puede hacer lo que quiera”.

El 7 de mayo se celebró la segunda vuelta de las elecciones, en 39 circunscripciones, para elegir 56 diputados; concurrían 114 candidatos, de ellos sólo una veintena de reformistas. Los “Conservadores” consiguieron 33 escaños y los “reformistas”, 5; el resto fue para independientes. En resumen, los “conservadores” tendrían en la VII Asamblea Consultiva una cómoda mayoría de unos 190 diputados.

El sistema electoral iraní facilita el fraude y la manipulación del voto por la posibilidad de que el votante deposite su papeleta en cualquier circunscripción, sólo controlado por el sellado de su documentación personal. De hecho, durante el proceso electoral, se denunció una falsificación masiva de documentos de identidad y, durante la jornada de votación, el movimiento de autobuses con votantes de una circunscripción a otra. El Ministerio del Interior no negó los hechos, pero minimizó su importancia.

Dejando aparte el fraude electoral y la abstención técnica, inherente a toda consulta electoral, que, dada sus magnitudes, puede considerarse que se compensarían, la realidad es



que el 50% del censo se abstuvo y el 50% votó. Esta división del cuerpo electoral en dos mitades, sensiblemente iguales, puede explicarse por una doble frustración.

En primer lugar, la frustración islámica. Que, 25 años después del triunfo de la Revolución Islámica, - la que al aplicar la ley divina aseguraría al creyente / ciudadano la felicidad y el bienestar en este mundo y en el otro -, en un contexto en el que el voto no sólo es obligatorio sino un deber religioso y en el que la abstención es “haram”, es decir, algo prohibido por la fe religiosa y en el que la obediencia al Guía es la primera obligación del ciudadano, la mitad del censo se abstuviese demuestra que la población rechaza la República Islámica y sus fundamentos, en primer lugar, el principio del “velayat-e faqih”. La abstención fue una “abstención de castigo” al Régimen.

En segundo lugar, la frustración reformista. Que, a pesar de las denuncias de manipulación descarada, de ilegalidad y de falta de libertad y de las amenazas de dimisiones y boicoteo del sector reformista, la mitad de los votantes se acercasen a las urnas, demuestra que la votación fue, también, un “voto de castigo” a los “reformistas” que no habían sido capaces de cumplir las promesas de reformas con las que ilusionaron a las sociedad.

3. Después de las elecciones

Probablemente, el análisis más lúcido de la situación iraní después de las elecciones legislativas sea el efectuado por el propio Jatamí. Éste, en una reunión del Gabinete Ministerial, el 17 de marzo, reconoció su derrota y se declaró “avergonzado” por no haber sabido responder a la confianza del pueblo depositada en él. A continuación, anunció la retirada de dos proyectos de ley, presentados al Maylis y aprobados por éste hace más de un año; una de las leyes recortaba los poderes del Consejo de Guardianes para supervisar las elecciones; la otra, aumentaba los del Presidente para controlar el sistema judicial. Ambas fueron vetadas por el Consejo, quien las juzgó anticonstitucionales. Jatamí justificó la retirada porque el próximo Maylis, con mayoría absoluta conservadora, aprovecharía la tramitación parlamentaria para recortar, más aún, las ya limitadas competencias presidenciales. El Presidente atacó, con dureza, al Consejo de Guardianes quien “ha sido una barrera que ha bloqueado todas las reformas y ha reducido los poderes del Presidente hasta hacerlo, no la segunda figura política de la República, como indica la Constitución, sino un simple agente o coordinador de otras instituciones”. Finalmente, Jatamí pidió que los jueces no imputasen a los parlamentarios críticos con el proceso electoral y reconoció que en las elecciones se violaron los derechos del pueblo. A continuación, declaró que no dimitiría, que seguiría trabajando y que las reformas no serían paralizadas.

El análisis de Jatamí puede completarse con tres declaraciones:

- la primera, la de Karrubi, ante un grupo de estudiantes, declarando que “en las elecciones se han violado los derechos de un grupo específico” y que se ha violado la Ley por el Consejo de Guardianes y los otros organismos supervisores de las elecciones. Pero, justificando su actitud en la consulta electoral añadía que la Constitución garantiza “reformas, competencia, libertad y pluralismo” y afirmaba que en el futuro no habría descalificaciones masivas.
- la segunda y esclarecedora, la del Vicepresidente Mohamed Alí Abatí, al decir “en este país, la última palabra la tiene el Guía, no el Presidente”



- la tercera, la intervención de un diputado, Alí Akbar Masauí Joeniha, ante la Asamblea, poniendo en duda la autoridad suprema del Guía- algo que es un crimen para el régimen- al declarar que la Asamblea de Expertos, quien según la Constitución, elige al Guía y puede destituirle, debería controlar las acciones de éste y preguntando porqué se gasta dinero en organizar elecciones pues sería mejor no hacerlo y entregar el Gobierno, directamente, a una minoría.

El resultado práctico de las elecciones es que, hasta las próximas presidenciales de mayo de 2005, el Gobierno reformista de Jatamí ha quedado en una posición de debilidad e inoperancia frente a una Asamblea que le es contraria, que tiene el poder de destituir a los Ministros y que está apoyada por las instituciones políticas “islámicas” que dependen del Guía.

El Presidente Jatamí, sobre todo, pero también el jefe del Poder Legislativo, Karrubi, con sus actuaciones denunciando ilegalidades y presiones, para plegarse, finalmente, a los deseos del Guía y rompiendo la Coalición reformista, han sido unos aliados objetivos de los conservadores. Karrubi, después de su fracaso electoral en Teherán, ha visto sus servicios premiados y ha sido designado por el Guía miembro permanente del Consejo de Discernimiento, el reducido grupo de unas cuarenta personas que constituyen el verdadero núcleo dirigente del país. Jatamí, que tiene por delante más de un año de presidencia maniatada, probablemente ingresará después en el mismo Consejo.

Los vencedores en los comicios, tras una entrevista con Jatamí, declararon que esperaban una buena colaboración entre la Asamblea y el Gobierno, así como un trabajo conjunto entre aquellos y el Consejo de Guardianes, todo para el bien del pueblo; igualmente, el portavoz del Consejo de Discernimiento pidió la “máxima interacción entre Gobierno y Maylis”. Sin embargo, es muy probable que la futura relación Gobierno – Maylis sea más de enfrentamiento que de cooperación. Para empezar, los ganadores han cuestionado a los Ministros caracterizados como más reformistas y han pedido una reorganización del Gabinete, la crisis ministerial sería una “exigencia”; ante ello, varios Ministros han ofrecido su renuncia al Presidente quien ha sorteado el problema, por el momento, cambiando sólo a dos, el de Finanzas y el de Trabajo.

La relación tampoco parece ser buena con el Poder Judicial; dos viceministros, dieciocho gobernadores y doce diputados, todos ellos reformistas, han sido citados por los jueces por sus actitudes y comportamientos durante el proceso electoral. Los jueces, además, han clausurado, últimamente y por el mismo motivo, dos semanarios, “Time” y “La Pluma”, éste último órgano del profesorado. Según la Asociación de Periodistas Iraníes, desde 1998, con estos dos cierres, ya son 102 las publicaciones clausuradas.

Consecuencia del resultado de las elecciones ha sido el fin de la “democracia religiosa” predicada por Jatamí. Esta “democracia”, con su ritmo lento de reformas, respetando los ideales primeros de la Revolución Islámica, podría haber llegado a convertir el sistema político en una “teocracia constitucional”, con un Guía garante del respeto a los valores de la Revolución. En vez de ello, el sistema se encamina hacia un “velayat-e faqih” absoluto, a una “teocracia totalitaria”. El sistema se ha mostrado incapaz de reformarse desde dentro y de colmar el foso existente entre el régimen político y una sociedad modernizada muy diferente a la de la época de la Revolución.

Ante esa situación, se han levantado voces sugiriendo la necesidad de reformar la Constitución, eliminando de ella los aspectos más “islámicos” y reforzando los más



“republicanos” de la doble legitimidad de la República Islámica. Esta reforma es prácticamente imposible.

Una reforma constitucional puede hacerse de dos maneras: siguiendo los pasos que la propia Constitución marca en su texto o de forma violenta.

El cambio violento no es posible por varias razones. Primero, la existencia de un complejo entramado de seguridad con cuerpos militares y paramilitares (Ejército, Cuerpo de Guardianes revolucionarios- “Pasdarán”- y voluntarios- “Basiyis”-), policiales y parapoliciales (milicias “Ansar-e-Hizbolah) y de inteligencia, apoyados y sustentados por un férreo sistema judicial con tribunales normales y de excepción (como el inconstitucional Tribunal Especial del Clero) que aseguran el control de la población. (Entre paréntesis, un dato nuevo en el escenario político es la entrada progresiva en él del “Pasdarán”. Jomeini prohibió al “Pasdarán” la acción política, pero, lentamente, el “Pasdarán” ha vuelto a ella con el apoyo de Jamenei. Ejemplos de esa vuelta han sido: la clausura del nuevo Aeropuerto Internacional de Teherán, por unidades militares Pasdarán, al día siguiente de su inauguración por Jatamí, alegando motivos de “seguridad y dignidad nacional” ya que el aeropuerto iba a ser gestionado por una empresa turco-austriaca; los nombramientos de personal ligado al Pasdarán para puestos clave del régimen, como el Director de la radio y televisión iraní; la dirección por el Pasdarán del programa nuclear; el impulso de candidaturas de personas relacionadas con el Pasdarán a las elecciones para el Maylis- al menos una decena de los nuevos diputados están controlados directamente por el Pasdarán y, se estima, que unos noventa estén relacionados con él-)

Después, por la existencia de un sistema de subvenciones y subsidios a las capas más pobres de la población, que crea en ellas relaciones de clientelismo para con el régimen, y que hace que su nivel de vida no llegue a una miseria tal que les impulse a la revuelta. Cuando Jatamí llegó al poder, el precio del barril de petróleo, principal recurso económico de Irán, era del orden de 10 dólares, ahora se encuentra a unos 35. El gobierno no ha utilizado esa bonanza económica para realizar las reformas estructurales que la economía necesitaba, sino que ha continuado con la política de subvenciones a los productos básicos y ha creado un “Fondo de Reserva” gigantesco que permitirá afrontar, sin problemas mayores, las oscilaciones del precio del crudo y, con ello, la adhesión popular.

Finalmente, la despolitización y desmovilización de amplios sectores de la población, en particular de la extensa capa de las clases medias que ya no son islamistas sino posislamistas, ha originado una población aburguesada y conformista que sólo pide respeto a su autonomía personal y familiar y cambios mínimos que hagan más fácil su vida y no cambios revolucionarios; el “homo politicus” ha pasado a ser “homo consumericus”.

En resumen, no se dan las condiciones para un cambio violento de las reglas del juego político.

Por la vía de la reforma legal tampoco parece posible efectuar cambios en la Constitución. En primer lugar, la iniciativa de reforma debe ser tomada por el Guía (Art. 177 de la Constitución) después de consultar con el Consejo de Discernimiento. A continuación, la materialidad de la reforma se realizaría por un “Consejo de Revisión”, compuesto por: los miembros del Consejo de Guardianes, los jefes de los tres poderes políticos - el Presidente de la República, el del Parlamento y el jefe del Judicial-, los miembros del Consejo del Discernimiento, cinco miembros de la Asamblea de Expertos, diez representantes del Guía, designados directamente por él, tres representantes del Consejo de Ministros, tres de la



judicatura, diez del Maylis y otros tres del profesorado universitario; posteriormente, la reforma debería ser aprobada por el Guía y, sólo después, sometida a referéndum.

Como puede verse, la parte “islámica” del Consejo de Revisión tiene la mayoría absoluta en él y los posibles reformistas “republicanos” estarían siempre en absoluta minoría. Además, el Guía tiene la potestad de iniciar y de aprobar la reforma; sin él no hay reforma posible. En estas condiciones, una reforma constitucional en el sentido sugerido de limitar la parte “islámica” o de “derecho divino” de la actual teocracia política no tiene ninguna probabilidad de realizarse. Por si fuese poco, el mismo artículo 177, declara que los artículos relacionados con el carácter islámico del sistema político son “inalterables”.

En las próximas elecciones presidenciales, con toda verosimilitud, los “conservadores” ganarán y así dispondrán de la totalidad de los resortes del poder (instituciones designadas por el Guía, más Presidente, Gobierno y Asambleas electivas). A primera vista, la situación parece ser de un claro retroceso en el desarrollo político iraní y de un reforzamiento de la visión más intransigente de la Revolución Islámica. No obstante, no conviene olvidar que el juego político en Irán, calificado muchas veces de “bizantinismo” es muy complejo y se desarrolla entre facciones y grupos que se unen y se dividen en función de intereses. Las decisiones finales se toman después de negociaciones que no suelen salir a la luz. La facción triunfadora en las últimas elecciones, los “Servidores o Ejecutivos de la Reconstrucción”, dirigidos por Rafsanyani, es un grupo pragmático que da prioridad al desarrollo económico sobre la ideología, comportamiento que ya tuvo durante las dos presidencias de Rafsanyani (1989 a 1997), en el periodo llamado de la “Segunda República”, cuando Irán se abrió, parcialmente, al exterior.

Por ello, varios analistas han hablado del triunfo en Irán del “modelo chino”. En este “modelo”, el Poder conservaría con rigidez la estructura del Estado Islámico, manteniendo así la apariencia islámica y revolucionaria del régimen pero, al mismo tiempo, dejaría que la economía, tanto la informal como la formal, evolucionase con libertad aunque conservando el “colchón” de los subsidios para los estratos más pobres de la población. A medio-largo plazo, esta evolución llevaría a una situación de polos de poder económico con, cada vez, mayor autonomía del poder político y a un poder político esclerotizado, con una fachada rígida de hierocracia islámica, vacía de contenido.

Fuentes consultadas

Este trabajo se ha realizado con el seguimiento de las siguientes páginas Web iraníes:

- www.tehrantimes.com
- www.salamiran.com
- www.irannewsdaily.com
- www.farsinet.com
- www.irna.ir
- www.iranchamber.com



- www.iranian.com
- www.payvand.com
- www.iran-press-service.com
- www.khamenei.ir



UNISCI Discussion Papers

LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE AFGANISTÁN: UN PASO IMPRESCINDIBLE EN LA ESTABILIZACIÓN

AUTOR¹:	ALBERTO PRIEGO Universidad Complutense de Madrid, UNISCI
FECHA:	Octubre 2004

Afganistán es un país donde las relaciones sociales son, desde siempre, conflictivas. Las razones son prácticamente desconocidas, hay quien dice que es el relieve², otros opinan que se trata de una sociedad preindustrial³, otros que fue culpa de la ocupación soviética etc.. Así ha sido cuando era una monarquía, cuando fue una república socialista, con el período islamista y en la actualidad. Sin embargo, aunque la situación sea siempre penosa no siempre es percibida así por la Comunidad Internacional. Afganistán aparece y desaparece cíclicamente de la actualidad mundial. Así estuvo en primera plana de todos los periódicos desde 1979 hasta⁴ 1989, luego desapareció para estar de nuevo de actualidad desde el triste 11-S.

No obstante, Afganistán afronta un proceso electoral que le puede convertir en democrático por primera vez en la historia. El proceso es difícil y tiene escollos de muy complicada superación como la resistencia talibán⁵, la muy escasa cultura democrática de su población, su diversidad étnica o el enfrentamiento velado entre la ISAF (International Security Assistance Force) y OEF (Operation Enduring Freedom)

Todos estos aspectos y algún otro más serán tratadas en este artículo que tratará de aportar algunas claves para comprender Afganistán y el proceso democrático que ahora comienza.

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.

² "Television pictures of Afghanistan portray it as a barren rocky mountainous land" McCauley, Martin, *Afghanistan and Central Asia. A Modern History*, Longman, London, 2002 pp-1.

³ "A major reason why Afghans are so fractious is that Afghanistan is a pre-industrial society" McCauley, Martin, *Afghanistan and Central Asia. A Modern History*, Longman, London, 2002 pp-3

⁴ Uno de los mejores libros sobre la ocupación soviética es Galeotti, Mark, *Afganistán: The Soviet Union's Last War*, London, 1995

⁵ Utilizaré Talibán como plural puesto que según Ahmed Rahid el singular es Talib (creyente) y el plural Talibán. Rashid Ahmed, *Taliban. Militant Islam, Oil, and Fundamentalism in Central Asia*, Yale University Press, 2001.



1. El Afganistán Talibán.

Después de diez años de dominio soviético, Afganistán se encontraba devastado y enfrentado entre los distintos clanes que habían luchado contra el Ejército Rojo⁶. Un grupo de musulmanes radicales, mayoritariamente pastunes, eran apoyados por Pakistán y Arabia Saudí. Poco a poco, iban controlando el país desafiando la presidencia de Najibullah o después de Rabbani apoyado por los tayikos del nordeste Incluso, Islamabad y Riad llegaron a reconocer internacionalmente a este grupo de fanáticos.

En 1996 los Talibán conquistaron Kabul y la amenaza empezaba a preocupar al entorno de la CEI. El número de voluntarios procedentes de Pakistán no paraba de crecer y los Estados vecinos no hacían nada para evitarlo⁷. Sin lugar a dudas, se trataba de un caso de *back-passing*, nadie hizo nada mientras no amenazó a la paz regional. Nadie se preocupó por el auge Talibán hasta que supuso un verdadero problema. Ya en 1998, cuando los Estados Unidos sufrieron los primeros atentados en sus embajadas africanas (Kenia y Tanzania) se empezó a pensar que ese régimen pro-terrorista podría llegar a ser un problema internacional. Entonces el demócrata Bill Clinton ordenó lanzar una serie de ataques con misiles con el objetivo de acabar con los campamentos militares de un entonces desconocido Osama Bin Laden⁸.

En 1999, la ofensiva contra Bin Laden continuó en Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad impuso sanciones económicas a Afganistán por esconder al mayor terrorista islámico de todos los tiempos. Las sanciones se fueron incrementando en los años 2000 y 2001, aunque sin ningún efecto. De hecho, el gobierno Talibán destruyó en marzo de 2001 dos legendarias estatuas de Buda que se encontraban cerca de la ciudad chiíta de Herat contra la opinión de toda la Comunidad Internacional.

En los meses previos al 11-S los acontecimientos se precipitaron en Afganistán. La muerte de uno de los más legendarios líderes talibán, el Mullah Mohammad Rabbani produjo el ascenso del Mullah Mohammad Omar⁹, quien endureció la represión contra *los infieles*¹⁰. La política de represión contra mujeres, hindúes y chiitas se endureció cuantitativa y cualitativamente. Además, ocho trabajadores de una ONG fueron detenidos y juzgados bajo la acusación de hacer proselitismo cristiano. Sin embargo, todo quedó eclipsado por un acontecimiento que cambió el rumbo de Afganistán. Ahmad Shah Massoud¹¹, el león del Panjshir, aquel hombre que no dormía dos días en el mismo lugar, era asesinado por dos terroristas marroquíes disfrazados de periodistas¹². Se trataba de descabezar a la conocida como Alianza del Norte único grupo opositor al gobierno Talibán. El asesinato se produjo el 9 de septiembre y el gran golpe contra los Estados Unidos el 11-S.

⁶ Riaz M. Khan, *Untying the Afghan Knot: Negotiating Soviet Withdrawal*, Duke University, Durham, 1991

⁷ "Similarly, Pakistani Talib volunteers whose increased markedly in 1996 and 1997 to over 3000" Maley, William, *fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban*, Hurst & Co., London, 2001, pp-61.

⁸ "US launches missiles strikes at suspected bases of militant Osama Bin Laden accused of bombing US embassies in Africa" BBC, "Timeline: Afghanistan" 3 de junio de 2004.

⁹ Sobre los líderes de Afganistán ver Ralph H. Magnus, Eden Naby, *Afghanistan: Mullah, Marx, and Mujahid*, Westview Press, 1998.

¹⁰ Rashid, Ahmed, *Los Talibán*, Madrid, 2001.

¹¹ "Ahmad Shah Massod legendary guerrilla and leader of the main opposition to the Taliban, is killed, apparently by assassins posing as journalist" BBC, "Timeline: Afghanistan" 3 de junio de 2004 pp-3.

¹² "two Moroccan journalist carrying Belgian passport arrived to conduct an interview with the military leader of the forces of the Islamic State of Afghanistan Ahmmad Shah Massoud" Maley, William, *fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban*, Hurst & Co., London, 2001, pp-V.



2. La intervención internacional

Después del shock mundial que provocaron los atentados del 11-S, la Comunidad Internacional necesitaba reaccionar. EE.UU como país agredido se preparaba para contestar al ataque que había sufrido en su propio territorio¹³. Aquellos tratados, como la OTAN o el ANZUS, que Washington tenía firmados para reaccionar ante un posible ataque soviético eran activados para atacar al monstruo que ellos mismos habían contribuido a crear, Bin Laden¹⁴.

Utilizando el derecho a la legítima defensa, los Estados Unidos y sus aliados se preparaban para lanzar un ataque contra el régimen Talibán¹⁵. Incluso los servicios de información alertaron sobre la posibilidad de un segundo ataque terrorista¹⁶ que afortunadamente nunca se llegó a producir. El 7 de octubre de 2001 los norteamericanos lanzaban el primer ataque contra las ciudades de Kabul y Kandahar principal feudo Talibán¹⁷. También fueron atacados campamentos de entrenamiento en la frontera entre Pakistán y Afganistán.

Tras un duro mes de bombardeo, las fuerzas norteamericanas, británicas y de la Alianza del Norte comienzan a avanzar. La aviación iba abriendo el camino para que las fuerzas conjuntas, poco a poco, conquistaran el país. A principio de noviembre, los combates se centraban en Mazar-e-Sharif como enclave estratégico para abrir una ruta humanitaria desde Uzbekistán. Poco a poco, las ciudades afganas iban siendo liberadas por las tropas de la coalición. Primero la comentada Mazar-e-Sharif, después Herat¹⁸, Kabul¹⁹, etc... Aunque con más dificultad se fueron rindiendo los principales núcleos talibán, Kunduz y Kandahar. En general, los Talibán fueron derrotados con mayor facilidad de la que se había pensado inicialmente.

Se convocaron las conferencias de Tokio y Bonn para estabilizar el país y obtener fondos. En Bonn (diciembre de 2001), después de nueve intensos días de negociación salieron 30 ministros interinos con la intención de estabilizar el país y acabar con los Talibán²⁰. De estas conferencias, salió elegido Hamid Karzai como presidente del gobierno provisional de Afganistán. Se convocó lo que se conoce como la Loya Yirga, o Consejo de sabios, para la elaboración de una Constitución. El único paso que quedaba por dar era la convocatoria de elecciones, tanto presidenciales como parlamentarias.

¹³ Griffiths, John C., *Afghanistan: Key to a Continent*, Westview Press, 1981

¹⁴ Sobre Bin Laden ver Kepel, Gilles, *Jihad. Expansion et déclin de l'islamisme*, Gallimard, Paris, 2000 pp-309-319.

¹⁵ "President Bush and Tony Blair warn the Taliban regime in Afghanistan in the starkest terms that preparations for the war against them are complete and attacks could be launched at any time" Brown, Derek, "Timeline: terror and its aftermanth" *The Guardian*, 25 de octubre de 2001.

¹⁶ "Intelligence officials tell the US Congress that they believe a second major terrorist attack on the US" Brown, Derek, "Timeline: terror and its aftermanth" *The Guardian*, 25 de octubre de 2001 p-1.

¹⁷ "First airstrikes are launched against Taliban targets in Afghanistan" Brown, Derek, "Timeline: terror and its aftermanth" *The Guardian*, 25 de octubre de 2001.

¹⁸ 12 de noviembre de 2001 "Northern Alliance claims to have captured Herat (part4)" Brown, Derek, "Timeline: terror and its aftermanth" *The Guardian*, 25 de octubre de 2001 pp-3.

¹⁹ 13 de noviembre de 2001 "Northern Alliance troops enter Kabul after Taliban forces flee the Afghan capital (part4)" Brown, Derek, "Timeline: terror and its aftermanth" *The Guardian*, 25 de octubre de 2001 pp-3.

²⁰ "Afghan anti-Taliban groups signed an agreement on a 30 minister interim government on 5 December 2001" McCauley, Martin, *Afghanistan and Central Asia. A Modern History*, Longman, London, 2002, pp-161



2.1. La estabilización del país y la ISAF

Uno de los elementos que deben ser destacados es la creación de la ISAF. La International Stabilization Assistance Force fue creada a la sombra de los acuerdos de Bonn bajo las resoluciones 1386, 1413 y 1444²¹. Su principal cometido era la asistencia al pueblo afgano y no al gobierno aunque en diciembre de 2001 firmó un acuerdo con la Autoridad Transitoria de Afganistán para cooperar, sobre todo en el plano militar²².

3. Las elecciones en Afganistán.

Precisamente uno de los roles a desempeñar por la ISAF era el apoyo al proceso electoral en Afganistán. Por ese motivo, en principio la fecha de finalización era junio de 2004, fecha provisional de las elecciones. Finalmente, las elecciones se pospusieron a octubre y la ISAF se prorrogó hasta 2009.

De hecho en el plano político, uno de los principales cometidos de la ISAF era el apoyo a la UNAMA (United Nations Assistance Misión to Afganistán, a las ONGs y a las agencias de Naciones Unidas desplegadas en el terreno²³. La jefatura de la misión ha ido rotando por diferentes países.

País	Comandante en Jefe de la Fuerza
Reino Unido	Maj Gen John McColl
Turquía	Maj. Gen. Zorlu
Holanda/Alemania (1st German/Netherlands Corps)	Lt. Gen. Norbert van Heyst
Alemania (OTAN)	
Canadá (OTAN)	Lt. Gen. Rick Hillier
EUROCUERPO Francia/Alemania	Lt. Gen. Jean-Louis Py

FUENTE: Elaboración Propia

²¹ “The International Security Assistance Force (ISAF) is mandated under Chapter VII of the United Nations (UN) Charter (Peace Enforcing) by UN Security Resolutions 1386, 1413, and 1444” NATO, http://www.afnorth.nato.int/ISAF/about/about_history.htm

²² “A detailed Military Technical Agreement between the ISAF Commander and the Afghan Transitional Authority provides additional guidance on ISAF operations. Following these provisions, ISAF will be in existence at least until the successful closure of the Bonn process, that is, the general elections in June 2004” NATO, http://www.afnorth.nato.int/ISAF/about/about_history.htm

²³ “On a political level ISAF works closely with the Afghan authorities, United Nations Assistance Mission to Afghanistan (UNAMA), UN agencies, International Organisations, and Non-Governmental Organisations. As part of this process, ISAF has established liaison teams in all departments of both the Afghan Transitional Authority and UNAMA” NATO, http://www.afnorth.nato.int/ISAF/about/about_history.htm



3.1. La preparación de las elecciones.

El 9 de octubre de 2004 se han celebraron las elecciones presidenciales en Afganistán²⁴. Sin embargo, desde muchos meses antes la ISAF ha venido trabajando para que se pudieran llevar a cabo con normalidad. El 26 de julio de 2004 se presentaron 18 candidaturas presidenciales de las cuales 16 llegaron a las urnas. Cada candidatura estaba encabezada por un aspirante a presidente y dos vicepresidentes. Estas candidaturas debían contar con un total de 10.000 firmas²⁵ que las avalaran.

Pocos días después, el 31 de julio se cerraba el plazo de registro para votar en las presidenciales de octubre de 2004. En total se registraron 10.500.000 afganos de los que un 41.5% eran mujeres. Este alto porcentaje femenino es uno de los mayores avances en la historia de Afganistán, aunque se hayan preparado urnas separadas por sexo y se vean presionadas por sus maridos a no votar. En total, se abrieron 25.000 mesas electorales²⁶ y 5.000 centros de recuento, que estuvieron dirigidos por más de 130.000 encargados electorales formados, a su vez, por 1.200 educadores civiles²⁷.

Además, la ISAF realizó ejercicios de entrenamiento para cubrir cualquier emergencia que pudiera surgir a lo largo del proceso electoral que se ha celebrado en Afganistán²⁸.

En el exterior, concretamente en Irán y en Pakistán, también se habilitaron mesas electorales para que los refugiados pudieran ejercer su derecho al voto. En Irán se registraron 800.000 refugiados²⁹ mientras que en Pakistán lo hicieron más de un millón y medio³⁰. Incluso el Secretario General de la ONU quedó muy satisfecho con el gran porcentaje de población que se había registrado para votar³¹.

La infraestructura electoral en Afganistán era mínima por lo que la OTAN se vio obligada a prestar su apoyo a través de la ISAF. Este apoyo se produjo de manera explícita el 29 de junio de 2004 en la Cumbre de la OTAN celebrada en Estambul. Allí, el Secretario General de la OTAN, Jaap de Hoop prometió a Karzai públicamente que apoyaría el proceso electoral en Afganistán³². Incluso el Secretario General de OTAN prometió que Afganistán en breve se integraría en las estructuras de la EAPC.

²⁴ "On 9 October Afghans will choose from 18 presidential candidates in some 25,000 polling stations across the country" BBC, 6 de septiembre de 2004

²⁵ "Besides handing in required forms and 10.000 signatures from eligible voters all candidates for the presidency had to declare their two vice-presidential running mates" Azadi Radio, 26 de julio de 2004

²⁶ "Bringing the 30,000 ballot boxes, built in Denmark, to the counting centres after the end of the voting will be another daunting exercise" BBC, 7 de septiembre de 2004.

²⁷ "State-run radio is spreading the word about the election, and some 1,200 "civic educators" will be going around the country to hire local polling officials" BBC, 7 de septiembre de 2004.

²⁸ "As part of its work to support the Afghanistan authorities in the smooth running of the Presidential Election, ISAF Forces have been exercising their rapid response and deployment in case of any urgent situation. The exercise took place in Masar e Sharif, Konduz and Feyzabad, working jointly with the ISAF headquarters" Exercise Northern Light, NATO, 29 de septiembre de 2004.

²⁹ "Some 800,000 Afghans living in refugee camps in Iran are expected to turn up at the 1,000 polling stations on the same day" BBC, 6 de septiembre 2004

³⁰ "And in Pakistan, another 1.5 million are expected to vote" BBC, 6 de septiembre 2004

³¹ "On 17 August, United Nations Secretary General Kofi Annan reported to the Security Council that the high rate of voter registration - more than 9.9m already enrolled - showed the political isolation of groups responsible for violence" BBC, 27 de agosto de 2004.

³² "NATO Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer and President Karzai of Afghanistan" NATO, www.nato.int



Descendiendo a la realidad hay que decir que las papeletas electorales fueron elaboradas en Canadá³³ y debido al alto índice de analfabetismo³⁴ se imprimieron los nombres y las fotografías de todos los candidatos. Los votantes tenían que marcar con un bolígrafo, que también ha sido traído del exterior³⁵, la candidatura que pretendían apoyar. Además ante la imposibilidad de implantar un sistema informático en todo el país hubo que utilizar un método rudimentario para saber quien votaba y quien no. El problema era que los talibán amenazaban con asesinar a quien votara. Por eso cada persona en Afganistán podía votar en cualquier colegio, evitando así ser reconocido por sus vecinos. El problema era cómo controlar ese censo sin conexión informática. La solución era marcar el dedo pulgar de la mano derecha con tinta una vez había votado. Este sistema luego dio problemas.

El 7 de septiembre se abrió oficialmente la campaña electoral, aunque todos los candidatos comenzaron antes. Los entonces 18 candidatos llevaron a cabo la campaña electoral de manera diferente ya que entre ellos existía una gran diversidad.

3.2. Los candidatos.

En total se presentaron 18 candidaturas a la presidencia de Afganistán, sin embargo al final sólo 16 llegaron a las votaciones de octubre. Dos se retiraron en favor de Hamid Karzai y el resto acabaron por hacer frente común frente al gran favorito. Analicemos las principales candidaturas:

A) Hamid Karzai: El presidente del Afganistán pos-Talibán es un hombre de refinadas, occidentales maneras y ligado a los intereses de las compañías petrolíferas americanas. Caballero de Honor de la Reina Isabel y duro luchador antisoviético y anti-talibán³⁶, Hamid Karzai se ha convertido en la cara amable de un país en guerra continua.

Pertenece a la etnia más poderosa de Afganistán, la pastún, aunque desde un primer momento ha dejado claro que gobierna y gobernará para todo el país. No obstante registró su candidatura con un tayiko Ahmed Zia Masood, hermano del legendario León del Panjshir y un hazara, Karim Khalili³⁷, como vicepresidentes.

Parece incuestionable que Hamid Karzai es uno de los mayores obstáculos que han encontrado tanto los Talibán como los Señores de la Guerra. Los primeros han atentado en dos ocasiones contra el presidente interino, mientras que los segundos han sido muy críticos con sus medidas.

B) Yunus Qanuni: Se presentaba a estas elecciones como el principal rival de Hamid Karzai. Incluso llegó a pedir a éste que se retirara de la contienda para hacer más equilibrado

³³ *"The ballot papers, printed in Canada, will contain photographs, names and symbols of all the candidates to make it easier for the voters to identify their choice"* BBC, 6 de septiembre 2004

³⁴ *"A big challenge is to find enough men and women to staff voting centres in a country where literacy is low"* BBC, 6 de septiembre de 2004.

³⁵ *"Voters will mark their choice on the ballot paper with a pen - millions of pens have been ordered"* BBC 6 de septiembre de 2004.

³⁶ *"He is said to have played a key role in helping to oust the Taleban from their final stronghold of Kandahar in December 2001"* BBC, 7 de septiembre 2004.

³⁷ *"Karzai named Hazara leader Karim Khalili"* Azadi Radio, 26 de Julio de 2004.



el juego electoral³⁸. Sin embargo, su incapacidad para aglutinar votos le llevaron a mantener posturas a veces disparatadas. Por ejemplo, la oferta de unión de todos los candidatos o el conocido *boicot de la tinta*.

Yunus Qanuni, al igual que los Massoud, pertenece a la poderosa etnia de los tayikos, el segundo grupo en importancia en Afganistán. Nació en la región del Panjshir, aunque pronto se trasladó a Kabul para estudiar. Su aspecto occidental le hacen tener fuertes apoyos fuera del país, lo que le sitúa en una posición privilegiada para el futuro gobierno.

Se enfrentó al Presidente Daoud y participó activamente en la lucha contra los soviéticos, apoyando al León del Panjshir. Cuando en 1993 los mujaidines tomaron el poder, ocupó la cartera de defensa en el gobierno del Presidente Burhanuddin Rabanni. Llegó a sufrir un intento de asesinato cuando su coche voló por los aires en pleno centro de Kabul. Aunque quedó malherido fundó el Consejo Supremo para la Defensa de la Tierra Madre y posteriormente El Frente Nacional para la Salvación de Afganistán.

Aunque encabezó varias delegaciones internacionales para derrocar a los Talibán, su vuelta a la política no llegó hasta el asesinato de Massoud. Desde entonces, Qanuni pasó a encabezar el principal partido de lo que se conocía como la Alianza del Norte, el Jamiat-e-Islami. Fue nombrado Ministro del Interior de dicha alianza y entró en Kabul el 13 de noviembre de 2001 junto a las tropas americanas. Como premio encabezó la delegación en la Conferencia de Bonn.

Una vez derrotados los Talibán, fue nombrado por Karzai Ministro de Educación desde donde hizo grandes progresos en la cooperación entre las diferentes etnias. De hecho, entre sus colaboradores había desde pastunes como Taj Mohammed Wardak hasta hazaras como Aalimi Balkhi. Qanuni esperaba haberse mantenido en el puesto de Ministro del Interior, pero Karzai, conector de sus ambiciones políticas, le “relegó” a educación.

Se presentó a las elecciones por la presidencia de Afganistán como el candidato mejor colocado para luchar contra Hamid Karzai. Como principales valores contaba con Mohammed Fahim, antiguo ministro de defensa y Abdullah Abdullah, antiguo ministro de asuntos exteriores. El apoyo de Fahim vino precedido de su cese como miembro del ejecutivo de transición. Karzai decidió prescindir de sus servicios por sus vínculos con los señores de la guerra³⁹. La Comunidad Internacional no quería que el hubiera las más mínima mancha en las listas del presumible vencedor.

Su mayor fracaso fue no poder convencer al hermano del León del Panjshir para que formara parte de su candidatura. Ahmad Zia Massoud prefirió apostar a caballo vencedor e integrarse en el grupo del presidente Karzai.

C) Massouda Jalal: Era la única candidata entre los 18. Pediatra y profesora de la Universidad de Kabul, a sus 41 años cuenta con una larga experiencia política en Afganistán. Como dato anecdótico cabe destacar que celebró su primer acto político en una panadería ya que dirigía el famoso programa de Naciones Unidas en el que las afganas trabajaban en el

³⁸ “Qanuni llegó a pedirle a Qarzai que retirase su candidatura para hacer más variado el juego electoral” Rashid, Ahmed “Elecciones en Afganistán. Karzai contra los Señores de la Guerra” El Semanal, N° 883, 26 de septiembre 2004 pp-54.

³⁹ “Fahim, a quien Karzai acaba de cesar por su apoyo a los señores de la guerra” Rashid, Ahmed “Elecciones en Afganistán. Karzai contra los Señores de la Guerra” El Semanal, N° 883, 26 de septiembre 2004 pp-54



negocio del pan. El local estaba abarrotado de mujeres, eso sí con burka, y custodiado por fuerzas de las Naciones Unidas

Massouda Jalal también formó parte de la Loya Jirga, representando una barriada de Kabul, donde logró 171 votos, tan sólo superada por el presidente en Karzai. Cuando se presentó a la presidencia, mucha gente se lo tomó a broma, aunque se ganó su respeto después de los resultados. Karzai le ofreció la vicepresidencia pero ella la rechazó porque quería seguir su propia carrera de una forma independiente. De hecho, hay muchos que han pretendido que su carrera fuera unida a la de Karzai a lo que ella responde de la misma manera: “*se presenta contra Karzai porque es su derecho*”

Su programa electoral era moderado y pragmático al mismo tiempo. Principalmente se ha basado en dos premisas:

- a) Aplicar la recién aprobada Constitución de Afganistán.
- b) Colocar en el gobierno a personas competentes y no a señores de la guerra⁴⁰.

Su carrera política no ha sido un camino de rosas. Ha tenido gran número de obstáculos, empezando por su propio marido⁴¹ (aunque sólo inicialmente) hasta la Corte Religiosa Suprema de Afganistán, quien declaró su candidatura como ilegal y anti-islámica⁴². También, como era de esperar, ha recibido amenazas de muerte, pero ni siquiera eso le ha hecho retirarse de la carrera presidencial.

Finalmente, su marido ha apoyado su candidatura, lo que supone un elemento de cambio en Afganistán. Faizullah ha declarado que apoya a Jalal en las tareas del hogar lo que supone un cambio en un país donde lo normal sigue siendo ir tapada con un Burka⁴³.

D) Mohammed Mohaqeq: Se presentaba a las elecciones como el candidato de los hazaras. Mohaqeq fue uno de los líderes hazaras integrados en la Alianza del Norte que combatieron a los Talibán en la zona de Mazar-e-Sharif, donde hoy se encuentran las tropas españolas que forman parte de la ISAF.

Después de la caída del régimen talibán, Mohaqeq fue nombrado por Karzai Ministro de Planificación, puesto de vital importancia teniendo en cuenta que gestionaba todas las ayudas internacionales. Sin embargo, desde un principio se ha quejado amargamente de que era el Ministro de Finanzas Ashraf Ghani, antiguo funcionario del Banco Mundial, y no él quien manejaba el ministerio⁴⁴.

⁴⁰ Rashid, Ahmed “Elecciones en Afganistán. Karzai contra los Señores de la Guerra” El Semanal, Nº 883, 26 de septiembre 2004 pp-52

⁴¹ “*he was not supportive of his wife effort's I was telling her You do not have any political party. You don't have any money. You don't have any military forces. And in the end your candidacy will have no result*” Azadi Radio, 3-8-2004

⁴² “*Jalal said the Afghan Supreme Court's Religious Order Department has twice been asked to declare her candidacy as un-Islamic and Illegal*” Azadi Radio, 3-8-2004.

⁴³ “*If she cooks I take care of the children. If she takes care of the children I cook*” Azadi Radio, 3 de agosto de 2004.

⁴⁴ “*But he said Finance Minister Ashraf Ghani, a former World Bank official and close Karzai ally, had dominated planning for an international conference on Afghanistan in Berlin later this month*” News Scotsman 4 de marzo de 2004



Mohammed Mohaqeq ha sido muy crítico con la gestión del gobierno transitorio. Así, en este año, Mohaqeq presentó su dimisión⁴⁵ como miembros del gobierno y desde entonces las relaciones con Karzai son prácticamente nulas⁴⁶. Incluso, ha llegado a acusar al entorno del presidente de amenazarle⁴⁷ de muerte⁴⁸.

Como vicepresidentes presentaba a Nasir Ahmad Insaf y a Abdul Faiaz Mhiraain ambos hazaras. Como líder de los hazaras chiitas tiene sus apoyos en los refugiados que viven en Irán y en Pakistán.

E) Abdul Rashid Dostum: Este general uzbeko de larga tradición guerrera es uno de los mayores traidores que ha tenido Afganistán en toda su historia. Ha estado en todos los bandos. Tras la invasión soviética de 1979, Dostum comenzó luchando en las tropas moscovitas para luego pasarse a los mujaidines. Después, estuvo en el bando de los Talibán hasta 1992 para acabar luchando con la Alianza del Norte y posteriormente con los norteamericanos. En 1997, Dostum llegó a controlar una especie de proto-estado en el norte con capital en Mazar-e-Sharif donde se hacían grandes negocios con el tráfico de drogas.

En el gobierno de Karzai, ocupó el cargo de asesor militar hasta julio de 2004, fecha en la que dimitió para presentar su candidatura⁴⁹ al frente del partido Junbish. Su decisión fue anunciada en la ciudad norteña de Mazar-e-Sharif cuna de la comunidad uzbeka de Afganistán⁵⁰.

Karzai pretendía que formara parte de su lista presidencial, ya que buscaba un grupo de consenso en el que estuvieran representadas todas las minorías étnicas del país, entre ellas la uzbeka.

Aunque Dostum sabía que no podría obtener la victoria, puesto que los uzbekos son un solo un 10% de la población⁵¹, su objetivo fundamental era el de forzar una segunda vuelta. La explicación de que Dostum presentara la candidatura podemos encontrarla en la negativa de Karzai a nombrarle Ministro de Defensa. Entre otros motivos, podemos afirmar que la defensa parece un campo reservado a los tayikos por la memoria de Massoud. Además, Dostum es uno de los *señores de la guerra* que se niega a entregar las armas de su milicia. Entre *otras virtudes* es conocido por su afición al whisky y su extrema crueldad⁵². Una de sus aficiones favoritas era aplastar a los prisioneros bajo las cadenas de los tanques.

⁴⁵ "Karzai's spokesman announced yesterday that Mohaqeq had resigned as planning minister. Karzai promoted a little-known official to take his place" *News Scotsman* 4 de marzo de 2004

⁴⁶ "An Afghan warlord challenging U.S.-backed President Hamid Karzai in national elections this summer accused Karzai on Tuesday of firing him from the government because of his candidacy" *Monterey Herald*, 10 de marzo de 2004

⁴⁷ "Mohaqeq said he would press on with his presidential bid, despite receiving "two or three threats" in telephone calls in the previous few days" *Monterey Herald*, 10 de marzo de 2004

⁴⁸ "Mohammed Mohaqeq also said he had received a series of threatening telephone calls, injecting tension into a campaign that could open rifts between Karzai and faction leaders who still control much of this war-shattered country" *News Scotsman* 4 de marzo de 2004

⁴⁹ "General Dostum on Thursday resigned as President Karzai adviser in order to stand against him in the poll on 9 October" *BBC*, 23 de julio de 2004.

⁵⁰ "I will be candidate in the presidential elections" *BBC*, 23 de julio de 2004

⁵¹ "less than 10% of the country's population" *Azadi Radio*, 26 de Julio de 2004

⁵² "ordenaba ejecuciones públicas de criminales pasándoles un tanque militar por encima" *Rashid, Ahmed* "Elecciones en Afganistán. Karzai contra los Señores de la Guerra" *El Semanal*, N° 883, 26 de septiembre 2004 pp-51



En lo que se refiere a los tayikos, Dostum mantuvo sangrientos combates con los partidarios de Atta Mamad, a quien ahora no duda en calificarlo de hermano⁵³. Con los tayikos en contra, Dostum buscó atraer a los pastunes descontentos con Karzai. Para ello, reclutó a Safiqa Habibi una mujer pastún que junto con Wazir Mohammed iban en su candidatura como posibles vicepresidentes.

Sin embargo, hay que recordar que Dostum es uzbeko y siempre defenderá a los suyos. De hecho, como símbolo de su campaña eligió al Tamerlane, el jinete uzbeko que creó un reino en el siglo XIV que iba desde Bagdad hasta China. En su mitin fin de campaña celebrado en el Estadio Olímpico de Kabul salió montado a caballo bajo el aplauso de sus incondicionales.

F) Abdul Latif Pedram: Este poeta tayiko de 41 años de educación francesa, representa la lucha contra la dominación pastún y contra el radicalismo islámico. Fiero opositor, tanto de los soviéticos como de los Talibán, tuvo que abandonar el país en 1997 para exiliarse en Francia. Profesor de literatura afgana ha sido premiado internacionalmente, entre otros, por Reporteros sin Fronteras. Respecto a Karzai, Pedram siempre ha mantenido una postura muy crítica. En su candidatura, la del Movimiento del Congreso Nacional de Afganistán⁵⁴, se encontraban Haji Ahmad Nirow y Mohammed Qasim Masomi como vicepresidentes. Su principal caladero de votos estaba en la población de lengua Dari⁵⁵.

G) Ahmad Shah Ahmadzai: Representa a la parte más ortodoxa de la etnia pastún. Profundo antiamericano, formó parte de los gobiernos del mujaidín Abdul Rasul Sayyaf. Su presencia en las elecciones se limitó a restar votos a Karzai en el Sur del país.

H) Sayed Ishaq Gilani: De etnia pastún pertenece a la aristocracia de Afganistán. Crítico con Karzai y con la presencia norteamericana en la región, ha sido uno de los mayores defensores de la vuelta del rey Zahir Shah. Gilani fue uno de los candidatos que dimitió en favor de Karzai.

I) Abdul Satar Sirat: Este pastún elegido por el ex rey Zahir Shah como su interlocutor en Bonn fue, sin ningún género de dudas, el gran perdedor de dicha Conferencia. Brahimi, enviado por Naciones Unidas, prefirió a Karzai como líder del gobierno provisional. Desde entonces Sirat busca venganza personal contra Karzai y contra los norteamericanos. Fruto de estos problemas con Karzai nació el conocido como boicot de la tinta que luego comentaremos.

Otros candidatos son Mohammed Ibrahim Rashid, Wakil Mangul o Ghulam Farooq Nijrabi pero su importancia ha sido menor a lo largo de la campaña electoral.

Aunque no se ha presentado a las elecciones no podemos obviar la importancia de la figura de Ismail Khan. El antiguo gobernador de Herat, es un viejo conocido de la vida política y militar de Afganistán. Para algunos, Khan es un héroe nacional, mientras que para otros es simplemente un asesino. Sus defensores postulan que situó a Herat entre las mejores ciudades del país. Sus calles eran las más limpias⁵⁶, sus mujeres las mejor educadas⁵⁷ y el tráfico fluía

⁵³ "General Dostum called Atta Mohammad a brother at his Mazar rally and praised the defence minister Mohammed Fahim, also a Tajik" BBC, 23 de julio de 2004.

⁵⁴ <http://mouv.national.afghan.free.fr/>

⁵⁵ "A tajik Pedram may appeal to the educated Dari speaker in the country" Azadi Radio, 26 de Julio de 2004

⁵⁶ "the streets are clean and orderly and there are traffic lights that drivers actually obey" BBC, 13 de septiembre 2004.

⁵⁷ "During the Khan's rule the city flourished and Herat woman are among the country's most educated" BBC, 13 de septiembre de 2004.



correctamente. Además, Ismail Khan después de estar cinco años en una prisión Talibán escapó y fue clave en la liberación de Herat, algo que la población tiene muy presente⁵⁸.

Sin embargo, sus detractores le acusan de traficar con droga y de desobedecer las órdenes de Kabul en lo relativo al pago de derechos de tránsito. El propio Karzai no dudó en calificarle *como símbolo de la ausencia de poder* en el Afganistán oeste⁵⁹. Seguidamente lo destituyó como gobernador de la ciudad. Sus detractores afirman que es un traficante⁶⁰, alguien que utiliza su milicia personal como policía de Herat⁶¹ y, sobre todo que es islamista conservador⁶² con un código de conducta cercano a los Talibán.

La destitución de Ismail Khan provocó graves disturbios el pasado mes de septiembre⁶³ en la sede de las Naciones Unidas en Herat. Esta zona, en la que tradicionalmente han vivido hazaras, es de confesión chiíta lo que complica aun más las cosas por la implicación de Irán. Sin embargo, el gobierno de Karzai ha situado a un pastún suní como gobernador, Mohammed Khair Khuwa. Este nombramiento es una provocación, tanto desde el punto de vista étnico como religioso. No obstante, quien realmente está detrás de la maniobra es Ammanullah Khan⁶⁴ con quien Ismail Khan mantuvo combates por el control de la ciudad el pasado agosto⁶⁵.

Parece que lo que verdaderamente hay detrás de la destitución de Ismail Khan es la instalación de una base norteamericana⁶⁶ al sur de Herat. A través de ataques supuestamente incontrolados la posición de Ismail Khan⁶⁷ ha sido debilitada. El frente contra Ismail Khan es muy amplio y va desde Ahmed Rashid⁶⁸, hasta Naciones Unidas⁶⁹ pasando por las tribus pastunes y la Administración Bush⁷⁰. Sin lugar a dudas, Ismail Khan no se basa en la filosofía filantrópica, pero llama la atención que todas las prácticas que lleva realizando desde el año 2000 sean precisamente ahora un problema grave. Las ambiciones nucleares de la República Islámica de Irán, principal valuarte de Khan, y la posibilidad de instalar una base aérea en Shindand⁷¹, prácticamente en la frontera con Irán, han propiciado que Karzai se decida a

⁵⁸ *"earning the gratitude of Herat's population"* BBC, 13 de septiembre 2004.

⁵⁹ *"Mr Khan is a symbol of the lack of control exerted by the government in western Afghanistan"* BBC, 13 de septiembre 2004.

⁶⁰ *"He raised millions of dollars from customs revenues on goods passing to and from neighbouring Iran and Turkmenistan"* BBC, 13 de septiembre 2004.

⁶¹ *"Human rights groups complain that the veteran warlord has a personal army that patrols the streets"* BBC, 13 de septiembre de 2004.

⁶² *"the city remains conservative even by Afghan standards"* BBC, 13 de septiembre de 2004.

⁶³ *"As stated by (Afghan) President Hamid Karzai, these attacks, perpetrated by a tiny group who tries to undermine the government's efforts to restore security and stability in this part of the country, are rejected with indignation by the population of Herat and the people of Afghanistan"* Afha.com, 13 de septiembre de 2004.

⁶⁴ El enfrentamiento entre estos dos hombres viene de lejos ya que Amanullah asesinó al hijo de Khan.

⁶⁵ *"Amanullah Khan surrounded Herat and effectively cut the city off from key transit routes and a strategic airport"* Azadi Radio, 13 de septiembre 2004.

⁶⁶ *"Into the void created by Khan's fall, US troops have appeared in Herat"* Asia Times, 21 de septiembre de 2004.

⁶⁷ *"I.Khan was severely weakened by a series of military setbacks in recent months that have broguht his rivals to the outskirts of Herat"* Azadi Radio, 13 de septiembre de 2004.

⁶⁸ *"yesterday's events mark the beginning of the end of Ismail Khan"* RFE/RL, 13 de septiembre de 2004

⁶⁹ *"The U.N. has complained since 2002 that I.Khan prohibitive import duties were blocking humanitarian aid shipments. Payments demanded by I.Khan fighters also have prevented many poor Afghan refugees from returning from Iran"* Azadi Radio, 13 de septiembre de 2004.

⁷⁰ *"we did not have was America backing for that move. The recent clashes between I.Khan and the Pasthun warlord Amanullah have finally made the Americans wake up"* Asia Times, 21 de septiembre de 2004.

⁷¹ *"They (US army) first took control of Shindad"* Asia Times, 21 de septiembre de 2004.



sustituirle⁷². Así, con Irak controlado y Afganistán como base central de operaciones, el margen de maniobra de Irán queda muy reducido.

La importancia estratégica⁷³ de Shindad es extraordinaria ya que domina el espacio aéreo iraní. De este modo, se reduciría la necesidad de mantener bases en Uzbekistán, Kirguizistán y sobre todo en Azerbaiyán donde parece que esta posibilidad está provocando problemas de radicalismo islámico en la sociedad.

3.3. La seguridad en las elecciones.

El principal problema de seguridad que existe en Afganistán es la resistencia y el terrorismo talibán⁷⁴. En el presente año, un total de 950 personas han perdido la vida en atentados⁷⁵. El fenómeno del terrorismo está localizado principalmente en el sur y en el este del país, aunque no exclusivamente. Los hombres del Mullah Omar han tratado de arruinar el primer proceso electoral *democrático* que ha vivido Afganistán. Desde la ONU se han hecho llamadas de atención a este problema, pero su solución es difícil⁷⁶. Se han llegado a instalar colegios electorales secretos y se han utilizado métodos casi pintorescos, como el del dedo manchado, para evitar los atentados. Los objetivos de estas acciones han sido múltiples y variados, pero podrían centrarse en tres:

1. Candidatos a las elecciones.
2. Población civil que pretende ejercer su derecho al voto.
3. Trabajadores y soldados extranjeros.

1. Los ataques a los candidatos han estado dirigidos principalmente contra el grupo de Karzai, aunque la amenaza alcanzaba a todos⁷⁷. El primer atentado se produjo contra el propio Hamid Karzai el 16 de septiembre de 2004 y el segundo contra su candidato a la vicepresidencia Azi Massoud.

El primero se produjo cuando el helicóptero del presidente se dirigía a la ciudad sureña de Gardyz⁷⁸. El vehículo fue atacado con misiles tierra-aire por un grupo neo-talibán⁷⁹. Aunque el

⁷² Para evitar los disturbios Karzai le intentó comprar ofreciéndole el ministerio de minas, algo que rechazó Khan *"Karzai announced that Khan was being promoted and offered a post in Kabul as the minister of mining and industries. But Khan modestly responded that he knew so little of mining and would rather stay home"* Asia Times, 23 de septiembre 2004.

⁷³ La importancia de Shindand ya fue destacada por Rumsfeld en una visita a Herat en el 2002. *"US Defence Secretary Donald Rumsfeld visited Herat in 2002 and personally tried to persuade Khan to change his mind"* Asia Times, 21 de septiembre de 2004.

⁷⁴ *"Afghan officials are quick to blame them on Taleban forces going back and forth across the border with Pakistan although it is not always clear who is behind violence"* BBC, 8 de agosto de 2004.

⁷⁵ Lamb, Christina, *Bin Laden no longer top target* The Sunday Times, 10 de octubre de 2004 pp-25.

⁷⁶ *"Kofi Annan's stark warning that the peace process has reached a critical stage reflects the view of many that unless security improves it would be unwise indeed impossible to prepare and hold planned parliamentary and presidential election later"* BBC, 8 de agosto de 2004.

⁷⁷ *"Hakimi also said that all candidates in Afghanistan's upcoming presidential elections are "top targets" for remaining Taliban militants, because they are running in what Hakimi called a "U.S.-made election"* AFP, 16 de septiembre de 2004

⁷⁸ *"An alleged Taliban spokesman today said Taliban loyalists tried to assassinate Afghan President Hamid Karzai in a rocket attack in the southwestern city of Gardez"* AFP, 16 de septiembre de 2004



helicóptero no fue alcanzado se vio obligado a volver a la base de Kabul de la que había partido. Al día siguiente los culpables fueron detenidos⁸⁰. Este ha sido el segundo atentado terrorista que ha sufrido Hamid Karzai desde que es presidente de Afganistán. El primero lo sufrió en 2002 en la ciudad de Kandahar. Gracias a la tan criticada guardia norteamericana que custodia a Karzai ha salido ileso de estos dos atentados terroristas⁸¹.

Nos llama la atención que el método del misil tierra-aire es común a muchos atentados terroristas tal y como ha sucedido en Kenia, Israel⁸², Chechenia, Irak⁸³ etc...Nuevamente vemos la conexión de grupos terroristas a nivel internacional que comparten, entre otras cosas, métodos.

El segundo atentado contra el grupo de Karzai tuvo lugar el 6 de octubre de 2004 y la víctima fue el candidato a la vicepresidencia Ahmad Zia Massoud. El ataque se produjo contra la caravana que se dirigía a Faizabal, capital de inestable Badakhshan⁸⁴. En el atentado hubo un muerto y varios heridos, aunque el candidato a vicepresidente salió ileso. Aunque no se puede afirmar con rotundidad todas las pistas conducen a Al-Qaeda⁸⁵ sobre todo teniendo en cuenta las amenazas del Mullah Omar⁸⁶.

2. Desde que se decidió la celebración de elecciones presidenciales en Afganistán la población afgana ha sufrido un sinnúmero de ataques y amenazas por parte de los Talibán⁸⁷. Han sido muchos y muy crueles los atentados⁸⁸ cometidos en los meses, de agosto y septiembre. En los días previos a las elecciones, la seguridad se incrementó por un millón. Se cerraron los check-points para evitar los atentados suicidas, aviones harriers sobrevolaban el espacio aéreo⁸⁹ por ⁹⁰miedo a otro 11-S⁹¹, los helicópteros de Naciones Unidas iban escoltados por helicópteros norteamericanos etc.... Aun así los Talibán hicieron algún intento de alterar la voluntad de los votantes.

No podemos olvidarnos del importante papel realizado por la ISAF durante el periodo de campaña electoral. Sin su ayuda jamás se hubieran podido llevar a cabo las primeras elecciones en Afganistán. Su presencia ha sido fundamental en la parte norte del país, con

⁷⁹ "A man identifying himself as a Taliban spokesman, Abdul Latif Hakimi, told AFP that the rocket attack was an attempt on Karzai's life and that Taliban fighters will carry out more attacks" AFP, 16 de septiembre 2004.

⁸⁰ "ministry spokesman Lutfullah Mashal said the three were detained at a village some nine kilometers from the scene of the attack near the southeastern town of Gardez on Thursday" Azadi Radio, 16 de septiembre de 2004.

⁸¹ "Karzai survived an assassination attempt by suspected Taliban members in Kandahar in 2002" CBC News, 16 de septiembre de 2004.

⁸² "During the briefing two more Kassam rockets fell on Sderot, one damaged a factory in the town's industrial area" Jerusalem Post, 28 de septiembre de 2004 o "Two Israeli children die in rocket attack" Albawaba, 29 de septiembre de 2004

⁸³ "In central Baghdad, a rocket attack hit the Sheraton Hotel setting off a fire and drawing machine-gun fire from U.S. positions" CNN, 8 de octubre de 2004

⁸⁴ "Ahmad Zia Mas'ud, Karzai's candidate for first vice president, was in Faizabad, the capital of Badakhshan Province, for a campaign rally when the blast occurred" Azadi Radio, 7 de octubre de 2004

⁸⁵ "Supporters of the former Taliban regime and Al-Qaeda have vowed to disrupt the election, Afghanistan's first-ever democratic poll" Azadi Radio, 7 de octubre de 2004.

⁸⁶ "We are waiting people to refrain from voting" The Sunday Times, 10 de octubre de 2004.

⁸⁷ "Those who wish to participate despite the warning can do so but it will not be our responsibility if something happens to them Taliban spokeman Abdul Latif Hakimi said by telephone" Azadi Radio, 7 de octubre de 2004.

⁸⁸ "Deadly Explosions raises fears about security ahead of vote" Azadi Radio, 30 de agosto de 2004.

⁸⁹ "British Harrier jets were on standby at Kandahar airbase" The Sunday Times, 10 de octubre de 2004

⁹⁰ "In addition, ISAF has been temporarily augmented by one US quick reaction company for Kabul, one Quick Reaction Force battalion from Spain and one in-theatre Operational Reserve Force battalion from Italy" NATO, www.nato.int

⁹¹ Además "la línea aérea afgana Ariana ha suspendido sus vuelos" ABC, 8 de octubre de 2004.



especial importancia en las ciudades de Kunduz, Feyzabad, Mazar-e-Sarif etc...⁹² De hecho, para cubrir el período electoral se incrementaron los efectivos de la ISAF con el fin de incrementar la seguridad en Afganistán. Con motivo de esta acción se produjo el envío de fuerzas española que se situaron en Mazar-e-Sarif⁹³.

En Kandahar, su feudo, las fuerzas norteamericanas interceptaron un camión cargado de gasolina y minas antitanque procedentes de Pakistán⁹⁴ y siete granadas fueron lanzadas contra un colegio electoral. Por otro lado, dos suicidas fueron interceptados⁹⁵ por las fuerzas norteamericanas. Además, varios cohetes fueron lanzados contra la Embajada Americana en Kabul y otras sedes diplomáticas⁹⁶.

3. El fenómeno del terrorismo contra intereses extranjeros no es nuevo, aunque sí efectivo a la hora de amedrentar a los foráneos. Desde que se inició la campaña de atentados de junio, el 70% de los extranjeros han salido del país⁹⁷. De hecho, la presión que están ejerciendo contra las Naciones Unidas llevó a esta organización a retirarse de las zonas rurales en el sur y el este del país. Pero incluso, los últimos meses han sido mucho más los atentados perpetrados contra intereses extranjeros en Afganistán. El comienzo de la oleada empezó en junio de 2004 cuando once médicos chinos pertenecientes a Médicos Sin Fronteras fueron asesinados en Badghis al norte del país⁹⁸.

A lo largo de los meses de verano los ataques contra extranjeros han arrojado la escalofriante cifra de 30 muertos. Dos han sido los episodios más sonados. El primero el intento de atentado⁹⁹, que se produjo contra la empresa que se encarga de la seguridad de Karzai, DynCorp¹⁰⁰. Esta es la obra de aquellos que critican la seguridad privada que tiene el presidente de Afganistán.

El segundo, ha sido el secuestro de dos ciudadanos chinos en la zona de Waziristán¹⁰¹, en la frontera con Pakistán. Wang Ende y Wang Peng, dos ingenieros que trabajaban para una empresa hidrológica, fueron capturados por Abdullah Massoud, un liberado de

⁹² "The elections are being supported by the ISAF PRTs in Baghlan, Feyzabad, Kunduz, Mazar e-Sharif and Meymana and each PRT has been further reinforced for the election period" <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-129e.htm>

⁹³ "Elements of the Spanish Light Infantry Battalion that will be based in Mazar-E-Sharif as a Quick Reaction Force (QRF) have already arrived" NATO/SHAPE, www.nato.int

⁹⁴ "US forces found a fuel truck rigged with anti-tank mines and filled with petrol" *The Sunday Times*, 10 de octubre de 2004.

⁹⁵ "US forces intercepted two men with hand grenades in the city" *The Sunday Times*, 10 de octubre de 2004.

⁹⁶ "Dos explosiones siembran el miedo en Kabul a pocas horas de las elecciones" *ABC*, 8 de octubre de 2004.

⁹⁷ "Taking such warning seriously 70% of foreign aid workers left the country before the elections" *The Sunday Times*, 10 de Octubre de 2004.

⁹⁸ "The Chinese incident highlights the government's failure to protect people or to expand its authority" *BBC*, 10 de junio de 2004.

⁹⁹ "A truck loaded with wood and packed with explosives was detonated outside DynCorp's office in the Shar-i-Naw district, home to many aid agencies and foreign firms. DynCorp provides Afghan President Hamid Karzai's bodyguards and trains the fledgling police force" *Dawn*, 30 de agosto de 2004.

¹⁰⁰ "According to the US State Department, in mid-November the department's Diplomatic Security Service assumed responsibility for Karzai's protection from the military's Special Operations Forces, upon which a portion of the work was contracted to DynCorp" *Asia Times*, 24 de noviembre de 2003.

¹⁰¹ En esta zona se sospecha que pueda estar Osama Bin Laden, "The fighters, who have explosives strapped to their bodies, have threatened to blow themselves and the hostages up if Pakistani paramilitary forces approach their mud brick hideout near the town of Tank. They are also demanding the release of two Uzbek al-Qaeda militants detained in the region" *The Time*, 12 de octubre de 2004.



Guantánamo¹⁰². Los terroristas pedían la liberación de dos terroristas uzbekos. Aunque el secuestro no estaba directamente vinculado con las elecciones de Afganistán, sí que influyó al haber sido cometido por guerrilleros de Al-Qaeda. Las tropas pakistaníes lanzaron una ofensiva para liberarlos con el triste balance de un muerto y un liberado¹⁰³.

4. La jornada electoral.

La jornada electoral transcurrió con gran tranquilidad en lo que a atentados se refiere¹⁰⁴. La población afgana harta de guerras inútiles acudió masivamente a votar¹⁰⁵, a pesar de las amenazas del Mullah Omar. La gente de la calle deseaba participar tal y como demuestran las siguientes declaraciones: "voy a votar por un gobierno mejor que sirva a nuestro pueblo y que nos deje pensar y actuar con libertad"¹⁰⁶ Subaida, una joven afgana de 22 años decía "estar viviendo uno de los momentos más felices de su vida"¹⁰⁷

La cuestión más comentada fue el uso de una tinta que se borraba. Existían dos tipos de rotuladores para las elecciones. El primero, era usado para marcar el candidato seleccionado, mientras que el segundo se utilizaba para marcar el dedo de los votantes con la finalidad de saber quien había ejercido su derecho y quien no. En una situación de ausencia de redes informáticas con las que saber quien había votado y quien no¹⁰⁸, la opción de la tinta era interesante sobre todo para evitar atentados. Sin embargo, parece ser que confundieron¹⁰⁹ los rotuladores y algún ciudadano pudo ejercer su derecho al voto en varias ocasiones¹¹⁰.

Este hecho, llevó a los 15 candidatos opositores de Karzai a boicotear las elecciones. Eso sí, una vez los colegios electorales estaban cerrados¹¹¹. Pareciera que aquellos que votaron dos veces lo hicieron por Karzai, algo que no está demostrado, ya que el presidente¹¹² hubiera ganado de todas formas¹¹³. Detrás del boicot orquestado por Sirat, que reunió a los 15 en su casa existe un ansia de venganza contra Karzai que casa perfectamente con el deseo del resto de candidatos por mantener¹¹⁴ su poder¹¹⁵. En su descargo, hay que decir que Jalal no acudió a

¹⁰² "Abdullah Mashud, the 20-something leader of the kidnapers, was part of a 26-strong group of Guantanamo inmates freed in March after the Pentagon said they were no longer a threat to the United States and had no intelligence value" *The Time*, 12 de octubre de 2004.

¹⁰³ "One Chinese hostage in Pakistan killed another freed" *People's Daily Online*, 14 de octubre de 2004.

¹⁰⁴ "los combatientes terroristas del régimen talibán que prometieron interrumpir lo que ellos llaman una farsa orquestada por EE.UU" *La Razón*, 10 de octubre de 2004

¹⁰⁵ "Las colas delante de cara centro eran impresionantes" *El Mundo*, 10 de octubre de 2004.

¹⁰⁶ *El Mundo*, 10 de octubre de 2004.

¹⁰⁷ *El Mundo*, 10 de octubre de 2004.

¹⁰⁸ "Salieron del colegio con un dedo azul señal de que habían votado" *La Razón*, 10 de octubre de 2004.

¹⁰⁹ "La tinta presuntamente indeleble con la que la ONU trató de evitar que se votara más de una vez desaparecía con la saliva" *El Mundo*, 10 de octubre de 2004.

¹¹⁰ "Acabo de votar y la tinta ya ha desaparecido. Ahora puedo votar otra vez. Así no podemos creer en el resultado" *El Mundo*, 10 de octubre de 2004.

¹¹¹ "Reunidos en el domicilio del Señor de la Guerra Sirat decidieron boicotear el proceso aunque lo anunciaron a las 16.00 cuando en teoría los colegios estaban cerrados" *El Mundo*, 10 de octubre de 2004.

¹¹² "Es demasiado tarde para boicotear la elección ahora que un millón de afganos han desafiado a la lluvia y a la nieve para salir a votar" *El País*, 10 de octubre de 2004.

¹¹³ "Ha sido muy fácil votar cuatro veces admite descarado Jawad que muestra dos tarjetas electorales. Incluso conozco gente que se hizo con siete tarjetas y luego las han vendido. (...)Jawad trata de disimular que sus cuatro votos fueron para Qanuni" *El País*, 10 de octubre de 2004.

¹¹⁴ "Dicen que las elecciones fueron ilegales porque con ellas han perdido su poder. Hasta ahora los gobernantes eran todopoderosos porque no eran refrendados en las urnas pero estos comicios significan que en el futuro tendremos un Gobierno legal y eso ya es una novedad" *El Mundo*, 11 de octubre de 2004



la reunión de la casa de Sirat. La prueba de que el boicot no tenía ninguna razón de ser fue su corta duración. El martes 12 de octubre de 2004 renunciaron al mismo¹¹⁶. De hecho, el boicot no contaba con el apoyo de la población ya que el 97% de los afganos no creía que las irregularidades afectaran al proceso final¹¹⁷.

Tanto la ONU como la U.E. no estaban dispuestas a que las elecciones fueran un fracaso. Así tanto Frances Vendrell por la U.E. como Jean Arnoult por la ONU acudieron a la reunión en la sombra de la casa de Sirat para intentar que los *insurgentes* depusieran su actitud. Por la ya famosa casa de este señor de la guerra también pasaron los embajadores canadiense, británico y norteamericano. Esta improvisada *conferencia diplomática* ofreció a los candidatos rebeldes la creación de una comisión de investigación siempre que retiraran su boicot¹¹⁸.

Esta maniobra de los Señores de la Guerra pretendía desestabilizar el país. El riesgo era que si los intereses personales superaban a los intereses nacionales se cumpliría la profecía de Ahmed Rashid "*Los talibanes van a ganar sin disparar un sólo tiro*"¹¹⁹

Además, una vez fue conocido el problema de la tinta, los encargados de las Naciones Unidas procedieron a cambiarla por lo que su importancia es mucho menor que la que se ha querido atribuir¹²⁰. Qanuni, Jalal, Dostum y Pedram buscaron un protagonismo no encontrado en las urnas al negarse a votar hasta que se hubiera solucionado el problema de la tinta¹²¹. Qanuni aceptó la oferta de la comisión de investigación¹²² y dio por terminado el boicot¹²³. Una vez Qanuni retiró su órdago, nadie más lo pudo mantener por lo que los principales candidatos siguieron sus pasos.

A nivel internacional, la acogida de las elecciones ha sido muy favorable. Uno de los que más satisfecho se han mostrado con los primeros datos ha sido Colin Powel. El Secretario de Estado declaró que "*Las elecciones presidenciales, además de ser extremadamente importantes, son parte de un proceso irreversible y en marcha*"¹²⁴ El Presidente George W. Bush se expresó en semejantes términos afirmando "*que la libertad es poderosa*" tras conocer que el primer votante de Afganistán había sido una mujer¹²⁵.

El embajador norteamericano en Afganistán, Khalilzad, expresó su satisfacción por la celebración de las elecciones. Su labor, junto con la de otros diplomáticos, ha sido clave en el éxito electoral. Según el diplomático, son los primeros comicios libres en los 5.000 años de

¹¹⁵ "*Sirat no disimula su resentimiento*" *El País*, 10 de octubre de 2004.

¹¹⁶ "*Los rivales de Karzai renuncian a boicotear los comicios afganos*" *El Periódico*, 12 de octubre 2004.

¹¹⁷ *El Periódico*, 12 de octubre 2004

¹¹⁸ "*una comisión independiente analizará las irregularidades en las elecciones afganas*" *El País*, 12 de octubre de 2004.

¹¹⁹ *El País*, 10 de octubre de 2004.

¹²⁰ "*Ya hemos cambiado la tinta asegura el agente electoral encargado de marcar la cutícula del pulgar derecho u otro dedo si al votante le falta ese*" *El País*, 10 de octubre de 2004.

¹²¹ "*Qanuni y Masuda Jalal la única mujer en la liza anuncian que no van a votar hasta que no se solucione el asunto*" *El País*, 10 de octubre de 2004.

¹²² "*Mohammad Yunos Qanuni, widely regarded as the main rival to Afghan leader Hamid Karzai in the country's presidential election, said today that he will accept the findings of an independent inquiry into allegations of electoral fraud, news agencies reported*" *Azadi Radio*, 12 de octubre de 2002.

¹²³ "*Con el fin de preservar la voluntad de millones de afganos así como nuestros intereses nacionales aceptamos los resultados de las elecciones después de la investigación*" *El Periódico*, 12 de octubre 2004.

¹²⁴ *El País*, 10 de octubre de 2004.

¹²⁵ "*La primera persona que votó en Afganistán fue una joven de 19 años*" *El País*, 10 de octubre de 2004.



historia del país¹²⁶. De hecho, el embajador se comprometió a mantener la ayuda todo el tiempo que fuera necesario para estabilizar Afganistán¹²⁷.

Moscú ha venido apoyando la estabilización de Afganistán, no por un deseo filantrópico, sino por ser fuente de problemas para la Federación. De hecho, este era el espíritu que se persiguió en la invasión de 1979. No se pretendía ocupar el país por un período de diez años, si no que con un golpe de mano de unos seis meses poder lograr un gobierno favorable a la URSS¹²⁸. Como gesto valga la invitación que se formuló a Hamid Karzai para participar en la cumbre de la OCS celebrada el pasado mes de junio en Tashkent¹²⁹. Uno de los temas que más preocupan a todos los miembros de la OCS es la producción de opio¹³⁰ en Afganistán que se extiende a otros países de la organización.

Por su parte, tanto Alemania como Pakistán felicitaron a los afganos por las elecciones celebradas¹³¹. Los dos países son muy importantes por diferentes motivos. El primero por su aportación a la paz tras la Conferencia de Paz en Bonn y su aportación a la ISAF. El segundo por su importancia regional y por el millón y medio de refugiados que viven en su país.

Otro de los actores estatales que han ido ganando en importancia es la India. De hecho unos días antes de la celebración de las elecciones el Primer Ministro Indio, Manmohad Singh, y Hamid Karzai se reunieron para hablar sobre las relaciones entre los dos países¹³². El líder indio se comprometió a apoyar el proceso electoral y la reconstrucción del país. La reunión es significativa ya que supone una pérdida de peso de Pakistán en el futuro del país¹³³.

También la República Popular China ha expresado su apoyo al proceso electoral afgano¹³⁴. Por varios motivos que van desde lo económico hasta lo político, la República Popular China ha apoyado la estabilización de Afganistán. No podemos olvidar que ambos países comparten la frontera del Pamir o Gorno Badakshán que es una de las zonas más

¹²⁶ "The people of Afghanistan participated in the [October 9 election] process massively, in a very orderly fashion.... For the first time in the 5,000 years or so of the history of Afghanistan, they [were] participating in electing their president, their leader, and they were doing it in a direct and secret vote." *Secretaría de Estado de los Estados Unidos*, 19 de octubre de 2004.

¹²⁷ "Mr. President, under your leadership, Afghanistan is succeeding. The United States is committed to working with you to ensure that day-by-day, everyday, the lives of the people of Afghanistan improve. Afghanistan's success is our success. We are committed to this goal for as long as it takes" *Secretaría de Estado de los Estados Unidos*, 19 de octubre de 2004.

¹²⁸ Galeoti, Mark, "The Soviet War in Afghanistan" *Afghanistan on the Net*, HIST 254

¹²⁹ "Perhaps the foreign policy departments of our countries should be instructed to work on the issue of creating a SCO-Afghanistan contact group, together with our Afghan friends and the secretariat of the Shanghai Cooperation Organisation" *President of Russia*, 14 de junio de 2004, http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2004/06/17/1508_72994.shtml

¹³⁰ "US military commanders have sharpened their focus on the opium poppy trade -- which produces 75 percent of the world's opium and its derivative, heroin -- and plan to target militia commanders who profit from trafficking" *Boston Globe*, 20 de octubre de 2004.

¹³¹ "Alemania y Pakistán entre otros países se sumaron a las felicitaciones por el desarrollo de la primera elección libre directa de un presidente que vive en Afganistán en toda su historia" *El Mundo*, 11 de octubre de 2004.

¹³² "Prime Minister Manmohan Singh in conversation with President of Afghanistan Hamid Karzai, in New York on September 21, 2004" *Opening Remarks of PM at US Press Conference*, 26 de septiembre de 2004.

¹³³ "I met President Hamid Karzai of Afghanistan and underlined to him our support for the presidential elections that are to take place early next month, and to Afghanistan's development and reconstruction" *Opening Remarks of PM at US Press Conference*, 26 de septiembre de 2004.

¹³⁴ "China also supports Afghanistan's political process towards national reconciliation and post-war economic rehabilitation, and stands ready to continue to make its due efforts to this end" *Ministerio de Asuntos Exteriores Chino*, 3 de octubre de 2004



inestables de Asia Central. Además, con unas necesidades energéticas como las de la R.P.China, sería de necios no contar con Afganistán ya que será importante a la hora de trazar nuevos oleoductos. Ni siquiera el secuestro de dos ingenieros chinos a enturbiado las relaciones entre estos dos países. También la R.P.China apuesta por la incorporación de Afganistán en un futuro a la OCS.

Las organizaciones internacionales se expresaron en semejantes términos. Por ejemplo la OSCE, a través de su jefe de misión, calificó las críticas de los partidarios del boicot de la tinta de injustificadas¹³⁵. En la misma línea se expresó el representante de la Fundación por unas Elecciones Libres y Justas, quien habló de unas “elecciones bastante libres¹³⁶”.

Las elecciones de Afganistán tienen que ser vistas como un primer avance en la estrategia norteamericana del *Gran Oriente Medio*. Afganistán, uno de los países más inestables de la región, puede tener su primer presidente elegido democráticamente. Este hecho, puede ser el detonante de un cambio en la dinámica mundial, ya que hay que recordar que en septiembre de 2001 Afganistán vivía en el medievo y estaba gobernado por un grupo de fanáticos islamistas. La guinda del pastel sería la captura de Bin Laden. Sin embargo, eso hoy parece más complicado habida cuenta de que la Taskforce 121, el comando que capturó a Sadam Hussein, ha sido trasladado a Irak con el fin de capturar al asesino de Kenneth Bigley, Abu Musab al-Zarqawi¹³⁷.

5. Problemas no resueltos con las elecciones

Existen varios problemas que pueden hacer que todos los esfuerzos de la Comunidad Internacional caigan en saco roto. Uno de los más graves es la producción y el tráfico de drogas. Históricamente, Afganistán ha sido el principal productor mundial de droga, sobre todo opio¹³⁸. De hecho, oficiales americanos consideran que la heroína es la mayor amenaza a la que hay que hacer frente en Afganistán¹³⁹. Sin embargo, esta extraña amenaza debe ser atacada no sólo con pistolas sino también con propuestas. Los agricultores, acostumbrados al cultivo de opio, necesitan alternativas y la tarea de proporcionársela tendría que corresponder a las Naciones Unidas¹⁴⁰. Pero para que la ONU vuelva, es necesario que exista seguridad y eso pasa porque todo el país se encuentre bajo un mismo mando. Esta propuesta llevada a la OTAN por Estados Unidos ha sido vetada por Francia y Alemania. Con esta situación de duplicación de operaciones la seguridad nunca llegará a Afganistán.

Además voces tan reconocidas como la ex-Secretaria de Estado, Madeleine Albright han mostrado su disconformidad con la celebración de los comicios ya que, según la política norteamericana, son más un elemento para favorecer la campaña electoral de George W.Bush,

¹³⁵ *El Mundo*, 11 de octubre 2004

¹³⁶ *El Mundo*, 11 de octubre 2004

¹³⁷ “The Pentagon to move Taskforce 121 the commando team behind the capture of Saddam away from Afghanistan” *The Sunday Times*, 10 de octubre 2004.

¹³⁸ “Russian border-guards have seized more than 29 tons of drugs, including over 14 tons of heroin, on the Tajik-Afghan border since 1992” *ITAR-TASS*, 15 de octubre de 2004.

¹³⁹ “The burgeoning illegal opium trade in Afghanistan has become the biggest single threat to democracy, surpassing Al Qaeda and the Taliban and prompting US officials to consider military intervention against the traffickers, US and Afghan officials say” *The Boston Globe*, 20 de octubre de 2004.

¹⁴⁰ “Afghan farmers need alternative to opium crop” *National Post*, 20 de octubre de 2004.



que una necesidad para Afganistán¹⁴¹. Además algo de lo que no se está hablando es de la ausencia de controles al gobierno. La convocatoria de unas elecciones presidenciales, en lugar de unas parlamentarias, deja a Hamid Karzai como el único poder aparente de Afganistán.

Además, sucede que tanto en Afganistán como en otros países musulmanes es muy difícil compaginar el Islam y la Democracia. Concretamente me estoy refiriendo a los posibles *choques* que se puedan producir entre Islam y Democracia, algo que los afganos denominan *munaquíz* y los occidentales contradicciones. Hay que decir que este problema en Afganistán no es nuevo. En torno a los años 20 del pasado siglo ya apareció un movimiento similar al Talibán denominado Basmachi. Aunque fue superado, su herencia radical permaneció en la sociedad y en la famosa Constitución de 1964 dejó su sello, ya que en su artículo 64 decía que en situación de contradicción entre los principios democráticos y los del Islam prevalecería el segundo¹⁴². Esta presión de los grupos radicales, que ha estado presente en todo el siglo XX en Afganistán, vuelve a verse reflejada, y aunque no ostenten directamente el poder sí que ejercen una presión muy importante¹⁴³. Este es sin lugar a dudas otro desafío para Karzai.

Mención aparte merecen los mal llamados Señores de la Guerra. Su poder es, ha sido y probablemente será ilimitado en Afganistán. Este grupo de mercenarios armados por las grandes potencias han impedido que este país se desarrolle. Sus vínculos con el tráfico de drogas, de armas e incluso de seres humanos, ya que últimamente se dedican al secuestro de niños, impide que Afganistán sea un país en paz. Karzai tiene una difícil tarea ya que si los mete en su gobierno, éste estará minado, y si, por el contrario, los deja fuera, conspirarán para su caída. Además, personajes como Dostum no dudarían en aliarse con los Talibán para lograr sus fines políticos por lo que Karzai deberá tener mucha mano izquierda.

El principio wilsoniano de extensión de la democracia, aunque sea menos pura que en Occidente, puede ser definitivamente el inicio de una nueva era. Para ello tendremos que esperar un tiempo y ver si Irak y Afganistán son los primeros en emprender un cambio que ayudaría a lograr un mundo más seguro, aunque son muchos y muy diversos los obstáculos que habrá que superar¹⁴⁴.

¹⁴¹ “In it, the authors highlight lasting achievements in Afghanistan and thus urge the United States and United Nations to step up activities aimed at securing long-term goals in that country” *International Herald Tribune*, 8 de octubre de 2004.

¹⁴² “There shall be no law repugnant the principles of the sacred religion of the Islam” RAND, *Democracy and Islam in the New Constitution of Afghanistan*, RAND Cooperation, Santa Mónica 2004.

¹⁴³ RAND, *Democracy and Islam in the New Constitution of Afghanistan*, RAND Cooperation, Santa Mónica 2004 pp-20

¹⁴⁴ Al final de la edición de este número la ventaja de Karzai sobre el resto era abrumadora lo que hace pensar que sea el vencedor final en las elecciones



UNISCI Discussion Papers

LAS ELECCIONES AUSTRALIANAS: EL TRIUNFO DE LA CERTIDUMBRE

AUTOR¹:	GRACIA ABAD QUINTANAL UNISCI
FECHA:	Octubre 2004

1. Introducción

En un año protagonizado por numerosas citas electorales en todo el mundo, también los australianos han sido convocados a las urnas: el 9 de octubre de 2004 se han celebrado en Australia elecciones legislativas, después de una campaña de seis semanas de duración, la más larga desde 1984, que se puso en marcha después de que el Primer Ministro John Howard anunciara la convocatoria electoral en una rueda de prensa en Canberra el 29 de agosto². Unas elecciones en las se decidía quienes iban a ocupar los 150 escaños de la Cámara de Representantes y 40 de los 76 escaños que componen el Senado.

A las elecciones concurrían la Coalición Conservadora formada por el Partido Liberal del primer ministro John Howard y el Partido Nacional del vice-primer ministro John Anderson, que optaba a un cuarto mandato, por una parte y el Partido Laborista Australiano, liderado en esta ocasión por Mark Latham, por otra.

Junto a ellos, se presentaban una serie de pequeños partidos:

- Demócratas australianos
- Verdes australianos
- Alianza Progresista Australiana
- Partido Cristianodemócrata
- Consejo Electoral de los Ciudadanos
- Una Nación
- La Alianza Socialista

La importancia de estas formaciones políticas iba a depender, más allá de las coaliciones que pudieran hacer con los partidos grandes o del apoyo que les pudieran prestar, de la diferencia que finalmente separara a las dos principales fuerzas en liza en lo que respecta al voto primario y, en consecuencia, de la trascendencia que tuviera el orden que dichos partidos menores habían establecido en sus preferencias.

La oposición laborista necesitaba obtener trece escaños más de los que tenía en la legislatura anterior para lograr la mayoría en la cámara de representantes. En cuanto al senado,

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI

² Después de reunirse con el Gobernador General, Major-General (Ret.) Michael Jeffery, tal y como es preceptivo en el sistema australiano.



el Partido Laborista necesitaba once escaños si quería obtener la mayoría mientras que la Coalición precisaba cuatro³.

Si hay algún rasgo destacable de la campaña electoral que ha precedido a estas elecciones es que, por segunda vez consecutiva y, contra lo que hasta las elecciones de 2001 había sido lo habitual en la historia australiana, parecía que la política exterior y las cuestiones relativas a la seguridad nacional iban a ocupar la mayor parte del tiempo y a ser un elemento de gran importancia en los discursos de los candidatos, siendo además determinantes en lo que al resultado final de la elección se refiere⁴. Así, aun cuando hay que reconocer que el grado de presencia de las cuestiones de política exterior en la campaña electoral australiana ha sido algo menor al esperable hace seis o siete semanas y aún cuando estas cuestiones no han centrado tanto la atención como lo hicieron en 2001, también es cierto que su importancia en esta campaña electoral ha estado por encima de lo que la historia australiana hacía esperar. Por otra parte, lo que es innegable es que las diferencias en la materia exhibidas por el partido laborista y la coalición revisten gran interés por manifestarse con respecto de fenómenos de alcance global.

Ahora bien, si en 2001 la razón fue el poco tiempo transcurrido desde los atentados de Nueva York y Washington y la situación que se había generado a raíz de los mismos junto con la llegada de un barco, el “Tampa”, lleno de inmigrantes y solicitando asilo, en esta ocasión, las causas del protagonismo de estas cuestiones en la campaña electoral son la continuación de la “guerra” contra el terrorismo, la guerra de Irak y el atentado contra la embajada australiana en Yakarta⁵, ocurrido cuando ya se había iniciado la campaña electoral.

En cualquier caso, ha sido una elección muy ajustada, algo que se esperaba desde el inicio de la campaña electoral, de lo que los propios candidatos eran conscientes⁶ y que puede ayudar a explicar los planteamientos de las dos grandes fuerzas en liza en relación con los principales temas presentes en la campaña. Asimismo, también puede ayudar a explicar cuáles han sido los principales aciertos y errores de los dos candidatos.

2. Líneas principales de la campaña electoral

Ambos candidatos hicieron todo lo posible en los momentos iniciales de la campaña por dejar claro que estas eran, si cabe, más que ningunas otras, unas elecciones acerca de la confianza, acerca de en cuál de los dos candidatos depositaban su confianza los australianos para actuar en una serie de cuestiones. Esta es una idea en que además fueron insistiendo a medida que la campaña avanzaba.

Con ese telón de fondo, en las líneas principales en torno a las cuales se ha articulado la campaña y en base a los cuales los dos principales candidatos han intentado inclinar la balanza en su favor, tal y como ya hemos apuntado más arriba hay que distinguir dos grupos de cuestiones:

³ Las elecciones al senado australiano siguen el sistema proporcional, lo que hace más difícil la obtención de mayorías.

⁴ “Geoff Walsh: Labor faces down its security bogey” en *The Australian*, 16 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au

⁵ De hecho los analistas no esperaban que las cuestiones de seguridad volvieran a dominar la campaña electoral y, como señalamos más abajo, su presencia ha sido menor que la que tuvieron en 2001. <http://en.wikipedia.org>

⁶ “Anderson warns of tight election” en *ABC Online*, 22 de septiembre de 2004, www.abc.net.au



- Cuestiones relativas a economía, impuestos, salud, trabajo, sanidad, etc, de índole claramente interna, que son las que tradicionalmente habían estado presentes en las campañas electorales australianas.
- Cuestiones relativas a la seguridad nacional, la política exterior y la lucha contra el terrorismo que se introducen en la campaña electoral, al menos con un perfil tan destacado, por primera vez en las elecciones de 2001.

Sin embargo, hay que matizar que en la última parte de la campaña y superado el golpe que supuso el atentado contra la embajada australiana en Yakarta, el tiempo que estas cuestiones han ocupado en los discursos de los dos principales candidatos ha sido menor.

La cuestión es importante porque mientras que la buena gestión económica y las cuestiones relativas a la seguridad nacional eran los terrenos en que teóricamente se podía apoyar John Howard para buscar su reelección, el descontento ciudadano con algunas de las políticas de contenido social –sanidad, trabajo, educación, medio ambiente–, parecía ser la debilidad que debía aprovechar el partido laborista para intentar obtener la victoria.

2.1. La economía y las políticas sociales

a) La economía

Desde el primer momento el líder de la Coalición conservadora, John Howard, hizo del buen momento por el que atraviesa la economía australiana uno de sus principales activos para pedir a los australianos que votaran por él por cuarta vez consecutiva. No dudó en identificar a su fuerza política como la única capaz de mantener la fortaleza de la economía, proteger el nivel de vida de los australianos y mantener bajos los tipos de interés.

El anuncio por su gobierno de que el último ejercicio se había cerrado con 8.000 millones de dólares australianos de superávit, 3.500 millones más de los esperados, le servía además para apoyar su argumento. Del mismo modo el Ministro de Hacienda, Peter Costello, apuntó que la deuda neta se encontraba en los niveles más bajos desde 1977⁷ y anunció una predicción para el ejercicio 2004-2005 de 5.300 millones de dólares australianos de superávit⁸, que se ve respaldada por bajos niveles de inflación⁹.

Evidentemente John Howard no dudó en asegurar que su gobierno estaba decidido a continuar en esa línea, pero la oposición contraatacó señalando que, en caso de llegar al gobierno, esas cifras les permitirían seguir impulsando a la baja los tipos de interés, mantener el superávit y tratar de reducir el gasto y los impuestos¹⁰.

Sin embargo, el Partido Liberal se ha esforzado en resaltar la inexperiencia del candidato laborista en el terreno económico calificándolo de principiante¹¹ y apoyándose para ello en

⁷ “Budget figures to help keep lid on rates, says labor” en *ABC Online*, 10 de septiembre de 2004, disponible en www.abc.net.au

⁸ “Govt announces \$8 billion surplus” en *ABC Online*, 10 de septiembre de 2004, disponible en www.abc.net.au

⁹ “Budget surplus double predictions” en *ABC Online*, 10 de septiembre de 2004, disponible en www.abc.net.au

¹⁰ “Opposition confident of maintaining surplus” en *ABC Online*, 10 de septiembre de 2004, disponible en www.abc.net.au

¹¹ El partido liberal llegó a decir que se trataba del “...candidato menos experimentado de la historia australiana”, al tiempo que publicó un folleto informativo acerca de la labor de Mark Latham como alcalde de Liverpool, el único cargo relevante que había desempeñado. Ver “Libs attack Latham’s economic credentials” en *The Age*, 28 de septiembre de 2004, www.theage.com.au, también Uren, David “All-out attack on Mark Latham” en *The Australian*, 28 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au y “Beware Latham’s Liverpool accounting: Govt” en *ABC Online*, 28 de septiembre de 2004, www.abc.net.au



unas desafortunadas palabras del que fuera Primer Ministro australiano, el laborista Bob Hawke que dijo en una entrevista televisada el 14 de septiembre que Mark Latham “...*still had some learning to do*”¹². Inútil fue que Bob Hawke insistiera después en que lo que quería decir era que Mark Latham era un hombre honesto y que continuaba aprendiendo todos los días en tanto que John Howard creía que no lo necesitaba y no aprendía, a pesar de que le hacía mucha falta.

El Ministro de Hacienda, Peter Costello llegó a señalar que “*learning on the job is not good enough when you are managing an \$800 billion economy*”.

Evidentemente el Partido Liberal pretendía crear incertidumbre acerca de la capacidad que tendría un gobierno laborista para mantener los actuales niveles de crecimiento económico y con ello los niveles de renta que en la actualidad disfruta la sociedad australiana y que se han incrementado espectacularmente en los últimos años. En este punto hay que tener en cuenta que los grupos con rentas más altas las incrementaron en algo más de un 24% en el periodo comprendido entre 1996 y 2001, ligeramente por encima los grupos con las rentas más bajas que las incrementaron en un 23%, mientras que los grupos con rentas situadas hacia la mitad de la tabla las llegaron a incrementar hasta en un 29% en el periodo arriba mencionado¹³. Del mismo modo que no dudó en alertar del riesgo de una fuerte subida de los tipos de interés en el supuesto de que llegada al poder el partido laborista. Se tratara o no de un escenario probable, lo que es evidente es que de producirse, era algo que iba a perjudicar a buen número de australianos, tanto más en un momento como el actual, de fuerte auge del mercado inmobiliario¹⁴.

Sin embargo, el candidato laborista, Mark Latham, no dudó en contraatacar advirtiendo al electorado de la probabilidad de que John Howard no se mantuviera como Primer Ministro la legislatura completa en caso de ganar¹⁵. En su lugar dejaría al que había sido Ministro de Hacienda Peter Costello¹⁶. Algo que, según Mark Latham y su partido debía advertir al electorado que tenía derecho a saber a quien estaba votando. Tampoco en este caso fue John Howard capaz de convencer a los australianos de que no tenía duda alguna de permanecer la legislatura completa al frente del gobierno en caso de ganar.

Junto a ello, en el terreno estrictamente económico, el ALP trató de contrarrestar las críticas del partido liberal prometiendo no sólo mejores políticas sociales, sino recortes de impuestos y mejores políticas familiares, tratando de hacer suyas y mejorar al mismo tiempo, algunas de las apuestas del partido liberal. Al propio tiempo, el partido laborista resaltó la elevada cuantía de los gastos prometidos por el líder de la Coalición a lo largo de la campaña electoral, 6.000 millones de dólares¹⁷, según los laboristas cuidadosamente orientados a persuadir al ciudadano medio a seguir respaldando a la Coalición. Además no dudó en añadir

¹² Sinclair, Lara y Box, Dan “Ad-Lib on Hawke’s ‘learner’” en *The Australian*, 16 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com

¹³ Uren, David “Middle men getting rich quicker” en *The Australian* 16 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com

¹⁴ Uren, David y Lewis, Steve “Housing prices a risk: RBA” en *The Australian*, 24 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au

¹⁵ “Latham challenges PM on future plans” en *ABC Online*, 12 de septiembre de 2004, disponible en www.abc.net.au

¹⁶ Lewis, Steve “MPs sure Howard will serve” en *The Australian*, 14 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au

¹⁷ La oposición llegó a decir que John Howard estaba “...*attempting to play Santa Claus*” y que no había duda de que era “...*crazy John’s end of career clearance sale*” y el gobierno gastaría “*any amount of money to try and bribe the electorate*”, Ver “Labor slams crazy Jon’s end of career clearance sale”, en *ABC Online*, 27 de septiembre de 2004, www.abc.net.au



que, de cumplir esas promesas, poco coherentes con los planteamientos avanzados por el Ministro de Hacienda, Peter Costello, semanas atrás, por otra parte, sería un gobierno liderado por Howard y no uno laborista el que provocaría una subida de los tipos de interés¹⁸, como decíamos una de las cuestiones clave en la campaña.

En materia de impuestos, más allá de insistir en que el Gobierno Howard era “*addicted to taxation*”¹⁹ y había llevado la presión fiscal al punto más alto de la historia australiana²⁰, algo que según la oposición demuestran los 11.800 millones de dólares inesperadamente ingresados por la hacienda australiana procedentes de impuestos²¹, la propuesta más significativa preveía un recorte de 8\$ semanales para aquellos cuyas rentas fueran inferiores a los 52.000\$ anuales. A ello se unirían recortes en la carga impositiva que actualmente soportan productos como automóviles, textiles, ropa y zapatos²².

Como decimos, estas reformas fiscales las acompañó de un renovado énfasis en las políticas fiscales. En este sentido abogó claramente por “*...la creación de puestos de trabajo como la mejor política de bienestar*”, por encima de subsidios y transferencias²³.

El partido laborista ha pretendido por tanto, no sólo disipar las dudas que el partido liberal pudiera crear en relación con su competencia para la gestión de la política económica australiana, sino ampliar su espacio político a costa de su adversario proponiendo políticas que podrían parecer mas acordes con este último que con su propia filosofía. Sin embargo Mark Latham no dudó en acusar a John Howard y su partido de ser los que traicionaban sus principios intentando captar votos de sectores en los que tradicionalmente ha tenido menos apoyo²⁴.

La realidad bien parece ser que ambos partidos han hecho un gran esfuerzo esta campaña por ampliar en lo posible sus bases de respaldo electoral.

2.1.2. Las políticas sociales

En lo que respecta a las políticas sociales probablemente la cuestión mas debatida y controvertida a lo largo de la campaña electoral australiana ha sido la que se refiere a las distintas iniciativas y políticas propuestas por los dos líderes principales en materia de educación.

El partido laborista liderado por Mark Latham estaba decidido a poner un énfasis mucho mayor en el sector público de la educación²⁵. Con ese fin preveía articular la financiación pública que recibían los colegios en función del nivel de gastos de estos. La idea era fijar unos límites de gasto de 9.000 dolares para enseñanza primaria y 12.000 para secundaria²⁶. Por encima de esos límites los colegios podrían ver recortada la financiación pública que recibían.

¹⁸ Kennedy, Stephanie y Davis, Richard “Howard pledges \$6b in bid for 4th term” en *ABC Online*, 26 de septiembre de 2004, www.abc.net.au

¹⁹ “Latham fit and fantastic” en *The Age*, 17 de septiembre de 2004, disponible en www.theage.com.au

²⁰ “Labor slams GST windfall figures” en *The Australian* 17 de septiembre de 2004, disponible en www.theaustralian.news.com

²¹ “Costello announces \$11.8b GST windfall” en *ABC Online*, 17 de septiembre de 2004, disponible en www.abc.net.au

²² “Taking a leaf out of PM’s book” en *The Australian*, 8 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com

²³ “Labor bid to steal Howard’s battlers” en *The Australian*, 8 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com

²⁴ “Taking a leaf out of PM’s book” en *The Australian*, 8 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com

²⁵ “School funds a battleground” en *The Canberra Times*, 14 de septiembre de 2004, disponible en <http://canberra.yourguide.com.au>

²⁶ Maiden, Samantha y Lewis, Steve “Extra hit on private schools in pipeline” en *The Australian*, 16 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com



En este sentido, la propuesta del candidato laborista iba a tener como consecuencia concreta con carácter inmediato la de congelar la financiación que reciben los 67 colegios más ricos de Australia en 520 millones de dólares y recortar la que reciben otros 111 y reorientarla hacia colegios no públicos y católicos con mayor necesidad, al tiempo que se incrementaban en 1.900 millones los fondos que recibían las escuelas públicas²⁷ fue causa de una fuerte polémica y tuvo una acogida desigual.

Además, como se puede ver, la propuesta dejaba abierta la puerta a que nuevos colegios se sumaran a la lista de los que eran víctimas de recortes, en tanto en cuanto llegaran a superar la barrera de los 12.000 dólares.

Sin embargo, lo más sorprendente de la iniciativa era que uno de cada tres distritos electorales afectados por esos recortes estaba gobernado por el partido laborista. Y, lo que es más, aunque sólo un tercio de los estudiantes australianos va a colegios privados, los laboristas gobernaban en 28 de los 50 distritos electorales en los que estos colegios cuentan con mayor presencia²⁸.

A pesar de todo el líder laborista no dudó en ningún momento en afirmar que el 95% de los estudiantes iban a salir ganando con el nuevo plan de financiación²⁹, al igual que 9.500 colegios. Junto a ello también apuntó que si algunos de los colegios que en la actualidad se encontraban por encima del nivel fijado y, en consecuencia, iban a ser objetivo de los recortes, reducían sustancialmente sus gastos, podían acabar recibiendo incluso más fondos públicos de aquellos con los que cuentan en la actualidad³⁰. Igualmente, el ALP, (partido laborista australiano en sus siglas en inglés introdujo la posibilidad de que aquellos colegios que, como hacen los colegios judíos³¹, hagan un descuento sustancial a las familias de rentas más bajas, reciban un mejor tratamiento en lo que respecta a su financiación, lo que reduciría el número de colegios afectados negativamente por la regulación que proponían³².

Por su parte, la Coalición ha insistido siempre en considerar que los colegios públicos eran competencia de los Estados y que la Federación se ocupaba de la enseñanza privada³³. Junto a ello, ha criticado la propuesta laborista apuntando que, teniendo en cuenta los niveles de gasto permitidos en el marco de la misma, para 2012 serían todos los colegios no públicos los que serían objeto de recortes³⁴.

Al parecer, los sindicatos por una parte y la Unión Federal Australiana de Educación apoyaban la propuesta del ALP, que también secundaban los Verdes y los Demócratas. Todos

²⁷ "Latham to redirect private school funds" en *ABC Online*, 14 de septiembre de 2004, disponible en www.abc.net.au

²⁸ Megalogenis, George "It's a bit rich when Robin Hood's aim is poor" en *The Australian*, 16 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com

²⁹ "Latham denies private school attack" en *ABC Online*, 17 de septiembre de 2004, disponible en www.abc.net.au

³⁰ Karvelas, Patricia y Malden, Samantha "Latham tips elite schools fee cuts" en *The Australian*, 17 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au

³¹ Gilchrist, Michelle "Jewish campuses' fee relief plans saved funding" in *The Australian*, 17 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au

³² Megalogenis, George "Don't be honest, it scares the voters", 17 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au

³³ "School funds a battleground" en *The Canberra Times*, 14 de septiembre de 2004, disponible en <http://canberra.yourguide.com.au>

³⁴ Karvelas, Patricia y Malden, Samantha "Latham tips elite schools fee cuts" en *The Australian*, 17 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au



ellos consideraban que la Federación debía asumir mayores responsabilidades en materia de educación pública³⁵.

Sin embargo, las asociaciones de profesores, pese a considerar que el Gobierno Howard ha perjudicado gravemente a la enseñanza pública y mostrarse en buena medida favorables a los recortes en la financiación de los colegios privados, creen que la financiación propuesta por Mark Latham es insuficiente. Consideran que, dado el superávit histórico que vive la economía australiana, 500 millones más al año es una cifra decepcionante³⁶.

Por el contrario, son muchos los que opinan que al formular su propuesta, el ALP debía haber acudido al superávit para financiar la subida de los fondos otorgados a los colegios públicos pero sin reducir las subvenciones de que disfrutaban los privados. Quienes así piensan, ven la propuesta de Mark Latham en buena medida contradictoria con sus repetidos llamamientos al trabajo y la excelencia. Igualmente, creen que el ALP debería haberse centrado más en proponer una mejora y reforma serias de la educación pública, ya que muchos estudiantes y sus familias optan crecientemente por la privada³⁷.

Sin embargo, el partido laborista, estaba convencido que los mejores niveles educativos ofrecidos por los colegios privados y que motivaban que los estudiantes dejaran los públicos, se debían en realidad a los menores recursos con que contaban estos últimos³⁸.

Junto a ello, tanto el partido laborista como la Coalición han anunciado sus planes de mejora del cuidado infantil³⁹. El líder laborista ha prometido destinar a ello 1.600 millones de dólares, crear más plazas de jardín de infancia y proporcionar a las familias un día de guardería gratis a la semana ya que considera que es necesaria una política comprehensiva⁴⁰.

Por su parte, John Howard anunció su intención de destinar 1.000 millones de dólares a garantizar que las familias tuvieran desgravaciones fiscales de hasta un 30%⁴¹ que les compensaran los gastos de guardería.

Otro de los terrenos de batalla han sido las reformas propuestas en relación con el mercado de trabajo. El partido laborista deseaba introducir una serie de medidas que dieran marcha atrás en el grado de desregulación alcanzado por el mercado de trabajo durante los gobiernos de Howard. En este sentido, propuso volver a dotar de mayor capacidad a la Comisión de Relaciones Industriales, árbitro independiente encargado de resolver disputas industriales. Asimismo, quería recuperar la negociación colectiva como medio preferente de negociación en el centro de trabajo⁴², sea a través de los sindicatos o sea directamente entre empresa y trabajadores. Por su parte, el líder de los laboristas Mark Latham insistía en que no tenía intención de favorecer a los sindicatos modo alguno, como señalaban desde el gobierno Howard⁴³ y que sus propuestas se estaban malinterpretando⁴⁴.

³⁵ "Unions to campaign in marginals" en *ABC Online*, 21 de septiembre de 2004, disponible en www.abc.net.au

³⁶ "Schools uniformly unhappy on funds" en *The Canberra Times*, 21 de septiembre de 2004, <http://canberra.yourguide.com.au>

³⁷ "Private drift threatens public schools: study" en *ABC Online*, 23 de septiembre de 2004, www.abc.net.au

³⁸ "Lessons in division don't add up" en *The Australian*, 22 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com

³⁹ "Labor offers free day in \$1.6b childcare package" en *ABC Online*, 27 de septiembre de 2004, www.abc.net.au

⁴⁰ "Latham to release ALP child care policy" en *ABC Online*, 27 de septiembre de 2004, disponible en www.abc.net.au

⁴¹ "MP says rebate to boost child minding places" en *ABC Online*, 27 de septiembre de 2004, www.abc.net.au

⁴² Norington, Brad "Labor plans draw industrial battleline" en *The Australian*, 23 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com

⁴³ "PM criticises Latham's union pledge" en *ABC Online*, 23 de septiembre de 2004, disponible en www.abc.net.au



Asímismo insistió en que sus políticas irían dirigidas a la creación de puestos de trabajo y al pleno empleo y no a la introducción de subsidios de diferentes tipos⁴⁵.

Por su parte, el Partido Liberal afirmaba seguir convencido de que la mejor manera de que los trabajadores alcancen altos niveles de prosperidad es la desregulación del mercado laboral, en virtud de la cual las subidas en las rentas se vinculan a incrementos en la productividad.

Por otra parte el partido liberal se comprometió a lanzar iniciativas para incentivar a los trabajadores a retrasar la edad de jubilación. Con ese fin, ofreció ventajas a aquellos que, teniendo más de cincuenta y cinco años, continuaran en activo. Ventajas que podían llegar a suponer reducciones de impuestos de 10 dólares a la semana⁴⁶.

Frente a ello, el partido laborista se comprometió a invertir 28 millones de dólares para impulsar la formación profesional en niveles técnicos además de expresar su voluntad de conceder beneficios fiscales a las empresas que trabajen en esa línea, con el fin de dar respuesta a las crecientes dificultades a que tienen que hacer frente aquellos empresarios que buscan empleados con un alto grado de cualificación y especialización⁴⁷. Asímismo la coalición apostaba por dedicar 71 millones de dólares para la creación de 25.000 nuevas plazas de formación en diferentes oficios⁴⁸. Sin embargo la oposición insistía en que tal medida era “*too little, too late*”⁴⁹, algo en lo que coincidían con los sindicatos que consideraban que era el gobierno Howard el responsable de la escasez de trabajadores suficientemente cualificados⁵⁰.

Mención aparte merecen las propuestas efectuadas por los dos principales candidatos en relación con la industria maderera, establecida en torno a los bosques de Tasmania. Ambos candidatos se han visto en la difícil tesitura de atraer el voto verde que demanda la preservación de dichos bosques sin enajenarse el apoyo de las muchas familias empleadas en dicha industria y cuya supervivencia depende de ella⁵¹. Se trataba de una disyuntiva especialmente complicada para el ALP⁵², mientras que, en el caso del partido liberal era más un intento de “pescar” en los caladeros de votos de su oponente⁵³.

Con estos fines, la Coalición tenía previsto destinar cientos de millones de dólares anuales a compensar las pérdidas de puestos de trabajo resultantes del desmantelamiento de la

⁴⁴ De hecho el partido laborista ya introdujo la negociación colectiva cuando estuvo en el gobierno con anterioridad. Ver “Craig Emerson: Deregulate the labor argument” en *The Australian*, 23 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com

⁴⁵ Kelly, Paul y Shanahan, Dennis “No special deals: Latham” en *The Australian*, 23 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com

⁴⁶ “Seniors anticipate more work incentives” en *ABC Online*, 10 de septiembre de 2004, disponible en www.abc.net.au

⁴⁷ Murphy, Katharine “Business applauds skills push” *The Australian*, 23 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com

⁴⁸ “Coalition plans to boost apprenticeships” en *ABC Online*, 24 de septiembre de 2004, disponible en www.abc.net.au

⁴⁹ “ALP brands apprentice scheme as too little, too late” en *ABC Online*, 24 de septiembre de 2004, disponible en www.abc.net.au

⁵⁰ “Howard created a skills shortage, says ACTU president” en *ABC Online*, 26 de septiembre de 2004, disponible en www.abc.net.au

⁵¹ Casi 11.000 personas en Tasmania dependen del sector maderero. “Families of forestry workers rally for jobs” en *ABC Online*, 27 de septiembre de 2004, www.abc.net.au

⁵² Shanahan, Dennis “Enviro-friendly PM puts the chop on Labor” en *The Australian*, 17 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au

⁵³ Norington, Brad “Logging vote tips marginals” en *The Australian*, 17 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com



industria maderera. Al propio tiempo, veían en la activación de la industria turística una buena opción para absorber esa población activa que quedaría desempleada⁵⁴.

Por su parte, el candidato laborista, Mark Latham, pese a no plantear propuestas concretas, señaló que la preservación de los bosques de Tasmania no se haría a costa de los puestos de trabajo de quienes dependían de la industria maderera⁵⁵.

Además la situación es aún más complicada porque el sector financiero, temeroso de las políticas que puedan introducirse respecto de la industria maderera se muestra receloso a la hora de conceder nuevos créditos al sector en Tasmania⁵⁶.

Por lo que respecta a la sanidad, el partido laborista también abogaba por dotar de una mayor financiación a los hospitales públicos con el fin de incrementar la calidad. A este fin tenía intención de destinar 2.000 millones de dólares en caso de resultar elegido. De esos 1.000 millones, 400 se destinarían a proporcionar visitas gratuitas a los especialistas, 350 a la mejora de las instalaciones de los hospitales y 200 a la creación de más plazas de personal sanitario⁵⁷. Además creía necesario mejorar los equipos de diagnóstico y los servicios de tratamiento del cáncer⁵⁸.

Tanto las aseguradoras médicas privadas como la Asociación Médica Australiana se mostraron en desacuerdo en líneas generales con el plan. Todo lo contrario ocurrió con los representantes del personal sanitario empleados en el sector público⁵⁹.

Sin embargo, hay que decir que en materia de sanidad no eran tantas las diferencias que separaban a las dos principales opciones políticas. Ambos querían incrementar las transferencias que reciben los pacientes por sus gastos en consultas médicas y los dos iban a mantener las desgravaciones por los gastos en seguros médicos privados⁶⁰. Y, por otra parte, hay que tener en cuenta que la sanidad, en una sociedad que como la australiana está envejeciendo, va a ser crecientemente importante.

2.2. La seguridad nacional

Como decíamos al principio, contra lo que la historia australiana podría hacer esperar, las cuestiones de seguridad han gozado de bastante protagonismo en esta campaña electoral.

Ahora bien, la presencia de problemas acuciantes en este terreno que era en principio un activo para el Primer Ministro Howard ya que en estas situaciones el electorado tiende a optar por la continuidad evitando añadir más incertidumbres a la situación⁶¹, ha contribuido finalmente a su victoria en las elecciones.

⁵⁴ Denholm, Matthew y Shanahan, Dennis "Howard takes axe to surplus to save forest" en *The Australian*, 16 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au

⁵⁵ Norington, Brad y Denholm, Matthew "Greens flirt with Howard" en *The Australian*, 17 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au

⁵⁶ "Federal poll spks forestry lenders" en *ABC Online*, 22 de septiembre de 2004, disponible en www.abc.net.au

⁵⁷ "Latham promises \$1b for hospitals" en *ABC Online*, 22 de septiembre de 2004, disponible en www.abc.net.au

⁵⁸ Maiden, Samantha y Maher, Sid "ALP steals from Howard to fund health plan" en *The Australian*, 23 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com

⁵⁹ Cronin, Danielle "Labor promises \$1b to rescue hospitals" en *The Canberra Times*, 23 de septiembre de 2004, <http://canberra.yourguide.com.au>

⁶⁰ "Editorial: Health system needs a vision", en *The Australian*, 24 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au

⁶¹ "Geoff Walsh: Labor faces down its security bogey" en *The Australian*, 16 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au



Por otra parte, en principio, poco podía ayudar a Mark Latham y su partido prometer firmeza en la lucha contra el terrorismo toda vez que el gobierno de Howard había sido muy duro en este terreno y, por otra, el electorado esperaba que cualquiera de las dos formaciones siguiera una política similar en lo que al terrorismo se refiere.

En cualquier caso, los dos candidatos se han esforzado en desgranar sus propuestas intentando diferenciarse de su oponente y de convencer al electorado de que con su aproximación la seguridad australiana iba a estar mejor garantizada. Sin embargo, ese esfuerzo por demostrar la mayor capacidad para hacer frente a los problemas de seguridad que tiene planteados Australia, ha acabado por poner de manifiesto que si bien había diferencias entre ambos candidatos también había muchos elementos comunes en sus aproximaciones.

Así, los principales temas abordados en la campaña electoral han sido la lucha contra el terrorismo y, en estrecha relación con ello, la guerra de Irak. De los planteamientos de partida de los dos principales candidatos en estas cuestiones, se derivan después medidas concretas que desean introducir con el fin de lograr mejoras en materia de seguridad.

Ahora bien, la cuestión es que las concepciones que respecto de esta cuestión mantienen liberales y laboristas son radicalmente diferentes:

Para John Howard y la Coalición, el terrorismo es un problema global y la participación australiana en Irak⁶² era una importante contribución en la lucha contra ese problema, al tiempo que mantenía viva la alianza con los EEUU, algo que consideraban de vital importancia.

Desde el punto de vista del partido laborista que lidera Mark Latham, la participación australiana en Irak sólo ha servido para detraer energía y recursos que, en su opinión deberían emplearse para luchar con mayor decisión contra el terrorismo en su propia región, en Asia-Pacífico, algo que en su opinión sí contribuiría a la seguridad de Australia y no la participación en la guerra de Irak. En este mismo sentido, creía que se debía hacer un mayor hincapié en el mantenimiento de una relación de amplio espectro con los países vecinos, como elemento central de una política exterior más proactiva. Aunque eso sí, sin descuidar la relación con EEUU por una parte y el papel de Australia en Naciones Unidas, por otra.

Por tanto, está claro que ambos coincidían en situar como objetivo primordial la lucha contra el terrorismo, aunque en las estrategias para alcanzar tal meta sí diferían. En este punto hay que mencionar la evolución a que se ha asistido en los planteamientos de Latham que, con el paso de los meses, ha ido renunciando al oportunismo político que podía suponer hacer gala de un antiamericanismo militante y de su voluntad de retirar las tropas australianas de Irak y se ha inclinado por un planteamiento más moderado que aboga por no derrochar recursos en lugares alejados del mundo (como Irak) que puedan ser empleados en la lucha contra el terrorismo en el sudeste asiático, región que afecta más directamente los intereses australianos⁶³.

a) La intervención en Irak

Así pues, el partido laborista ha insistido en que ellos hubieran rechazado participar en la intervención en Irak sin una resolución expresa al respecto de las Naciones Unidas. De hecho, Mark Latham llegó a indicar su voluntad de retirarse de Irak si ganaba las elecciones aunque

⁶² Australia cuenta todavía con más de 900 soldados en Irak y llegó a desplegar 2000.

⁶³ “Editorial: Howard a sep ahead on security” en *The Australian*, 5 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au



posteriormente rectificó esta postura⁶⁴, lo que no ha impedido a John Howard recordar a los electores a lo largo de la campaña que existía el riesgo de que un gobierno presidido por Latham “saliera corriendo” de Irak antes de Navidad, como en algún momento había apuntado el candidato laborista⁶⁵. Por el contrario, el partido liberal ha insistido siempre en que permanecerían allí hasta que hubieran terminado el trabajo y así lo destacó también en varias ocasiones el Ministro de Defensa, el senador Robert Hill⁶⁶. En este sentido, John Howard rechazó incluso las recientes declaraciones de Kofi Annan en que este último señalaba que la guerra de Irak era ilegal y no era conforme a la carta de las Naciones Unidas, afirmando que la acción emprendida era completamente válida en función de la legalidad internacional⁶⁷.

Quienes eran contrarios a la presencia australiana en Irak se apresuraron a señalar que Indonesia ya había advertido que una acción de esas características desataría los sentimientos anti-australianos de los musulmanes radicales.

En sintonía con esos planteamientos, consideraban que la contribución australiana en Irak había contribuido a situar aún más a Australia en el punto de mira de los terroristas. En este sentido, Ivan Molloy, parlamentario del partido laborista, recordaba cómo musulmanes moderados se están radicalizando y ven favorablemente la lucha contra los extranjeros⁶⁸. Señalaba que “*our continued military intervention in Iraq is now part of the problem and not the solution*”. En una línea similar se expresaba el líder laborista Mark Latham⁶⁹, asegurando además que el gobierno Howard había actuado en contra del consejo de los expertos al participar en la intervención en Irak⁷⁰. En lugar de ello, eran partidarios de retirar los contingentes militares lo antes posible y reemplazarlos por ayuda económica y asistencia civil.

No eran pocos igualmente quienes insistían en que Howard había mentido a los australianos al explicar cuando y por qué había decidido participar en la intervención en Irak desoyendo incluso, como apuntaba Latham, una declaración elaborada por 43 antiguos diplomáticos y altos funcionarios australianos en que se indicaba que invadir Irak era un terrible error para Occidente en general y para Australia en particular⁷¹. De hecho, apoyaban su punto de vista en que el propio Donald Rumsfeld había sugerido que “*...countries which were part of the US-led coalition were more of a terrorist target*”. Igualmente, en marzo, Mick Keelty, comisario de la policía federal australiana había sugerido públicamente que

⁶⁴ Del mismo modo, el partido laborista ha llegado a indicar recientemente que en caso de gobernar Australia volverían a luchar al lado de EEUU si el objetivo fuera defenderse de otro ataque como el de las Torres Gemelas. Ver “Latham on the warpath” en *The Australian*, 15 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au No obstante, también hay que decir que en tal caso, Australia no tendría otra opción ya que es signataria del tratado ANZUS, que contiene un artículo de seguridad colectiva.

⁶⁵ Lewis, Steve “Latham wins the war of words” en *The Australian*, 13 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au

⁶⁶ Cronin, Danielle “Coastguard will aid regional security:Latham” en *The Canberra Times*, 20 de septiembre de 2004

⁶⁷ “Irak invasión entirely valid, Howard says” en *ABC Online*, 16 de septiembre de 2004, disponible en www.abc.net.au

⁶⁸ “Ivan Molloy: PM feeds the terrorists”, en *The Australian*, 24 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com

⁶⁹ “The great debate: How will the leaders handle Iraq?” en *Sydney Morning Herald*, 12 de septiembre de 2004, <http://webdiary.smh.com.au>

⁷⁰ “PM should have heeded warnings on Iraq, Latham says”, *ABC Online*, 25 de septiembre de 2004, www.abc.net.au

⁷¹ “Why trust Howard on National security” en *Sydney Morning Herald*, 10 de septiembre de 2004, <http://webdiary.smh.com.au>



“...the Madrid bombing might have been linked to Spain’s support for the US-led conflict in Iraq”, algo que hizo a Howard requerir una declaración aclaratoria por parte de Keelty⁷².

En ese mismo sentido, se ha sabido recientemente que Bob Mathews, de la Organización de Ciencia y Tecnología de Defensa escribió al Primer Ministro Howard indicándole que no había ni siquiera pruebas circunstanciales de que hubiera armas de destrucción masiva en Irak al tiempo que le alertaba de que Australia correría un riesgo más alto de sufrir atentados terroristas en caso de tomar parte en la intervención en Irak. Howard se limitó a responder a estas acusaciones diciendo que la decisión de unirse a la intervención en Irak estuvo basada en un conjunto de factores, uno de los cuales, pero no el único, fueron los informes de los servicios de inteligencia⁷³.

Pero eso no era todo, el líder laborista, Mark Latham ha insistido en la conveniencia de dedicar todos los esfuerzos y recursos empleados en Irak a la lucha contra el terrorismo en la región⁷⁴. Así lo dejó claro en el debate celebrado durante la campaña electoral al comentar: “...if all time, effort, money and resources that went to Iraq had been used to break up Al Qaeda, to smash Jemaah Islamiah, to find Osama bin Laden- the world today would be a safer place, Australia would be safer and more secure”. Por su parte, Howard considera que la implicación en Irak no debilita a Australia en su lucha contra el terrorismo a nivel regional⁷⁵ al tiempo que señala que no se puede permitir que los terroristas decidan donde Australia actúa y donde no⁷⁶.

b) El atentado del 9 de septiembre

Precisamente con esos sentimientos como trasfondo, el 9 de septiembre iba a tener lugar un atentado contra la embajada australiana en Yakarta que, tras abrir un enorme agujero en la verja de seguridad de la misma, acabaría arrojando un saldo de 9 muertos y 182 heridos, casi todos ellos indonesios.

El ataque, según todos los indicios obra de la Jemaah Isalmiah, entre otras cosas por la similitud en el *modus operandi* con el empleado en Bali y en el Marriot⁷⁷ lo realizaron dos supuestos terroristas suicidas⁷⁸ (aunque después se ha señalado que pudieron ser tres o, incluso, un único terrorista⁷⁹), presumiblemente a las ordenes de dos ideólogos terroristas

⁷² Cronin, Danielle “Deputy ducks, weaves on view Iraq made Aust a terror target” en *The Canberra Times*, 13 de septiembre de 2004, <http://canberra.yourguide.com.au>

⁷³ “PM responds to Iraq warning report” *ABC Online*, 25 de septiembre de 2004, disponible en www.abc.net.au

⁷⁴ Schubert, Misha y Koutsoukis, Jasón en *The Age*, 13 de septiembre de 2004, www.theage.com.au

⁷⁵ “Terrorism issues dominate leaders debate” en *ABC Online*, 13 de septiembre de 2004, disponible en www.abc.net.au

⁷⁶ “Leaders square off in debate” en *ABC Online*, 12 de septiembre de 2004, www.abc.net.au

⁷⁷ Rosandry, Indra “Australia’s legal fight against terrorism” en *The Jakarta Post*, 8 de octubre de 2004, www.thejakartapost.com

⁷⁸ Se piensa que fueron dos porque dejaron notas de despedida para sus familias. “Two bombers left notes” en *The Australian*, 14 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au

⁷⁹ “Bombing trio may have hit embassy” en *The Australian*, 14 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au



malasios bien conocidos por la policía indonesia⁸⁰: Dr. Azahari Husin⁸¹ y Noor din Mamad Top⁸². Los terroristas detuvieron una furgoneta frente a la embajada y la hicieron explotar.

Aunque inicialmente los dos principales candidatos reaccionaron condenando en duros términos el atentado y el terrorismo y afirmando que no se iban a pronunciar acerca del impacto interno que pudiera tener el atentado en Australia y, en particular, en las elecciones⁸³, no es extraño, a la luz de estos planteamientos arriba mencionados, que tras el atentado se alzarán voces que trataban de culpabilizar al gobierno Howard, indicando que eran ellos quienes los habían convertido en objetivo terrorista por su participación, codo con codo con los EEUU, en la guerra de Irak y en la guerra contra el terrorismo y que no había dedicado esfuerzos y recursos suficientes a la lucha contra el terrorismo en general y la Jemaah Islamiah en particular, en la región.

Así, por ejemplo, el antiguo magistrado por Adelaida y candidato a la Cámara baja, Brian Deegan instó al gobierno a reevaluar su posición, en particular su alineamiento con Estados Unidos ya que consideraba que eran claros los vínculos entre el atentado y la política exterior australiana. Razón por la cual afirmó temer más ataques en el futuro⁸⁴.

A planteamientos de estas características contribuyó sin duda alguna la aparición en un sitio de Internet de una declaración atribuida a la Jemaah Islamiah cuya autenticidad sin embargo no se llegó a comprobar. La declaración decía *“decidimos ajustar las cuentas a Australia, a la que consideramos uno de los peores enemigos de Dios y del Islam y uno de los hermanos muyahidin logró llevar a cabo una operación-martir con coche bomba contra la embajada de Australia en Yakarta”*. *“Aconsejamos a los australianos que abandonen este país, si no, lo transformaremos en un cementerio para ellos”*⁸⁵. *“Aconsejamos al gobierno australiano que retire sus tropas de Irak. Si nuestra demanda no es cumplida le asestaremos numerosos golpes dolorosos, ya que las filas de los coches bomba no acaban”*⁸⁶.

Sin culpar del ataque terrorista al alineamiento australiano con EEUU, también el embajador de Australia en Indonesia señaló que era posible que se produjeran nuevos atentados similares⁸⁷. En términos similares se expresó el general Dai Bachtiar, jefe de la Policía de Yakarta.

También Rohan Gunaratna, del IDSS de Singapur, consideraba que podían producirse nuevos atentados⁸⁸ o que, cuando menos, los terroristas podían intentar cometerlos, ya que no habían logrado lo que pretendían: víctimas australianas⁸⁹. Además señalaba que tales ataques

⁸⁰ “Envoy’s brush with death” en *The Canberra Times*, 13 de septiembre de 2004, <http://canberra.yourguide.com.au>

⁸¹ Considerado el máximo experto en bombas de la Jemaah Islamiah. “Al-Qaeda atentó contra Australia” en *La Nación Line*, 10 de septiembre de 2004, www.lanacion.com.ar

⁸² Desempeñó funciones de tesorero en la operación terrorista de Bali. “Al-Qaeda atentó contra Australia” en *La Nación Line*, 10 de septiembre de 2004, www.lanacion.com.ar

⁸³ “Australian election campaigning on hold after Jakarta Bombing” en *ABC Radio Australia*, 13 de septiembre de 2004, www.abc.net.au

⁸⁴ “Howard Govt made us a target: Deegan” en *ABC Online*, 10 de septiembre de 2004, disponible en www.abc.net.au

⁸⁵ “Indonesia/Australia.-La Jemaah Islamiah reivindica el atentado contra la embajada de Australia en Yakarta” *Europa Press*, 10 de septiembre de 2004, disponible en <http://es.news.yahoo.com>

⁸⁶ “Al-Qaeda atentó contra Australia” en *La Nación Line*, 10 de septiembre de 2004, www.lanacion.com.ar

⁸⁷ “Envoy’s brush with death” en *The Canberra Times*, 13 de septiembre de 2004, <http://canberra.yourguide.com.au>

⁸⁸ Powell, Sian y Walters, Patrick “Terrorists attack on Australia’s door” en *The Australian*, 10 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au

⁸⁹ “Fears prompt Australia to boost security” en *Sunday Times*, 10 de septiembre de 2004, www.sundaytimes.co.za



podían ser tanto en suelo australiano como contra intereses australianos en otros países y que podían producirse tanto antes como después del fin de la campaña electoral⁹⁰.

De hecho, al parecer, sólo unos días después del atentado, se desarticularon en el Líbano dos células terroristas que podían tener entre sus planes atentados contra las embajadas británica y australiana en ese país. Así se desprende de las informaciones facilitadas por altos funcionarios libaneses⁹¹.

Sin embargo, la Coalición consideraba que era el hecho de que Australia hubiera destacado en la lucha contra la Jemaah Islamiah y en la captura de algunos de sus miembros lo que podía haberla situado de forma especial en el punto de mira del terrorismo⁹².

Así, también eran muchos quienes consideraban que con o sin Bush los australianos habrían tenido que leer en los periódicos que eran objetivo y víctima de ataques terroristas como el de Yakarta ya que, incluso antes del 11 de septiembre tanto la Jemaah Islamiah como otros grupos asociados a Al-Qaeda operaban en el sudeste asiático en general y en Indonesia en particular⁹³. El caso de Indonesia tiene especial importancia por su posible significación para los grupos islamistas para los cuales asistir al proceso de democratización que vive el mayor país musulmán del mundo tras la caída de Suharto a finales de los noventa, puede no ser fácil de digerir. Desde esa perspectiva, la presencia australiana en Indonesia podría ser particularmente molesta.

En este sentido, es interesante recordar que Osama Bin Laden, cuando aún no habían caído las Torres Gemelas ni George Bush había iniciado su “Guerra al terrorismo” emitió una significativa declaración en la que señalaba que Australia sería objetivo, tras su implicación en East Timor en 1999⁹⁴.

Por otra parte, más allá de afirmar que no cedería ante el terrorismo y que Australia no era una nación que se dejara intimidar⁹⁵, algo que posteriormente ha quedado demostrado, el Gobierno Howard se apresuró a hacer públicos todos los detalles de la investigación tan pronto como tuvo conocimiento de ellos, hasta el punto de que algunos resultaron no ser ciertos⁹⁶. En ese sentido, el Primer Ministro Howard incluso se precipitó al afirmar que 45 minutos antes de la explosión se había producido una llamada telefónica a la policía indonesia avisando del atentado, ya que posteriores comprobaciones no permitieron comprobar la existencia de tal llamada. Sin embargo, Howard estaba extremadamente interesado en proyectar una imagen de transparencia⁹⁷. Según el ministro de Asuntos Exteriores, Alexander Downer, se había tratado

⁹⁰ “Rohan Gunaratna: Expect more JI attacks, overseas or at home” *The Australian*, 10 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au

⁹¹ Rothwell, Nicolas “Possible attack on embassy averted” en *The Australian*, 27 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au

⁹² Cronin, Danielle “Deputy ducks, weaves on view Iraq made Aust a terror target” en *The Canberra Times*, 13 de septiembre de 2004, <http://canberra.yourguide.com.au>

⁹³ “Mark Stein: We are a target regardless” en *The Australian*, 13 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au

⁹⁴ “Rohan Gunaratna: Expect more JI attacks, overseas or at home” *The Australian*, 10 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au

⁹⁵ “El terrorismo islamista golpea ahora en Indonesia” en *ABC* 13 de septiembre de 2004, disponible en www.abc.es

⁹⁶ “Keelty supported intelligence release” en *ABC Online*, 14 de septiembre de 2004, disponible en www.abc.net.au

⁹⁷ “PM on defensive over rush to go to public” en *The Australian*, 13 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au



de un SMS enviado por teléfono móvil a un oficial de la policía paramilitar (BRIMOB). En el mensaje, no obstante, no se especificaba cuál iba a ser el objetivo del atentado⁹⁸.

Junto a ello y, aparte de constatar el fallo de inteligencia, John Howard ordenó una revisión completa de las medidas contraterroristas australianas, prometiendo además una reevaluación de la seguridad australiana en su conjunto. En ese contexto, decidió elevar las medidas de seguridad en aeropuertos y otros medios de transporte⁹⁹. Además, el atentado ha acelerado los planes del gobierno australiano para trasladar la embajada, ya que ahora a los motivos de espacio¹⁰⁰ se unen los de seguridad¹⁰¹.

Junto a todo ello, la reivindicación, que posteriormente resultó ser falsa, efectuada por las Brigadas del Horror del Ejército Islámico Secreto en la ciudad de Samarra¹⁰², de control suní, en el sentido de que tenía prisioneros dos rehenes australianos en Irak sólo unos días después del atentado de Yakarta, sólo contribuyó a exacerbar estas posturas. Los supuestos secuestradores pedían que Howard anunciara personalmente la retirada australiana de Irak o de lo contrario ejecutarían a los rehenes en 24 horas sin darles una segunda oportunidad. El gobierno Howard reaccionó instando a su embajada a localizar a los 88 ciudadanos australianos¹⁰³ de los que había constancia de su presencia en Irak y pidiendo a las familias con miembros en Irak que intentaran contactar con ellos, con el fin de determinar si se trataba de una trampa o no, algo que se consideraba bastante plausible porque ya había ocurrido con anterioridad. Además eran optimistas, porque los supuestos secuestradores no sólo no habían mostrado ninguna fotografía ni prueba alguna de que la captura fuera real sino que ni siquiera habían mencionado los nombres de los secuestrados¹⁰⁴. Por otra parte, desplazó un equipo a Jordania¹⁰⁵ que en su caso viajaría a Irak e intentaría lograr la liberación de los secuestrados, aunque también afirmó que no negociaría con terroristas¹⁰⁶, una postura que fue respaldada por Mark Latham¹⁰⁷. Del mismo modo, apuntó que las decisiones adoptadas por otros países de retirarse de Irak tras sufrir secuestros o atentados, habían alentado más acciones de este tipo¹⁰⁸.

Sea como sea, lo cierto es que los estudios de intención de voto otorgaban a la Coalición un 69% por sólo un 31% de los laboristas. Y lo que es más importante, estos últimos habían descendido cinco puntos en un solo día, la mayor variación registrada en tan poco tiempo¹⁰⁹. Estas cifras parecían indicar que, tanto más en situaciones de especial dificultad, los

⁹⁸ Lloyd, Peter "Bombers warned police of attack" en *ABC Online*, 10 de septiembre de 2004, www.abc.net.au

⁹⁹ "Fears prompt Australia to boost security" en *Sunday Times*, 10 de septiembre de 2004, www.sundaytimes.co.za

¹⁰⁰ Walters, Patrick y Powell, Sian, "Embassy to be moved because of security" en *The Australian*, www.theaustralian.news.com.au

¹⁰¹ "Jakarta embassy to be moved" en *ABC Online*, 13 de septiembre de 2004, disponible en www.abc.net.au

¹⁰² "All Australians accounted for" en *ABC Online*, 14 de septiembre de 2004, disponible en www.abc.net.au

¹⁰³ "Australian hostage team to remain in Iraq" en *ABC Online*, 22 de septiembre de 2004, disponible en www.abc.net.au

¹⁰⁴ "No hostage names is good news" en *The Australian*, 14 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au

¹⁰⁵ "Hostage negotiators on standby" en *The Age*, 14 de septiembre de 2004, www.theage.com.au

¹⁰⁶ "Australia will not negotiate with terrorists: parties", en *ABC Online*, 14 de septiembre de 2004, www.abc.net.au

¹⁰⁷ "Editorial: Make no deal with the devil" en *The Australian*, 16 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au

¹⁰⁸ "Downer: contingency plan activated" en *Sydney Morning Herald*, 14 de septiembre de 2004, www.smh.com.au

¹⁰⁹ "Why trust Howard on National security" en *Sydney Morning Herald*, 10 de septiembre de 2004, <http://webdiary.smh.com.au>



australianos confiaban más en un gobierno liderado por Howard en lo que a la seguridad nacional se refiere.

Por otra parte, también es cierto que a lo largo de la campaña, Mark Latham fue endureciendo su discurso en lo que a la lucha antiterrorista se refiere y es que el atentado no sólo iba a impedirle centrar el debate electoral en el terreno de las políticas sociales y de impuestos como probablemente le hubiera gustado¹¹⁰ sino que, a la postre, le iba a perjudicar más que a beneficiar.

c) La lucha contra el terrorismo

Sea como sea, es evidente que la lucha contra el terrorismo tenía que ocupar un lugar central en la campaña electoral y que fuera cual fuera el gobierno que saliera de las urnas iba a tener una importante labor por delante en ese terreno. No en vano, el reciente atentado indica que todavía hay muchos fallos en este terreno. Rohan Gunaratna, experto del IDSS de Singapur en materia de terrorismo insiste en que Australia no ha tomado el problema lo suficientemente en serio: *“They have not done enough. To destroy a terrorist group you must destroy everything: propaganda, fund-raising, everything”*¹¹¹.

Sin embargo, no es menos cierto que, al menos en el terreno legislativo Australia ha hecho importantes esfuerzos para mejorar la lucha antiterrorista desde el 11 de septiembre. Así lo considera su vecino, Indonesia, quien también acosado por el terrorismo, ve las mejoras en la legislación australiana un modelo a seguir¹¹².

Ahora bien, en el transcurso de la campaña electoral que acaba de terminar, mientras el partido laborista parecía insistir en la conveniencia de una aproximación regional que integrara las estrategias nacionales, el equipo de Howard seguía siendo más partidario de enfoques bilateralistas¹¹³. Sin embargo, ambos partidos, especialmente tras el atentado del 9 de septiembre, luchaban por mantener un difícil equilibrio entre mostrar una actitud de dureza frente al terrorismo y hacerle frente por medio de la cooperación y siguiendo planteamientos alejados de toda tentación de corte unilateralista.

En lo que se refiere a realizaciones prácticas, John Howard desveló su plan de emplear equipos de especialistas de la Policía Federal que podrían ser enviados a los países vecinos, eso sí, con su consentimiento. Serían en total seis equipos y, de ellos, dos se especializarían en vigilancia por medio de alta tecnología, dos se concentrarían en inteligencia contraterrorista y dos más, que incluirían expertos en terrorismo, en el rastreo de las fuentes de financiación.

Junto a ello, Howard prevé crear una nueva unidad dentro de la policía federal que le permita asegurarse de que los oficiales entrenados en la lucha antiterrorista cuentan también con los conocimientos lingüísticos necesarios.

¹¹⁰ “Steve Lewis: Jakarta not seen as a decisive blow against Labor” en *The Australian*, 13 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au

¹¹¹ “Aussie embassy blast in Jakarta kill 8” en *Malaya News*, 10 de septiembre de 2004, www.malaya.com.ph

¹¹² El problema a que se enfrenta Indonesia es similar al que viven otros Estados en los que la transición democrática está aún reciente: aquellos cambios legislativos necesarios para dotar al Estado de una mayor capacidad de lucha contra el terrorismo despiertan lógicos miedos por su potencial para ser empleados por el Gobierno para justificar cualquier cosa en el nombre de la seguridad. Ver Rosandry, Indra “Australia’s legal fight against terrorism” en *The Jakarta Post*, 8 de octubre de 2004, www.thejakartapost.com

¹¹³ “Latham on the warpath” en *The Australian*, 15 de septiembre de 2004, disponible en www.theaustralian.news.com.au



El plan se desarrollará en un periodo de cinco años y tendrá un coste de 100 millones de dólares¹¹⁴.

Frente a ello, el partido laborista consideraba necesario desarrollar un nuevo libro blanco sobre la lucha antiterrorista y tenía previsto emplear unos 300 millones de dólares en la mejora de la seguridad marítima, con particular atención a las fronteras septentrional y occidental consideras tradicionalmente como más vulnerables.

El plan laborista incluía la adquisición de barcos y helicópteros que reforzaran el actual servicio de guardacostas y contribuyeran en la lucha contra las migraciones ilegales, los traficantes de armas y drogas, la pesca ilegal y las potenciales amenazas terroristas a áreas ricas en recursos naturales.

La meta era una flota constituida por tres barcos de aguas profundas, cinco barcos patrulla, tres helicópteros y 250 oficiales más.

Ello les permitiría además liberar a las fuerzas armadas de algunas tareas, con lo que podrían centrar sus esfuerzos en la lucha antiterrorista¹¹⁵.

Por otra parte, el gobierno Howard tenía intención de adquirir seis aviones espía, con un coste de 1.000 millones de dólares destinados a:

- Protección de aguas costeras
- Alerta a las fuerzas armadas de la posición del enemigo en situación de combate
- Espionaje de estados “gamberros”
- Detección de campos de entrenamiento de terroristas

Igualmente, el partido laborista había prometido introducir aviones espía no tripulados que ayudaran a evitar potenciales ataques contra campos de gas y petróleo australianos, algo que, como decíamos, ya entraba en los planes del gobierno Howard, si bien este último tiene intención de hacerlo para 2009 y el partido que lidera Mark Latham quería acortar ese plazo¹¹⁶.

Por otra parte, los laboristas insistían en la importancia de que tales aviones fueran armados si se quería que tuvieran alguna utilidad contra-terrorista.

Junto a todo ello, era evidente para ambos candidatos pero quizá aún más para el laborista Latham que la colaboración con los estados vecinos podía acabar por ser un elemento determinante en la lucha contra el terrorismo. En este sentido, parecía clara la necesidad de recorrer aún un largo camino que le permitiera a Australia establecer una relación de confianza con sus vecinos en base a la cual luchar conjuntamente contra el terrorismo, atacando sus bases de entrenamiento y cerrando sus accesos marítimos en la región, tal y como señalaba Kim Beazley, portavoz de defensa de la oposición¹¹⁷. Era ya momento por tanto de desentenderse de Irak y centrarse en estas cuestiones.

El gobierno Howard, sin estar de acuerdo en la conveniencia de abandonar Irak si lo estaba en la de cooperar con los estados vecinos y, de hecho, el ministro de defensa Robert Hill no

¹¹⁴ “PM to announce regional anti-terrorism teams” en *ABC Online* 20 de septiembre de 2004, www.abc.net.au

¹¹⁵ Cronin, Danielle “Coastguard will aid regional security:Latham” en *The Canberra Times*, 20 de septiembre de 2004

¹¹⁶ Kerin, John “Beazley wants spy planes up sooner” en *The Australian*, 17 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au

¹¹⁷ Cronin, Danielle “Coastguard will aid regional security: Latham” en *The Canberra Times*, 20 de septiembre de 2004



dudaba en señalar que “*las relaciones con los vecinos del sudeste asiático eran mejores que nunca*”. Señalaba que se estaban produciendo intercambios de inteligencia y ejercicios conjuntos de vigilancia marítima, aunque era necesario seguir trabajando en la generación de capacidad en los países del sudeste asiático.

d) Ataques preventivos

Mención aparte en lo que respecta a la relación con los vecinos y a la lucha contra el terrorismo merece la cuestión de los potenciales ataques preventivos.

El partido laborista ha acusado al gobierno de enviar un doble mensaje en esta cuestión: uno para consumo interno y otro diferente en política exterior que permita mantener un clima de buenas relaciones con los estados vecinos¹¹⁸.

En este sentido, el candidato laborista Latham no dudó en señalar las graves consecuencias que un ataque preventivo podría tener para la cooperación en la guerra contra el terrorismo¹¹⁹.

Igualmente señaló que un gobierno laborista jamás lanzaría un ataque preventivo sobre un objetivo terrorista en otro país sin antes advertir a este último de lo que iba a ocurrir. Añadía en este sentido que los fallos de los servicios de inteligencia en relación con la guerra de Irak ponían de manifiesto los riesgos que podía implicar un ataque preventivo, porque podía basarse nuevamente en una inteligencia que resultara fallida. Sin embargo también reconocieron que lanzarían un ataque preventivo si fuera necesario¹²⁰, algo que Mark Latham no había asegurado en un primer momento, suscitando duras críticas del Primer Ministro Howard.

Y es que la cuestión no es nueva y ya hace dos años el Primer Ministro Howard desató las críticas de los estados vecinos al plantear que Australia pudiera considerar tal posibilidad. En aquella ocasión la cuestión quedó zanjada cuando el Ministro de Asuntos Exteriores, Alexander Downer aseguró que Australia no enviaría tropas a intervenir en otros países en la región. Asimismo, el Primer Ministro John Howard informó a diez embajadores y altos comisarios del sudeste asiático de que la posibilidad de ataques preventivos estaba aún en estudio y que era parte de un debate interno todavía en marcha¹²¹.

La cuestión sigue preocupando a los países vecinos de Australia y, de hecho, Susilo Bambang Yudhoyono, presidente electo de Indonesia, ha advertido que cualquier doctrina unilateralista sería contraproducente ya que dañaría la cooperación colectiva entre los países que combaten el terrorismo.

También Malasia ha expresado su preocupación en este sentido, al tiempo que aseguraba que no toleraría un ataque preventivo en su territorio soberano.

Sin embargo, Alexander Downer, se ha apresurado nuevamente a calificar de “absurda” la posibilidad de que Australia pudiera atacar a sus vecinos. Igualmente, el Primer Ministro Howard ha asegurado que “*Australia no atacaría ningún otro país sin su cooperación*”¹²².

¹¹⁸ “Govt sends mixed messages over pre-emption policy: Latham” en *ABC Online*, 22 de septiembre de 2004, www.abc.net.au

¹¹⁹ McLennan, David y MacDonald, Emma “Parties go into battle for the defence vote” en *The Canberra Times*, 21 de septiembre de 2004, <http://canberra.yourguide.com.au>

¹²⁰ “No pre-emptive strikes Labor vows” en *The Age*, 21 de septiembre de 2004, disponible en www.theage.com.au

¹²¹ “Neighbours weigh in to preventive strike debate” en *ABC Online*, 21 de septiembre de 2004, www.abc.net.au

¹²² “PM reassures neighbours over pre-emptive strikes” en *ABC Online*, 21 de septiembre de 2004, www.abc.net.au



Precisamente Alexander Downer, en su esfuerzo por defender la política del Gobierno Howard en relación con los ataques preventivos, cometió un error de cierta importancia en el transcurso de la campaña al afirmar que “*Indonesia would be entitled to launch a military attack in Australia in certain circumstances*”, algo que el líder laborista trató de aprovechar calificándolo de “horroroso” y diciendo que incapacitaba a Downer para el puesto de Ministro de Exteriores¹²³.

e) Bioterrorismo

En otro orden de cosas, el ALP ha abogado por reforzar las capacidades australianas contra bioterrorismo, un área en que se observan notables carencias en Australia según dicha formación política. Con ese fin, consideraba una buena opción destinar 20 millones de dólares a la creación en Darwin de un centro nacional para la contención de las pandemias y el bioterrorismo¹²⁴. El partido laborista no dudaba en resaltar que Australia es particularmente vulnerable a este tipo de amenazas dada su larga línea de costa¹²⁵.

f) El tamaño del ejército

Por otra parte, las circunstancias han puesto de relieve la insuficiencia del ejército australiano en términos de efectivos, aunque no de preparación. Así se puso de manifiesto por ejemplo con motivo de la operación de Timor y se considera que es también una de las causas para el elevado número de bajas por enfermedad que padece el ejército¹²⁶. Es la consecuencia, entre otras cosas, de que a lo largo del tiempo se hayan dedicado muchos más fondos a la armada y a la fuerza aérea que al ejército.

Por esta razón, ambos candidatos no han dudado en lanzar sus propuestas para hacer frente a este problema. En esta línea, el partido laborista apuesta por la incrementar las dimensiones del ejército¹²⁷, para lo que desea empezar por la introducción de un nuevo batallón en Townsville formado por 700 soldados de infantería ligera¹²⁸, algo que además supondría la creación de nuevos puestos de trabajo al crear nuevas plazas militares¹²⁹.

Sin embargo, va a ser necesario mucho más si se quiere evitar que siga habiendo notables diferencias en los recursos destinados a cada uno de los tres ejércitos ya que los 59 tanques Abrams reacondicionados que se van a adquirir son poco avance comparados con los 6.000 millones de dólares que se van a destinar a la compra de tres destructores y con los 16.000 millones que se emplearán en la compra de un nuevo tipo de avión de combate¹³⁰.

¹²³ “Downer unfit for office, Latham says” en *ABC Online*, 25 de septiembre de 2004, disponible en www.abc.net.au

¹²⁴ “ALP to boost bioterrorism prevention” en *ABC Online*, 21 de septiembre de 2004, disponible en www.abc.net.au

¹²⁵ “Labor unveils bio-terror shield” en *The Australian*, 21 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com

¹²⁶ Kerin, John y McKinnon, Michael “Terror takes a toll on troops” en *The Australian*, 24 de septiembre de 2004

¹²⁷ McLennan, David y MacDonald, Emma “Parties go into battle for the defence vote” en *The Canberra Times*, 21 de septiembre de 2004, <http://canberra.yourguide.com.au>

¹²⁸ También pensaba trasladar a Townsville el batallón de paracaidistas que actualmente tiene su base en Holsworthy (Sydney). “Labor plans new battalion for Townsville” en *ABC Online*, 20 de septiembre de 2004, www.abc.net.au

¹²⁹ McLennan, David y MacDonald, Emma “Parties go into battle for the defence vote” en *The Canberra Times*, 21 de septiembre de 2004, <http://canberra.yourguide.com.au>

¹³⁰ “Editorial: The politics of petulance” *The Australian*, 21 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au



g) *Mejora de instalaciones y actualización de la seguridad nacional*

El partido laborista también ha criticado la política de defensa del gobierno Howard calificándola de desactualizada y afirmando que era necesario repensar ciertos aspectos relativos a la seguridad nacional.

Por su parte, el Gobierno Howard afirmó siempre su voluntad de reforzar las capacidades en materia de defensa si era reelegido, destinando a este fin 50.000 millones de dólares. Entre las medidas que tiene intención de poner en marcha desata la creación de una escuela conjunta de formación en inteligencia para Australia, el Pacífico y el sudeste asiático¹³¹. En este mismo sentido, quiere asegurarse de que los miembros de los servicios de inteligencia conocen idiomas relevantes para el desarrollo de su labor en la actualidad, como pueden ser el árabe o el indonesio. Junto a ello, quieren ampliar el número de ejercicios antiterroristas¹³².

El Ministro de Defensa del anterior gobierno anunció también la intención de la Coalición de emplear 87 millones de dólares en la modernización de la base aérea de Pearce, en Australia Occidental, existente desde la Segunda Guerra Mundial, en caso de que siguieran gobernando¹³³.

3. Los resultados electorales

A pesar de que no son pocos los analistas que aseguran que Mark Latham ha realizado una excelente campaña electoral¹³⁴, lo cierto es que ha sido de nuevo John Howard quien ha ganado, por cuarta vez consecutiva, las elecciones. Parece claro, que si bien ha habido importantes cuestiones que presionaban a favor de una derrota liberal no ha habido razones elementos suficientes para hacer posible una victoria laborista.

En la hora de la verdad, la Coalición ha revalidado su victoria de 2001 mejorando ligeramente los resultados que obtuvo hace tres años, como muestra el cuadro siguiente:

Partido	% Voto	Giro	Escaños obtenidos	Escaños Posibles	Total	En Duda	Cambio	Previsión	
Liberal	40.8	+3.4		70	0	70	3	0	75
Nacional	5.9	+0.3		12	0	12	1	0	12
Labor	38.2	+0.3		53	2	55	6	0	60
Verdes	6.9	+2.0		0	0	0	0	0	0
Demócratas	1.1	-4.2		0	0	0	0	0	0
Una Nación	1.1	-3.2		0	0	0	0	0	0
Otros	6.0	+1.5		3	0	3	0	0	3

Fuente: ABC News Online www.abc.net.au. 13 de octubre de 2004

¹³¹ "PM to establish spy school" en *ABC Online*, 5 de octubre de 2004, www.abc.net.au

¹³² "Opposition says Govt defence policy outdated" en *ABC Online*, 5 de octubre de 2004, www.abc.net.au

¹³³ "Hill promises air base upgrade" en *ABC Online*, 23 de septiembre de 2004, disponible en www.abc.net.au

¹³⁴ "Latham comes out tops in campaign" en *The Straits Times*, 9 de octubre de 2004, <http://straitstimes.asia1.com.sg>



El ALP ha sido incapaz de disipar las dudas de los australianos acerca de su capacidad para mantenerse en la senda de crecimiento económico en que se encuentra Australia así como para desarrollar una política de seguridad nacional eficaz. Las sombras de la inexperiencia y la indisciplina, quizás en parte alimentadas desde la Coalición, han dejado de planear sobre el partido laborista¹³⁵. Junto a ello, da la impresión de que Mark Latham no ha logrado desprender al australiano medio de la convicción de que Howard acierta en considerar la alianza con los EEUU como un elemento clave para los problemas de seguridad australianos en una época donde el terrorismo tiene un papel destacado entre ellos¹³⁶.

El Partido Laborista, que estuvo liderando las encuestas las dos primeras semanas de campaña, ha visto sin embargo recortado su apoyo en la recta final de la misma, en la que el Partido Liberal se situó por delante aunque con una escasísima ventaja¹³⁷. Así, según el último sondeo, hecho público el viernes 8 de octubre, el voto primario para la coalición en sus escaños marginales era de un 47% por un 40% para los laboristas¹³⁸. Dicho de otro modo, tras la campaña, el grupo liderado por Howard había logrado mantenerse por delante en intención de voto en los 12 distritos electorales donde gobierna por menor diferencia de votos, en tanto que el ALP no había logrado avance alguno. Según el estudio, la coalición contaba en ese momento con el mismo nivel de apoyo que en 2001¹³⁹.

En el momento clave y, después de que más de un 10% del electorado se mantuviera indeciso hasta la víspera de la votación, las preferencias de los australianos se han decantado del lado del Partido Liberal de John Howard y de su socio en la Coalición el Partido Nacional de John Anderson, que han acabado obteniendo una victoria más holgada de lo inicialmente previsto¹⁴⁰, ampliando su mayoría con respecto de la obtenida en 2001 y logrando también el control del Senado, que no tenía en la legislatura anterior.

A su victoria ha contribuido el descenso del Partido Demócrata y de Una Nación, al que pertenece la controvertida Pauline Hanson¹⁴¹.

Por el contrario, el Partido Verde, que lidera Robert Brown, también ha visto incrementado su apoyo obteniendo un 2% y un 3% más de votos en la Cámara de Representantes y en el Senado, respectivamente¹⁴².

En el seno del partido laborista se han sucedido los llamamientos a la calma¹⁴³ después de que obtuvieran unos resultados muy por debajo de lo esperado. Por su parte, Mark Latham a la vista de la situación en que ha quedado el partido laborista tras las elecciones ha declarado no cuenta con ninguna “solución milagrosa” y que habrá que evaluar dónde se cometieron los errores en la campaña y aprender de la derrota electoral. Eso sí, apuntó que los laboristas debían mejorar en el terreno de la política económica y la credibilidad¹⁴⁴.

¹³⁵ “Time to swap nation’s drivers” en *The Canberra Times*, 8 de octubre de 2004, <http://canberra.yourguide.com.au>

¹³⁶ “Editorial: leaders debate the big issues” en *The Australian*, 13 de septiembre de 2004, www.theaustralian.news.com.au

¹³⁷ “Howard by a nose: Pollsters” *The Straits Times*, 9 de octubre de 2004, <http://straitstimes.asia1.com.sg>

¹³⁸ Shanahan, Dennis y Maher, Sid “Coalition ahead in marginals” en *The Australian*, www.theaustralian.news.com.au

¹³⁹ “Australia’s ruling coalition ahead in last opinion poll” *People’s Daily Online*, 8 de octubre de 2004, <http://english.peopledaily.com.cn>

¹⁴⁰ “Los australianos reeligen como primer ministro al conservador Howard, gran aliado de EEUU” en *El País*, 10 de octubre de 2004

¹⁴¹ “Howard gana en Australia” en *El Mundo*, 10 de octubre de 2004

¹⁴² “Australia apoya en las urnas su presencia militar en Irak” en *La Razón*, 10 de octubre de 2004

¹⁴³ “Crean urges calm in wake of election defeat” en *ABC Online*, 13 de octubre de 2004, www.abc.net.au

¹⁴⁴ “Latham lacks miracle solution” en *The Age*, 12 de octubre de 2004, www.theage.com.au



Es evidente que Mark Latham acierta en su análisis y que los votantes australianos no han querido correr riesgos y han apostado por un nuevo gobierno Howard como la mejor garantía para prolongar la bonanza económica que vive el país. No en vano ésta era una de las credenciales con que la Coalición concurría a las elecciones. Pero también es cierto, que muy probablemente, los electores tampoco han querido experimentos en el terreno de la política exterior. El temprano anuncio, el paso mes de marzo, de Mark Latham de su voluntad de retirarse de Irak antes de Navidad si ganaba las elecciones parece no haber caído en saco roto, por desgracia para él. Los resultados dan motivos para pensar que su giro posterior hacia una política más contundente en la lucha contra el terrorismo no han convencido del todo a un electorado que, ante los problemas de seguridad a que Australia ha de hacer frente, también ha optado por la línea de Howard, más clara y menos ambigua en ese terreno¹⁴⁵.

La otra cara de la moneda la representaba John Howard que, aparte de mostrarse feliz por los resultados, ha empezado a desvelar las líneas maestras del que va a ser su cuarto mandato¹⁴⁶: la aplicación de los programas específicos presentados durante la campaña electoral, el mantenimiento de una economía fuerte y la lucha contra el terrorismo¹⁴⁷.

En este sentido, está claro que la victoria de la Coalición supone la continuidad de las tropas australianas en Irak¹⁴⁸ y el mantenimiento de la estrecha alianza con EEUU. Aunque como hemos dicho, visto lo visto en las últimas semanas de campaña, es posible que una victoria laborista no hubiera cambiado tanto las cosas en este aspecto. Sin embargo, eso no significa que no pueda haber cambios al respecto y, de momento, Australia ya ha rehusado contribuir con efectivos a la creación de una fuerza militar destinada a velar por la seguridad del personal de la misión de asistencia de las Naciones Unidas en Irak, aunque sí entrenará un contingente de tropas de Fiji que formará parte de dicha fuerza. Así lo ha afirmado la oficina del Ministro de Asuntos Exteriores, Alexander Downer¹⁴⁹. De hecho, nada más ser reelegido, el Primer Ministro John Howard ya manifestó su intención de no aumentar los efectivos australianos desplegados en Irak¹⁵⁰.

En consonancia con ello, Howard también parece apostar de manera prioritaria¹⁵¹ por el mantenimiento de una alianza más estrecha con sus aliados naturales en la región¹⁵², en particular en lo respecta a la lucha contra el terrorismo. En este sentido, hay que constatar los pasos en esta dirección dados con Indonesia y Filipinas. Ahora bien, combinar ambas dimensiones puede no ser fácil y el Primer Ministro John Howard debe tener claro que el estrechamiento de la cooperación con sus vecinos del norte pasa necesariamente por abandonar determinadas actitudes. En este sentido, es claro que no deberían volver a hacer declaraciones relativas a la posibilidad de ataques preventivos que, como ya hemos visto tienen seguidamente que rectificar. Los Estados del sudeste asiático y, de forma especial,

¹⁴⁵ Maher, Sid y Maihem Samantha "It was the economy: Latham" en *The Australian*, 12 de octubre de 2004, www.theaustralian.news.com.au

¹⁴⁶ "Howard consigue un cuarto mandato tras su victoria en las legislativas de Australia" en *ABC*, 10 de octubre de 2004

¹⁴⁷ "Howard vows to make good his win" en *The Star*, 12 de octubre de 2004, www.thestar.com.my

¹⁴⁸ "Australia, en las antípodas de España. Sus ciudadanos deciden mantener las tropas en Irak revalidando a Howard" en *La Razón*, 10 de octubre de 2004

¹⁴⁹ "Australia rejects plea for more troops to protect UN staff in Iraq" en *News.Designerz.com*, 18 de octubre de 2004, <http://iraq.news.designerz.com>

¹⁵⁰ "Australian premier: No plans to increase troops in Iraq", *Wavy.com*, Octubre de 2004, www.wavy.com

¹⁵¹ "Asia the focus for re-elected Australia PM Howard" en *Muzzi News*, 10 de octubre de 2004, <http://latelinenews.com>

¹⁵² Aunque a la mayoría de los australianos les gusta pensar que mantienen una relación cordial con Asia, no siempre es así. Perlez, Jane "Asia Letter: Australians take Asia on their own terms" *International Herald Tribune*, 7 de octubre de 2004, www.iht.com



Indonesia y Malasia, rechazarán toda tentación de Australia de actuar como *deputy sheriff* de EEUU en la región. De hecho, ya han resaltado en numerosas ocasiones su malestar por esta cuestión¹⁵³. No es extraño por tanto que los Estados vecinos hayan reaccionado a la reelección de Howard entre la bienvenida a sus nuevas propuestas y el recelo lógico derivado de la experiencia previa¹⁵⁴. En todo caso, Indonesia (aunque con cautelas) y Filipinas, como hemos visto, pero también Tailandia se han mostrado abiertos a la intensificación de la cooperación con Australia.

Mención aparte merecen las relaciones con la República Popular China. Como con el resto de Asia, el nuevo gobierno Howard parece decidido a estrechar sus relaciones con China. Ahora bien, la compatibilidad de esta meta con el mantenimiento de una estrecha alianza con EEUU parece especialmente complicada y serán necesario cuidar mucho el juego de equilibrios. Y ello porque, pese a los crecientes vínculos económicos y comerciales, están claros los recelos de China que, en un momento de mayores tensiones que tiempo atrás en el estrecho de Taiwán ve con preocupación el papel que Australia pudiera jugar en una potencial crisis, particularmente por la significación que los chinos conceden a la participación australiana en el sistema de defensa de misiles norteamericano y a la propia alianza EEUU-Australia. Así lo demostraron las declaraciones de la embajadora china en Australia, Fu Ying¹⁵⁵, días después de que la RPC probara un nuevo misil, el Dong-Hai-10¹⁵⁶. Quizá por ello, el pasado mes de agosto, Alexander Downer, de visita en China, insistió en que en caso de conflicto en el estrecho de Taiwán el apoyo de Australia a EEUU no tenía por qué ser automático¹⁵⁷.

Por otra parte, la RPC ve a Australia, como a otros aliados de Estados Unidos, potenciales miembros de una nueva versión de la política de la contención orientada contra China. Sin embargo, hoy por hoy la mayor parte de los aliados de EEUU y, desde luego Australia, están convencidos de la conveniencia de una política no de contención sino de *engagement* con China¹⁵⁸. Junto a ello, Australia valora positivamente los beneficios de la cooperación con China frente a problemas comunes de seguridad, especialmente en lo que respecta a la seguridad no tradicional¹⁵⁹. A ello respondían, por ejemplo, los ejercicios navales conjuntos de búsqueda y rescate¹⁶⁰, los primeros de la historia¹⁶¹, realizados por Australia y la RPC el pasado 14 de octubre en la costa nordeste de China, también importantes por lo que respecta a la generación de confianza entre los dos Estados.

En los ejercicios participó la armada australiana con la Fragata HMAS ANZAC junto con la flota del Mar del Norte de China de la Marina del Ejército de Liberación Popular con un

¹⁵³ Khoo, How San, "The deputy sheriff's tough guy act" en *Today Online*, 24 de septiembre de 2004, www.todayonline.com

¹⁵⁴ "Asian leaders react to Howard's win" en *The Age*, 11 de octubre de 2004, www.theage.com.au

¹⁵⁵ Forbes, Mark "Chinese envoy sounds warning on missile program" en *The Age*, 29 de Julio de 2004, www.theage.com

¹⁵⁶ "China tests new cruise missile: report" *The Australian*, 20 de septiembre de 2004, www.theaustralian.com

¹⁵⁷ Robertson, Jeffrey "China, Asia issues in Australian polls" en *Asia Times Online*, 9 de octubre de 2004, www.atimes.com

¹⁵⁸ *The China factor in US alliances in East Asia and the Asia Pacific*, Australian Institute of International Affairs News, Australian Institute of International Affairs, www.aiia.an.au

¹⁵⁹ "China, Australia to hold joint naval exercises", en *China.Org.Cn*, 10 de octubre de 2004, www.china.org.cn

¹⁶⁰ "China, Australia military exercises set to Stara" en *ABC Online*, 11 de octubre de 2004, www.abc.net.au

¹⁶¹ "China, Australia to hold joint naval exercises" en *China Daily*, 11 de octubre de 2004, www.chinadaily.com.cn



destructor Harbin equipado con misiles guiados¹⁶². Además contaron con un tanque de fuel “Hongze Lake”¹⁶³.

Ahora bien, la cooperación de Australia con otros Estados, al menos en lo que a la lucha contra el terrorismo se refiere, no se va a limitar al sudeste asiático. Así, ha ofrecido a Rusia enviar un grupo de la policía federal que les ayude en las investigaciones que siguen a la tragedia de Beslan y, según hemos sabido recientemente, a petición del gobierno español está investigando los contactos que el comando islamista recientemente desarticulado en España y que supuestamente pretendía atacar contra la Audiencia Nacional, podría tener en suelo australiano¹⁶⁴.

En el terreno económico hay que esperar una continuidad en las políticas actuales con la vista puesta en mantener los actuales niveles de crecimiento. Mención aparte merecen las reformas en el mercado de trabajo, que previsiblemente volverán a ser abordadas, entre otras cosas porque la Coalición tiene más posibilidades de hacer valer sus opciones ahora que controla también el Senado¹⁶⁵.

¹⁶² “China, Australia to hold joint naval exercises” en *China View*, 11 de octubre de 2004, <http://news.xinhuanet.com>

¹⁶³ “chinese, Australian navies hold maritime exercises” *People’s Daily*, 15 de octubre de 2004, <http://english.people.com.cn>

¹⁶⁴ “Australia investiga las conexiones en el país de la célula islamista desarticulada en España”, *El Mundo*, 20 de octubre de 2004, www.elmundo.es

¹⁶⁵ “Editorial: Australia votes for a new wave of work reforms” en *The Australian*, 13 de octubre de 2004, www.theaustralian.news.com



UNISCI Discussion Papers

A BRIEF ANALYSIS OF MALAYSIA'S ELEVENTH GENERAL ELECTION

AUTOR¹:	JOSEPH CHINYONG LIOW IDSS- NANYANG TECHNOLOGICAL UNIVERSITY SINGAPUR
FECHA:	October 2004

Introduction

The Malaysian general election held on 21 March 2004 proved to be the most successful electoral victory for the ruling Barisan Nasional (BN or National Front) in the history of Malaysian electoral politics. The BN coalition party, fronted by UMNO (United Malays National Organisation) along with major allies the MCA (Malaysian Chinese Association) and MIC (Malaysian Indian Congress), garnered a total of 199 of 219 parliamentary seats and limited the opposition to a meager 20 seats. All in all, the BN won 64% of popular support.

Results of state elections, held concurrently in all the states in the Malaysian federal system with the general election except for Sarawak, were equally impressive, with the BN amassing a total of 453 out of 504 state seats. More striking however, were the results in Kelantan, the stronghold of the Islamic opposition PAS (Parti Islam Se-Malaysia), and Terengganu, which PAS managed to wrest from UMNO at the 1999 elections. How did BN manage such a dramatic reversal over such a short period, and what are the implications of this result for the future of Malaysian politics?

1999

Indeed, in order to assess the magnitude of the BN's "comeback" at the 2004 general elections, it is worth revisiting the outcome of the previous elections in 1999 so as to give our discussion a proper context.

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.



The 1999 general election was a dismal one for the BN. While the coalition did achieve the psychological two-thirds parliamentary majority, UMNO, the linchpin in the BN, experienced its worst result ever. In terms of parliamentary seats, it managed to secure on 72 (down from 89 in the precious election) and witnessed four ministers and five deputy ministers defeated in the process. On the other hand, PAS, the Islamic opposition, managed to successfully leverage on popular dissatisfaction with then Prime Minister Mahathir Mohamad's sacking and incarceration of Anwar Ibrahim, the treatment that Anwar was meted in prison (where he was apparently beaten by the then Inspector-General of Police, Tan Sri Rahim Noor), his controversial trial, and the consequent rise of the *Reformasi* movement to not only retain its control of Kelantan (winning 41 out of 43 seats in the state legislature), but to register a convincing win in Terengganu as well (with an impressive 28 out of 32 seats). Equally significant was the performance of the Justice Party or KeADILan, which was then recently formed in the wake of the Reformasi movement and won some 11.5% of popular votes nationwide, along with 5 federal and 4 state seats.

The Abdullah Badawi Factor

Much of the credit for UMNO and BN's resounding success has been attributed to the new Prime Minister, Abdullah Ahmad Badawi and the policies he initiated upon assuming office on 31 October 2003. Abdullah had come into office with a distinctly different political persona from that of Mahathir. Seen as a "Mr. Nice Guy", Abdullah projected an image of a leader who could identify with the masses and approach politics and governance in a conciliatory and measured fashion that was viewed as a welcome re-orientation from the Mahathir era. Abdullah's style was exemplified by his call for Malaysians to "work with me; not for me". Abdullah's personable manner was further augmented by his Islamic credentials. While not a religious leader in the strictest sense, Abdullah came from a rich lineage of Islamic scholars and was himself a graduate of Islamic studies. Given this background, he proceeded to counteract the moral superiority of his PAS opponents in a manner his predecessor never could. Images of him conducting prayers at the opening of UMNO meetings and more significantly at the event of the passing of the PAS President Fadzil Noor gained him much mileage among the Muslim electorate. Equally noteworthy was his attempt to appeal to non-Muslims, where over the Christmas holidays he sent out 1 500 Christmas greeting cards to prominent Christian leaders of the Malaysian community, the first ever Malaysian Prime Minister to do so.

Abdullah further stamped his authority by way of a highly publicized war on corruption that began with civil service reform, particularly of the police force, and made its way up to the trials of Tan Sri Eric Chia, a close associate of Mahathir, and Kasitah Gaddam, then Minister for Land and Cooperative Development. While the arrests of Chia and Kasitah were profiled extensively by the media, equally significant were his appointments of Datuk Mohamad Bakri Omar and Justice Tan Sri Abdul Malek Ahmad, both widely seen as incorruptible men of integrity, to the powerful positions of Inspector-General of Police and President of the Court of Appeals; both appointments demonstrated Abdullah's commitment to reform, as the eventual release of Anwar Ibrahim on 2 September 2004 was to prove.



In a move that endeared him further to the rural Malay electorate, the Abdullah administration reversed the government's previous inclinations towards big-spending mega-projects and chose to give agriculture and rural development, industries that only featured peripherally in Mahathir's industrialization drive, much closer attention. The appointment of Tan Sri Muhyiddin Yassin, an Abdullah ally and senior UMNO leader, as Rural Development Minister was particularly instructive of the new government's intention to stress agricultural development.

By stressing issues such as corruption and the plight of the poor, Abdullah had effectively undercut many of the key issues that the Malaysian opposition had traditionally leveraged on. Together with an increasing indifference towards the Anwar saga among the general population, the opposition soon found itself approaching the March 2004 general election with no major platform on which to capitalize on its prior success. Perhaps the clearest manifestation of his personal triumph was the convincing re-capture of the state of Terengganu, where he served as the Terengganu UMNO Liaison chief.

Demise of the Opposition

As alluded earlier, PAS and KeADILan, the main beneficiaries of the 1999 swing to the opposition, not only failed to make any headway but had in fact lost substantial ground to the BN.

The Islamic opposition had harboured prospects of not only holding on to power in Kelantan and Terengganu, but also in seizing the initiative in the other northern Malay states of Kedah and Perlis. While PAS did manage to increase its overall popular support from 15% in 1999 to 15.3% in 2004, it lost substantial ground in terms of parliamentary and state seats. PAS' defeats have been largely attributed to the party's inability to convince the broader Malaysian electorate of its Islamic state platform. After the death of the moderate PAS President Fadzil Noor in July 2002, Abdul Hadi Awang, a fiery cleric and contemporary of Fadzil Noor, took over the reins of the party and propelled it further down the Islamisation path by instituting policies such as separate queues in supermarkets and discouraging. In the wake of September 11, such policies further alienated the Islamic opposition from the moderate Muslim and non-Muslim electorate. The release of the Islamic State document by hardliners within the PAS leadership, which had as its cornerstone the implementation of Hudud laws, worked further to the party's disadvantage. Similarly, Parti KeADILan was unable to carry the momentum generated by its 1999 general election platform of reformation into 2004. With Abdullah's highly-publicised war on corruption and call for reform of the civil service, KeADILan saw many of its reformist agendas usurped by the ruling coalition. Moreover, the party's excessive emphasis on the Anwar issue, while a source of strength in the 1999 campaign, proved to be a major stumbling block, drawing attention to the party's inability to plot a political agenda beyond the issue of Anwar Ibrahim.



Unlike PAS and KeADILan, the multi-ethnic DAP (Demotratric Action Party) faired much better in 2004. After jettisoning its ill-fated alliance with PAS in 1999, the DAP managed to regain its position as the dominant opposition party in the Malaysian parliament, securing 12 seats and 9.78% of the popular vote.

Implications of the Election Results

While the election results of 2004 appear at the surface to be a resounding victory for Abdullah Badawi and the Barisan Nasional, a closer look at the elections will uncover several anomalies and developments that are portentous for the future of politics in Malaysia.

In truth, the EC (Electoral Commission) had already put in place several controversial policies that proffered advantages to the incumbent. The campaign period of 8 days stipulated by the EC was the shortest in the history of Malaysian elections. Prior to that, the chairman of the EC, Abdul Rashid Abdul Rahman, had disqualified several top KeADILan leaders from contesting seats as they had court convictions. Other oversights include late announcement of polling locations, resulting in numerous voters registered in one place but arriving at another to vote, allegations that the EC favoured incumbent flags to be flown at polling stations, the provision of 600 000 registered voters' addresses for the Prime Minister to write personal letters to them, encouraging them to vote, the unauthorized extension of voting hours, numerous discrepancies in the electoral register. These discrepancies were most vivid in the case of Terengganu, a front-line state in the UMNO-PAS battle, where voter turnout was 17.7% higher than the national average.

Gerrymandering was another major factor in the 2004 election, where the constituency delineation exercise, carried once every 9 years, ensured that pro-BN states such as Johor and Sabah had increased seat allocations while states where the opposition was stronger, such as Terengganu, Kedah, and Perlis, received no additional seats. Moreover, constituencies with large BN majorities in 1999 were broken up in a fashion that allowed the EC to transfer certain districts to prop other weaker constituencies.

Another major concern that the 2004 election draws attention to is the question of the Islamisation of politics in Malaysia. Going by reports in the international media, the electoral result signaled the "roll-back of Islamisation" and "triumph of secularism". These perspectives are highly problematic. It is clear that the BN had contested, and won, by undermining the PAS version of Islamist politics. Nevertheless, the BN had done so by outbidding and "out-Islamising" PAS, not by promoting secularism. This was demonstrated most profoundly in Abdullah's introduction of the concept of Islam Hadhari (Islamic Civilisation) in opposition to the Islamic State agenda of PAS. UMNO was clearly aware that in order to regain the initiative from PAS it had had to buttress its Islamic credentials, and it



did so by introducing a large number of “Islamic” candidates, including a popular female Muslim speaker and the Imam of the national mosque.

Conclusion

There is little doubt that the 2004 general election was a personal victory for Abdullah Badawi which strengthened his position in UMNO considerably, a timely recovery for UMNO after the debacle of 1999, and a major triumph for the BN coalition. Likewise, the elections were a major setback for the opposition. PAS must now undergo a process of soul-searching as its leadership and membership decides if moderation is at hand, or if the party should continue with its staunch, exclusivist policy of insistence on the Islamic State as its primary political objective. Likewise, KeADILan, which managed to secure only one parliamentary seat, stares extinction in the face. While DAP has returned as the dominant opposition, it too will have to think through the issue of succession and party rejuvenation, given that many of their successful candidates were from the old guard.

The election triumph has however raised further questions. Now that UMNO’s hand has been strengthened considerably, will the party soon face a threat to its internal stability? One recalls for example, how the comfortable victories of 1986 and 1995 in fact heralded the most fractious periods of UMNO history. Similarly, while few question the sincerity of Abdullah Badawi, what are the prospects of further democratisation and reformation in Malaysia now that the opposition has been severely weakened? On the other hand, given that UMNO and BN essentially won by “out-Islamising” PAS, to what extent will the Islamisation process in Malaysian politics continue unabated? A possible indication of this can perhaps be found in the Terengganu state assembly, where the question is whether UMNO, which is currently in firm control of the state, is prepared to discard the Hudud laws that the previous PAS state government had formulated when it controlled the state legislature from 1999 to 2004. It certainly seems that the 2004 general election results has raised as many questions about the future shape of Malaysian politics as it can claim to have answered.



UNISCI Discussion Papers

INDONESIA'S HISTORIC FIRST PRESIDENTIAL ELECTIONS

AUTHOR¹:**LEONARD C. SEBASTIAN²**
Institute for Defence and Strategic Studies (IDSS),
Singapore**DATE:****October 2004**

September 20 marked the end of a momentous year for Indonesian politics concluding a third leg of a series of elections with an array of electoral formats which began in April ranging from an open list proportional system for the House of People's Representatives and the House of Regional People's Representatives; a single non-transferable vote system for new Regional Representatives Council and culminating with two round majoritarian system for the presidential election. Being the third largest democracy after the USA and India, Indonesia's election mechanism is complex and required significant voter education initiatives to socialize the new election format. The general elections held on 5 April was for a fully elected House of People's Representatives (DPR, Dewan Perwakilan Rakyat), the House of Regional People's Representatives (DPRD, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) or the regional assemblies at the provincial and district level and the new Regional Representatives Council (DPD, Dewan Perwakilan Daerah). Neither the military nor police or other functional organizations would have any direct representation in the various legislative bodies. At the national level, parties would be competing for 550 seats, a significant increase from 462 in 1999. The second stage held on 5 July would be the country's first direct presidential election where voters will choose from pairs of candidates put up by political parties that have won a threshold of seats or votes in the first stage, namely, either 3 percent of the seats in the DPR (16 seats) or 5 percent of the nationwide vote. If no pair of candidates received a majority of 50 percent plus 1 of the vote together with a minimum of 20 percent of the votes in half of Indonesia's 32 provinces, a second round of voting will be held on 20 September to decide between the top two pairs. The mood during the elections was peaceful and relaxed with no incidents of conflict marring this historic occasion. Independent international observers were present and representatives from The Carter Center and the European Union were evident monitoring the election process in the conflict areas of Aceh, Ambon and Papua.

On 5 July, for the first time in the country's 59 year history, the people of Indonesia exercised their right elect their own choice for President. Approximately 155 million

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.

² Dr Leonard C. Sebastian is Senior Fellow and Coordinator of the Indonesia Programme at the Institute of Defence and Strategic Studies. These are his personal views.



Indonesians went to the polls. According to the General Elections Commission (KPU, Komisi Pemilihan Umum) the total of 155 million people voted in 574,945 polling stations throughout Indonesia's 440 autonomous districts and towns. Each voting station was entitled to process a maximum of 300 voters. By 6 July, one day after the elections, early official results broadcast over the major television networks showed Partai Demokrat's Susilo Bambang Yudhoyono leading with 33.56%, followed by incumbent Megawati Sukarnoputri at 26.48%, Wiranto at 22.61%, Amien Rais at 14.01% and Hamzah Haz trailing at 3.34%. These were results reported by polling stations covering around 15 million voters, or 10% of total registered. At the same time, the Quick Count method of accessing voter pattern broadcast by the major news networks based on preliminary results garnered from 1650 stations from among 2500 observed placed the voting trend at: Susilo Bambang Yudhoyono 33.15%, Megawati Sukarnoputri 26.02%, Wiranto 23.34%, Amien Rais 14.42% and Hamzah Haz 3.07%.

Such indicated the certainty that there would be a second round of elections, as not a single candidate would have been capable of achieving the required 50% plus one of votes necessary to win the election outright. Most analysts were surprised the relatively poor performance of Amien Rais, whose popularity had been rising prior to the presidential elections. Wiranto's low tally of votes was also surprising considering the combination of formidable election machinery behind him and heightened speculation that Suharto family money had bolstered his candidacy. He was after all supported by both the Golkar Party which had won the legislative elections and the PKB the party associated with the Nadlatul Ulama, Indonesia largest Muslim mass organization.

There was also a drop in the estimated percentage predicted to be received by Yudhoyono. Polling prior to the elections had predicted that he would gain something between 40%- 45% of popular votes. With his percentage of the vote hovering at 33.4%, this represented a drop of between 7% - 10%. Speculation was rife as to where all the votes gone to as there was no logical consistency in gains made by political parties in the April legislative elections as compared to results obtained by each of their presidential candidates in the recent presidential elections.

Much capital was made by losing presidential tickets over technicalities which marred an otherwise perfect election, creating some confusion. Apparently ballot papers had been folded outward in two, length-wise, with on one side showing pictures of the 5 teams - one of which had to be pierced to denote the team chosen - and the other merely mentioning the event - the Presidential Elections on 5 July 2004. The General Election Commission had stipulated that ballot papers found pierced on both sides of the paper as a result of the paper not being completely opened at voting would be considered invalid. However, realizing that a number of polling stations had locked their ballot boxes, the General Election Commission then changed its mind and declared such ballot papers valid. This act required a recount of formerly invalid votes. Though considered by experts to be a relatively small technical matter, the fact that the decision was made after witnesses of political parties had already left the effected polling locations gave the opportunity for losing presidential tickets to cry foul.

By 6 July, with over 48 million votes counted, the vote tallies remained stable, with Partai Demokrat's Susilo Bambang Yudhoyono leading at 33.52%; followed by PDI-P's Megawati at 26.69%; Partai Golkar's Wiranto (22.14%); PAN's Amien Rais 14.43% and no. (5) PPP's Hamzah Haz with a mere 3.22%. These gains are very different from those achieved by political parties during the April legislative elections that had the Partai Demokrat at the number 5 position with 7.45%; PDIP at number 2 with 18.53%, Golkar at number 1 with 21.58%, PAN at number 7 with 6.44% and PPP at number. 4 at 8.15%. The demographic map



of voting patterns made for interesting reading. According to LP3ES, one of the leading polling institutions, their Exit Poll revealed that out of the 100% votes received by Yudhoyono, 27% came from his own Partai Demokrat. He was further supported by Golkar voters contributing 24% to his vote total. Approximately 8% came from PKB (Yudhoyono even won in traditional PKB hard-line pockets of Madura and Sidoarjo in East Java). And a further 5% came from PKS with 4% from Megawati's PDIP, 3% from PAN, and a further 6% from "other parties". From the perspective of how candidates' party members voted, only 55% of total Golkar votes went to their own candidate, Wiranto, while 31% went to Yudhoyono. From the PKB party, only 49% voted for their own party candidate Solahuddin Wahid, Wiranto's running mate, as opposed to 28% who voted for Yudhoyono as President on the Partai Demokrat ticket. Moreover, Yudhoyono was supported by 24% of PKS votes and 88% of his own Partai Demokrat.

Taking into account the ratio between Indonesia's population living in the countryside against those in cities is 55%:45%, approximately 59% Yudhoyono's votes came from rural areas, compared to 62% of those voting for Wiranto and 44% voting for Amien Rais. Such data indicated that Amien Rais received most of his votes from urban centers. Amien Rais appeared to attract voters from the tertiary educated groups, (at 20% of votes), compared to 8% of those voting for Yudhoyono and 7% of votes for Megawati. Only 26% of those voting for Amien Rais were from the sector of the population with elementary education as compared to 46% for Megawati and 33% for Yudhoyono.

Contrary to expectations, Megawati received highest percentage of the non-Muslim votes at 27%, highest among all candidates, while 97% those voting for Amien Rais were Muslims. Of the electorate representing Muslim mass-based organizations, 33% of Nahdatul Ulama (NU) votes went to Wiranto-Wahid (Solahuddin Wahid being a PKB/NU leader), 22% to Mega-Hasyim Muzadi (Muzadi was current NU chairman), 11% to Amien Rais and 32% to Yudhoyono. While Amien Rais won 54% of the votes from Indonesia's second largest Muslim mass based organization - Muhammadiyah, with 21% of that vote going to Yudhoyono, 13% to Wiranto and 11% to Megawati respectively. "Other Muslim organizations" gave 36% of their votes to Yudhoyono, 26% to Amien Rais, 20% to Wiranto and 13% to Megawati. While 36% of "non-affiliated" votes went to Yudhoyono, 23% to Wiranto and 20% each to Amien Rais and Megawati.

Among first-time voters, Yudhoyono's proportion was highest at 22%, compared to Amien Rais at 18% and Megawati at 14%. In the overall analysis such data confirmed what the Kompas newspaper polls have found out, namely that the people of Indonesia enjoyed the independence of voting in their choice of nominees making it evident that unlike the situation in the Suharto era party leadership or party affiliation had little influence on voters' individual choice. What determined were personalities of candidates and what each candidate stood for! Indications were strong that voter patterns in the in the second round in September would mirror the first round result.

So what was the magic ingredient behind Yudhoyono's success despite attempts by his opponents to discredit his campaign by describing him as a pawn of the United States?

Some point to the fact that the majority of voters are women, and Yudhoyono's charm and charisma attracted female voters. This, though, did not explain his popularity among men. Others contended that his popularity rose when he was seen as the "underdog" particularly after he was marginalized from the Cabinet by President Megawati and later denigrated by her husband Taufik Kiemas. Possibly closer to the truth was the fact that Yudhoyono was



considered “*santun*” by many Indonesians. Translated the word means: polite, correct, knows his manners, and is considerate of others. Indonesians are attracted by such qualities. Others were impressed by his and his running mate Jusuf Kalla’s handling of the conflicts in Maluku, Papua and Aceh seemed insurmountable tasks. A more significant reason actually came from Yudhoyono when he admitted that key was his efforts at public communication as compared to his competitors. Throughout public dialogues and the presidential debates Yudhoyono was at ease in the way he explained complicated issues to the public in simple comprehensible Bahasa Indonesia, evidenced in his explanations on the problems relating to Aceh and other conflict areas. He also had the knack of making complicated problems seem simple, and by that extension seemingly easier to resolve. On being perceived by the public as “*santun*”, Yudhoyono explained that the poverty experienced in his childhood made him understand the plight of the common people and the poor, and it was easy for him to relate to their problems. He understood that the electorate wanted simply to live in peace, earn sufficiently to send their children to school and live the simple life.

On 26 July, with a total 118,656,868 valid votes nationally (with another 2, 635,976 declared invalid) the final results of the presidential elections were announced with:

Yudhoyono – Yusuf Kalla received 39,838,184 or **33.574%** of total valid votes; Megawati – Hasyim Musyadi: 31,569,104 or **26.605%** of total valid votes;

Wiranto – Solahuddin Wahid: 26,286,788 or **22.254%** of total valid votes; Amien Rais – Siswono Yudhohusodo: 17,392,931 or **14.658%** of valid votes; and

Hamzah Haz – Agum Gumelar: 3,569,861 or **3.009%** of total valid votes.

Yudhoyono won in 13 provinces, being: Yogyakarta, Jambi, Riau Islands, Jakarta, East Java, South, Central and East Kalimantan, South and South East Sulawesi, Papua and West Irian Jaya. Wiranto came top in 7 provinces, namely: Riau, Bengkulu, West Nusatenggara, North Sulawesi, Gorontalo, Maluku and North Maluku. Megawati was top in 6 provinces, namely: North Sumatra, Bangka Belitung, Central Java, Bali, East Nusatenggara and West Kalimantan; while Amien Rais was top in Aceh Darussalam, and West Sumatra. The Megawati-Hasyim camp, however, remain undeterred with the survey results, considering it extremely biased. In the meantime, Megawati, in her capacity as President, is found extremely busy inaugurating large and small projects and meetings, thus remaining constantly in the media limelight. With a second round seemingly a head to head battle between Susilo Bambang Yudhoyono and Jusuf Kalla, and incumbent President Megawati and Hasyim Muzadi the media dubbed the race for the presidency as one between change or the status quo.

In her capacity as the incumbent, President, Megawati courted various political party leaders and received the support of the PPP party under leader Hamzah Haz and Golkar party Chairman, Akbar Tanjung declaring in the run-up to the second round of the election a “nationhood coalition” in the hope that the coalition made up of the largest party machineries would effectively tip the balance in her favour. Her strategy flew in the face of facts as it was evident as seen from the first round of the presidential elections that the electorate did not follow the instructions of party leaders to support a particular candidate. Megawati had hoped that the combination of party machinery and the loyalty of support base be enough for her to prevail. Unfortunately the short interval between the first and the second round of the presidential election in September was simply too short a period for her to achieve any significant change in public opinion that seeming was already formed.



The lessons from the first round of the presidential elections were noteworthy for a number of remarkable developments that should have had veteran Suharto era Indonesia watchers shaking their heads with disbelief. A first observation is that voters are now more loyal to candidates they like than to parties they traditionally support. This observation seemed to be evident in polls conducted in the run-up to the second round of the presidential elections. The 17th survey in a series of polls conducted by International Foundation for Election Systems (IFES) had found that incumbent President Megawati was unlikely to benefit from the Nationhood Coalition her PDI-P had forged with the Golkar party in an attempt to increase support for her candidacy.

Indeed, the IFES survey had found that almost 80 per cent of people who said they voted for Golkar in the April parliamentary elections now intended to vote for Susilo Bambang Yudhoyono. The same poll suggested that figures for Amien Rais and Hamzah Haz supporters who moved their support to Yudhoyono were 41.7 per cent and 70.9 per cent respectively. The power of the Suharto era party machinery with its ability to intimidate and manipulate voter sentiment is on its way to being well and truly emasculated. A direct presidential election has effectively allowed a once oppressed electorate with freedom of choice. In reality it is now the personalities of the candidates and not agreements between party leaders that influence voter perceptions. More important was the role of the media particularly television in undermining the importance of the party activist. No longer was the rural voter dependent on party activists in the region or local leaders for direction. They could now make an assessment based on individual preferences. Megawati by contrast to Yudhoyono appeared aloof and uncommunicative in front of television cameras.

Second, party discipline and more importantly loyalty to the party leader so evident during the Suharto era is another norm slowly being cast to the dustbin of history. Witness for instance the mini-revolt within Golkar with the party's top brass having to resort to issuing official sanctions against senior members who disobeyed a directive to show support for President Megawati's reelection bid. Golkar grandees who recently spoke to the author confessed that they are in a conundrum as to how convince their grassroots cadres to observe leader Akbar Tandjung dictum to support Ms Megawati. Furthermore, it was impossible to believe that the antipathy that existed between Golkar and the PDI-P evident in the 1999 elections when supporters of both parties clashed violently on a number of occasions could be breached so easily by a mere instruction from the party elite.

Many within Golkar see Akbar's moves as a last ditch attempt at self preservation. In this sense, a win for Yudhoyono in the presidential election may embolden the pro-Yudhoyono lobby within Golkar to make their move to unseat Mr Akbar during the Golkar national congress to be held at the end of the year to elect a new leader. Mr Akbar for the time being seems intent on holding on to power. Concerns over such developments would undoubtedly prey on President Megawati's peace of mind as she knows that her candidacy is only viable if the Golkar party machinery – more effective and reliable than her PDI-P albatross – operates at full throttle.

Third, Susilo Bambang Yudhoyono's victories in the Nahdlatul Ulama strongholds of East Java and South Kalimantan in the first round of the presidential election has allowed the slaying of yet another sacred cow, namely the phenomenon of *politik aliran* which characterizes Indonesia's political system through the unique presence of political parties linked formally or informally through networks of social organizations. Since the 1955 elections, voters have habitually supported political parties that represented their particular cultural or political streams. Hence veteran Indonesia watchers would have expected that the



PKB backing of the Wiranto-Solahuddin Wahid team or Megawati's partnership with NU Chairman Hashim Muzadi would effectively bring victory for either presidential ticket in East Java for the first round of the presidential election.

Neither Wahid nor Muzadi despite their impeccable NU pedigree was able to influence voters who were swayed by Yudhoyono's popularity despite the fact that the Yudhoyono-Kalla team was viewed as *pinggiran NU* or peripheral NU. Likewise the outer province NU base of Hamzah Haz was no help to his presidential ambitions as he too was thrashed by Yudhoyono in his constituencies of Kalimantan. Similarly, despite the backing of Muhammadiyah leadership, Amien Rais' campaign too petered out in the end through a lack of support from the Muhammadiyah grassroots.

In the wake of such immense changes to Indonesia's political landscape could President Megawati attempt a Lazarus-like recovery? Since the spectacular decline in the popularity of her party in the April general elections, she had been less complacent and more willing to take the fight to Yudhoyono. There are advantages after all in being the incumbent as seen from her visit to West Nusa Tenggara where she dispensed government grants worth some Rp 17 billion for community development at the district level, an act replicated in other parts of the archipelago. The great imponderable was: despite a pledge of neutrality, would the Police and the Army leadership (reported to favour Megawati) through their use of informal networks sway voter sentiment? Could state officials who are also supposed to be neutral favour the incumbent? Such situations are not easily countered by Yudhoyono. However, it is rumoured that he may have benefited from a *Pam Swakarsa* (voluntary Islamic militia) operation may be mounted by Islamic forces previously loyal to Wiranto by utilising door to door visitations to encourage voters to support the Yudhoyono-Kalla ticket as well as an operation mounted by grassroots elements within military supportive of his candidacy thereby undermining moves made by Megawati strategists.

The Quick Count following the close of polls on 20 September confirmed that from data received from 1,362 sample polling stations out of the more than 500,000 stations in Indonesia's 32 provinces, encapsulating 283,442 votes of the more than 150 million registered voters, results indicated that Yudhoyono-Kalla team was ahead at 60.2% of total votes against Megawati-Hasyim Muzadi's 39.8%. The General Election Commission's electronic data analysis system also indicated that Yudhoyono was ahead in 30 of Indonesia's 32 provinces, with only in two provinces, Bali and East Nusatenggara claimed by Megawati. In Bali, which is PDIP's traditional base, Megawati won 64% over Yudhoyono's 36%, and 86% in East Nusatenggara against Yudhoyono's 14%. The capital, Jakarta, gave a landslide victory to SBY with 70% supporting him over Megawati's 30%. Following the Quick Count, South Sulawesi (home of Jusuf Kalla) gave 92% votes to Yudhoyono-Kalla team with only 8% to Megawati. In West Sumatra Yudhoyono won 85% over 15%, while the restive province Aceh produced 78% of votes for Yudhoyono and only 22% for Megawati. In the most populous province of East Java, Yudhoyono won 59% against Megawati's 41%, while Central Java, also another PDI-P stronghold, the Megawati lost to Yudhoyono garnering 49% of votes against Yudhoyono's 51%. In the new Riau Islands province, Yudhoyono won 58% against 42% for Megawati, and on mainland Riau Yudhoyono won 70% over 30% for Megawati. Even North Sumatra, another PDIP stronghold, 60% of votes went to Yudhoyono with 40% to Megawati.



Hj. Megawati Sukarnoputri Susilo Bambang Yudhoyono/
KH. Ahmad Hasyim Muzadi Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla

Breakdown of votes³

Nanggroe Aceh Darussalam	456.696	1.536.607
North Sumatra	2.215.861	2.561.543
West Sumatra	303.453	1.572.355
Riau	609.951	1.188.778
Jambi	400.632	915.594
South Sumatra	1.565.758	1.630.269
Bengkulu	274.498	442.423
Lampung	1.406.574	2.164.059
Kepulauan Bangka Belitung	219.416	231.034
Kepulauan Riau	194.829	366.509
DKI Jakarta	1.492.800	3.364.044
West Jawa	7.781.098	13.104.155
Central Jawa	8.409.372	8.993.963
DI Yogyakarta	776.497	1.149.059
East Jawa	8.206.244	12.137.197
Banten	1.728.202	2.913.642
Bali	1.247.009	755.350
West Nusa Tenggara	512.242	1.539.094
East Nusa Tenggara	1.115.507	438.648
West Kalimantan	942.654	950.884
Central Kalimantan	331.184	437.426
South Kalimantan	394.176	1.079.016
East Kalimantan	456.617	826.328
North Sulawesi	517.080	672.999
Central Sulawesi	243.104	855.889
South Sulawesi	551.296	3.797.672
Southeast Sulawesi	197.329	703.195
Gorontalo	199.086	274.395
Maluku	196.852	161.807
North Maluku	138.854	228.226
West Irian Jaya	44.425	60.940
Papua	70.686	143.794
Overseas voters	71.413	148.437
Total	43.271.395/39.1183%	67.345.331/60.8817%

Despite a reasonably good recovery by President Megawati, the commonly held view was that she had left things a little too late. There was a palpable sense among the electorate that Susilo Bambang Yudhoyono would be able to accomplish more for the Indonesian people as opposed to what the Megawati government has done over the past three years particularly in issues such as keeping prices down, improving security, creating jobs, reducing corruption, improving education and maintaining territorial integrity. With victory under his belt, the

³ Source: <http://tnp.kpu.go.id>.



abiding question now is whether the emerging consensual government can actually govern? The term of office of Members of Parliament concludes at the end of September, while the term of office of the incumbent President elapses on 20 October. On 20 October Indonesia's new President and Vice President, Susilo Bambang Yudhoyono and Jusuf Kalla will be officially installed with Yudhoyono promising to announce his new Cabinet, its structure and personalities immediately following his inauguration. One hopes that the remarkable political developments during an almost year long election campaign that have challenged long established political paradigms will be followed by government practices which will once again challenge conventional views on Indonesian politics allowing the country to break out of a now seven year cycle of low economic growth.



UNISCI Discussion Papers

PARLIAMENTARY ELECTIONS IN KAZAKHSTAN: READING AND INTERPRETING THE RESULTS

AUTHOR¹:	RAFIS ABAZOV²
DATE:	October 2004

Parliamentary elections in the Republic of Kazakhstan on September 19, 2004 became benchmarks for measuring political development in the democratic and semi-democratic regimes of the Commonwealth of Independent States (CIS). Firstly, they opened an elections season in the Central Asian region, as parliamentary and presidential elections have been scheduled to be held in most of the Central Asian republics and in some countries in the CIS within next 20 months. Secondly, they showed changes in the attitudes of the ruling elites and general public towards democratization in general and parliamentary process in particular. Thirdly, Kazakhstan became one of the first countries in the CIS to test a new electronic system of voting that was introduced to curb election frauds. The Kazakhstani government invited observers from several dozens of countries to show its dedication to democratization process. Yet, the elections were sharply criticized by the international community, including the OSCE and some human rights groups, and by the local opposition. They also triggered a new round of discussions on the nature of political transition and democratization in the Commonwealth of Independent States (CIS) in general and in Kazakhstan in particular.

1. Background

These were the third parliamentary elections since Kazakhstani independence in 1991 and they were held in the background of rapid economic recovery and impressive economic growth. High international oil prices finally helped the Kazakhstani government to repay its debts and to fill up its coffers with petrodollars for the first time since independence. Although Kazakhstan had been exporting its oil for many years, this sector had low returns in the past. The main problem was in the difficult geological structure of the oil fields and long distances to the major consumer markets. This undermined the profitability of the exploitation and export of the carbonate resources in the low oil-price market in the mid-1990s. The situation

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.

² Rafis Abazov is an author of several publications on Kazakhstan and Central Asian political and economic development. His latest book *Historical Dictionary of Kyrgyzstan* was published in 2004. [Editorial note: This book was reviewed in *UNISCI Discussion Papers*, No. 5 (May 2004)].



changed dramatically with the beginning of the U.S.-led war in Afghanistan in 2001, as the world prices for petroleum were diving around US\$30-50 per barrel.

According to the national statistical agency, the Kazakhstan's real GDP growth in 2003 rocketed to 9.2 percent – one of the highest rates among the CIS countries. The oil and gas sectors became the locomotives of the Kazakhstani economy in 2003, as the Kazakhstan produced 51.28 million tons of oil and gas condensate, nearly 8 percent up from the previous year, and 13.88 billion cubic meters of gas, or about 20 percent up from the previous year. The country exported about 44.339 million tones of oil that is 13 percent more than in the previous year.

For third year in the row strong economic growth and rising oil export allowed the Kazakhstani government to raise pensions, average salaries and significant increase in spending for medial services. In fact in March 2003 Astana declared that it will put special program focused on improving conditions in the Kazakhstani *auls* (villages), especially in remote provinces and areas affected by the ecological problems, such as disappearance of the Aral Sea.

The living standards of the population was improving, as the average monthly salaries increased to about 28,000 Tenge (around US\$198) or about 8.3 percent increase from 2002. This increase was not spread evenly. Some groups of the society benefited handsomely, while about 25 percent of people especially in the southwestern provinces and regions around the Caspian Sea continued live below poverty line. High unemployment is still a serious issue in some provinces of Kazakhstan, as registered unemployment remained at about 9.5 percent or between 670,000-710,000 people. The highly publicized campaign against government officials, who frequently channeled pensions and welfare payments to private businesses, allowed to pay pensions in time; huge improvement comparatively to the 1990s, when people often waited for months for their pensions, salaries and social welfare payments. There also was a clear sign if improvement in health and social welfare systems, as in 2003 Kazakhstan moved from the 79th place to 76th out of 175 in the United Nations Development Program's Human Development Index (HDI).

Yet, international experts and representatives of the expatriate business community claimed that the corruption and lack of transparency remains an important issue. In 2003 the Transparency International placed Kazakhstan on the 100 place (out of 133) in its annual corruption perception index, down from 88 place (out of 102) in 2002. The Almaty based anti-corruption center Transparency Kazakhstan specifically cited lack of transparency in many business deals and business activities, especially in oil related and export areas. The conservative Heritage Foundation went even further as it downgraded Kazakhstan from the 130th in 2002 to 131st place (status - mostly unfree) in 2003 in its Index of Economic Freedom. The international experts worried that in Kazakhstan, like in may oil rich countries in the past, the excessive reliance on oil revenue and increasing consumption of the national wealth by small group of the national elite, may lead to recession in all other sectors of the national economy (the so-called Dutch disease). This might not only harm sustainable development of the country in future but lead to the social polarization and social conflicts.

Despite Kazakhstan's achievements in the economic and social areas, the international community remained highly critical with the situation with the independent mass media and human rights. Astana was harshly criticized by the international human rights organizations for treatment of independent journalists and mass media. The single case of Sergei Duvanov was dragging for years. He was arrested in 2002 few days before his travel to the U.S. on the



invitation of several human rights organizations, as he was accused of having sex with minor. This was particularly damaging for the country's reputation, as official Washington joined voices of the Reporters Sans Frontieres, Freedom House and others in defense of the journalist. US Secretary of State Colin Powell personally wrote to President Nazarbayev in strong voice that the Duvanov's case is "damaging Kazakhstan's international reputation." Furthermore, Colin Powell asked Nazarbayev to "personally review these cases" and "release them." The pressure was so strong that Astana reviewed the case and released the journalist.

Another important issue also affected public debates during the parliamentary elections year was the issue of the political succession. Although President Nursultan Nazarbayev declared his intention to stay in power and constitutional changes cleared the way for him to do so, his daughter – Dariga Nazarbayeva – entered the political arena, establishing a pro-government political party. This event fueled debates over the future leadership in the country, as some experts considered Dariga Nazarbayeva as potential successor. Two events in other post-Soviet republics also largely contributed to the increasing interest to the topic. In 2003 and again in 2004 President Askar Akayev of neighboring Kyrgyzstan officially announced that he will step down in 2005, as his term in the office will expire and speculations arise that his wife – Mairam Akayeva – might succeed him. In another development in fall 2003 long lasting President Heidar Alyev of Azerbaijan died and his son – Ilham Aliyev – was elected as the president of the republic. This created the first precedent in the post-Soviet republics of family dynasty in power.

The political development in the domestic arena largely contributed to this perception that the ruling elite were preparing the exit strategy. During recent few years all most important political parties were significantly weakened in the country and the process of re-registration of political parties completed in spring 2003 seriously narrowed the opposition political front. The law on political parties required to register prohibitively high number of members - 50,000 people. Several opposition parties could not meet this requirement. With the exile of former prime-minister Akezhan Kazhegeldin and imprisonment of ambitious Zhakeanov there were no viable challengers among the so-called formal opposition in the case of the dynastic change. The challenges from the so-called informal opposition that have roots in the regional patronage network and clan traditions of the past also diminished during the recent years. The ruling elite built a highly effective and centralized state bureaucratic system and further strengthened it by opening doors to all talented youth regardless of their social status and regional identity. So far as the formal opposition remains weak and there is no challenge from the regional elite, the position of the Nazarbayev family and succession scenarios remains secured for many years to come.

2. The elections

More than 300 candidates, including representatives of the most opposition parties, were competing for 77 seats in the *Majilis* -- the national parliament. Twelve political parties contested in the elections. This included the following political parties and blocks:

- pro-presidential *Otan*, led by President Nazarbayev (as the honorary chairman);
- the *Asar*, led by the President's daughter Dariga Nazarbayeva;
- pro-government block *Aist*;



- Democratic Party of Kazakhstan (DPK);
- Rukhaniyat party, led by Altynshash Dzhaganova, head of the state-controlled Migration and Demography Agency;
- opposition party *Ak Zhol*
- oppositional block of Communists Party of Kazakhstan (CPK) and Democratic Choice of Kazakhstan (DCK).

The elections for the for the *Majilis* were held according to the Constitution (1995), Law of the Republic of Kazakhstan on Elections in the Republic of Kazakhstan, which was amended in 2004 in order to introduce more transparent and democratic elections, Law on Political Parties (2002) and other related legislature. According to the Law, the Central Election Commission (CEC) overviewed the nomination of candidates and managed the actual elections and local election commissions overviewed the elections at the local levels.

The national mass media intensively covered the elections, although the opposition leaders complained that the central television favored pro-government candidates. The opposition groups, especially CPK and DCK, often relied on the paid advertising. In an important development the contesting political parties took part in seven debates that were broadcasted by the central television stations Kazakhstan-1 and Khabar. Meanwhile, Kazakhstani print media opened its pages for whole spectrum of opinions, including critical of the government and ruling family.

The electronic voting was used and the voting ballots were open for all independent observers. The Kazakhstani government claimed that the use of these innovations supposedly gave all Kazakhstani citizens equal rights and opportunity to express their preferences.

According to the final report, the *Otan* won 42 of *Mejilis*'s 77 seats; pro-presidential the Agrarian and Civic Party bloc secured 11 seats; the *Asar* party won four seats. The opposition *Ak Zhol* party won two seats and the Democratic Party of Kazakhstan won one seat. 17 seats in the parliament were won by independent candidates. The main opposition block of the CPK and DCK failed to win representation in the *Mejilis*.

3. What lessons can be learned?

Long before and during the elections, many experts, NGOs and international watchdog organizations criticized Kazakhstani government and Kazakhstani leaders for "having unfair advantages." The criticism included accusations of those in power in raising significantly more resources for pre-election campaign than the opposition, in building an overwhelming election machine, and in the massive Soviet-style propaganda in the mass-media. For example, Ihor Ostash, Vice-President of the OSCE Parliamentary Assembly, claimed that "the improved election legislation did not result in a more transparent election."³

In response, many Kazakhstani officials claim that the criticism loses its foundation when election campaigns in Kazakhstan and the USA are compared. One of the candidates in the U.S. elections collected far more resources than the other. With significant resources in

³ <http://usinfo.state.gov/eur/Archive/2004/Sep/20-2369.html>.



hand, this candidate built up one of the most powerful election machines in the history of the country. As for pre-election actions and use of mass media – one candidate abused his access to mass media emphasizing exclusively the positive outcomes of his policies and ignoring completely many negative outcomes of his actions. A scenario closely resembling the Kazakhstani election, does it not?

Every credible comparative political scientist, however, would dismiss even the mere idea of comparing these two hugely different political systems. The most powerful argument would be that the two countries have completely different political traditions, political institutions and simply have different histories of the political development. At the same time, the very same Western liberal scholars and policymakers would portray liberal democracies and democratic institutions of the western societies, especially elections, as the benchmarks of the universal democratic values. These notions were universally imposed in the Central Asian region in spite of the above-mentioned political differences between the two societies throughout the 1990s, i.e. the era of globalization and the Fukuyama's "end of history" (i.e. the victory of the Western liberal values over totalitarian ideas). No government official in Kazakhstan would challenge the values of the liberal democracies and none of them would call for a return to the totalitarian system. At the same time, these officials do not accept the accusation that the elections in Kazakhstan were unfair.

So what makes the two elections different? What are the fair elections in the modern globalized world after all? Is it enough to accept a set of values and to have a set of specific institutions that should be as close to the western model of democracy as possible, as many international organizations and western donors often insist? Or is there a need to create specific conditions in which these institutions would work in a particular country?

Unfortunately, many policy makers often focus on creation of the specific political institutions more than on the creation of the conditions for democratic development and civil society. Paradoxically, the post-Soviet governments have been encouraged by the western partners to continue the Gorbachev's "revolution from above" working on agendas introduced by donor institutions rather than responding to demands of their own people. In turn, this policy often creates post-colonial political dependency among governments in the region and general political apathy among impoverished population.

The missing point of the discourse was and still is the focus on the subjects of the reforms – on the people and their needs. Specific political agendas of the donor institutions and transitional governments ignored the deteriorating social and economic conditions in the Central Asian societies. For example, for a long time they closed their eyes on the great hardship and poverty among the ordinary people, on disappearance of the middle class and skyrocketing unemployment and on many other social issues in Kazakhstan. Ordinary people simply had no stakes in this liberal democratic experiment. Governments remained advocates of foreign agendas, as the western donors encouraged them to achieve a set of institutional changes. Many liberal opposition political parties, supported by the western donors, did a little better during latest elections, as they also postulated the same institutional changes though may be at a greater speed. These parties often still work exclusively in the largest metropolitan areas, seldom venturing to small towns and cities. Practically all political parties in transitional countries have no solid political base in the society, as the middle class, who could have stakes in the reforms, practically disappeared in many transitional countries.



Kazakhstani parliamentary elections would not meet many liberal democratic criteria not because the democratic institutions are absent there, but because conditions and environment for these institutions were not developed properly. But does it mean that there are no changes?

There are changes, but one should not misunderstand them. These changes should not be judged by the number of registered political parties or by the number of opposition leaders elected into the *Majlis*. The changes should be judged by the improving life of ordinary people in the country, who after a decade of “revolution from above” deserve improvement in the living standards. The changes should be also judged by the growth of the middle class in the country, whose property rights should be respected. The citizens in the country should have equal access to the voting ballots though they would have opportunities to make choices. And what is particularly important is that the government and political parties should begin listening to the voices of ordinary people and hunting for their votes. Only these changes would create a suitable environment for democratic political institutions to work properly.



UNISCI Discussion Papers

AZERBAIJAN'S TOUGH FOREIGN POLICY CHOICES

AUTHOR¹:**FARIZ ISMAILZADE**
Western University, Baku (Azerbaijan)**DATE:****October 2004**

Sandwiched between regional powers, such as Russia, Iran and Turkey, Azerbaijan has always faced external pressure and influence. This trend has further increased with the independence of the country in 1991. To add to this rivalry, the United States and European Union joined the competition for rich oil and gas resources of the Caspian sea, thus turning the Caucasus region into the new area for the "Great Game." Yet, it is the relationship with the rival Armenia and the post-September anti terror war that play the most important roles in the foreign policy of the country. Azerbaijani leadership remains challenged on ways to balance its foreign policy between Russia and the West on one hand and the Islamic world and the US on the other.

1. The restoration of Azerbaijan's independence and emergence of foreign policy directions.

In 1991, with the collapse of the Soviet Union and the fall of communism, Azerbaijan became independent. This can be considered as the restoration of the independence, as in 1918-1920 the first Azerbaijan Democratic Republic already existed, yet was crushed by the Red Army. The restoration of the independence was perhaps one of the greatest achievements in the history of the modern Azerbaijan, but it also brought new challenges and tasks ahead of the young country.

In 1992 Azerbaijan became the member of UN and the first diplomatic relations with such countries as Turkey, Iran, US, Pakistan, UK and France were set up. The country's leadership and its public were essentially confronted with difficult foreign policy choices: to move towards Russia, from which it just broke apart; to move closer to the Asian or Islamic world (Iran was next door) or to move towards Europe and the West. One can say that in the post-Soviet history of Azerbaijan, this was the first vital foreign policy choice that the country needed to make.

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.



Three factors shaped the foreign policy of Azerbaijan in 1992-1993 and effectively led to its pro-Western direction. First, the rise of anti-communist movements at the end of 1980s and the subsequent strengthening of the Popular Front movement, first alternative to the Communist party, brought Abulfaz Elchibey, the leader of the movement to power in June 1992. This Soviet era dissident was a true believer of pan-Turkism and fanatically supported the idea of integration of Azerbaijan into the alliance with Turkey. Secular model of Turkey, where both modern laws and the Islamic lifestyle managed to co-exist in peace and harmony for many decades was an attractive model for the Azerbaijani political leadership. Elchibey pushed for the recognition of Turkish language as the state language of Azerbaijan and adopted the Latin script to further move away from the Soviet legacy.

Secondly, the escalating war with neighboring Armenia over the Nagorno-Karabakh province of Azerbaijan, located within Azerbaijan but populated by mainly Armenians, quickly created the necessity in Azerbaijan for foreign allies. Moscow, the traditional ally of Armenia in the Caucasus, supported the occupation of the Azerbaijani territories by the Armenian military formations and thus created much anti-Russian sentiments in Azerbaijan. The majority of people and the country's leadership strongly believed that it was due to the Russian military help that Armenia was able to successfully occupy Nagorno-Karabakh and therefore resisted any kind of idea of integrating into the alliance with the Russian Federation. In fact, Azerbaijan declined from entering the newly created Commonwealth of Independent States (CIS), a loose union of former Soviet Republics, dominated by Moscow.

Finally, the disappointment with the Communist ideology and the anger over the military repression in Baku in January 1990 by the Soviet army that killed over 160 civilians pushed many people to look for alternative ideology for Azerbaijan's development.

Thus, all three above mentioned factors essentially led Azerbaijanis to believe that the development by the Turkish model and the integration into the Euro-Atlantic institutions was not only the right way to develop the country but also the only way to secure Azerbaijan's independence from Russia.

Interestingly enough, Iran, a country that shares Shia branch of Islam with Azerbaijan, was also rejected as a foreign policy direction for Azerbaijan. President Elchibey strongly despised Iran and its oppression of the 30 million Azerbaijani minority in the country. In addition to that, integration with the West and invitation of the US oil companies into Azerbaijan was not welcomed in Iran, which considered Azerbaijani-American relations unacceptable for the region. Thus, Iranian-Azerbaijani relations took of the cold start.

2. Past ten years: Constantly evolving foreign relations with the regional players.

2.1. The case of the United States and EU.

Washington was quick to recognize the independence of the former Soviet Republics and provide financial and military assistance to them. Yet, Azerbaijan became the only republic of the former USSR, which was denied the direct governmental aid from the US. The legislative bill about this, which became famous Section 907 of the Freedom Support Act, was passed under strong lobbying efforts of the powerful and wealthy Armenian Diaspora in the US. All efforts by the Azerbaijani government and the US administration to reverse the discriminatory



act of the US Congress failed due to the close relations between the lawmakers and the Armenian lobby groups.

Section 907 significantly hindered the bilateral relations between the Azerbaijani and US governments. The US Administration was unable to provide technical assistance to the Azerbaijani government in the fields of economic, political and social reforms. Moreover, the humanitarian assistance to the refugees and IDPs of Azerbaijan was also mainly handicapped due to the prohibition to involve the Government structures into the humanitarian aid.

Unlike the government, business structures, particularly oil companies, were quick to build close ties with the Azerbaijani government. Azerbaijan, as the cradle of the petroleum industry and a country, that still possesses large amounts of oil and gas reserves in the Caspian sea, became an attractive piece for the multinational energy firms. BP, Texaco, Shell, Exxon, Chevron, Halliburton, McDermott, Amoco, Statoil and other companies quickly moved into the region and established partnership with the Azerbaijani government. In 1994, the first and the largest Production Sharing Agreement (PSA) was signed with the consortium of major oil companies for the exploration of Azeri-Chirag-Guneshli oil fields in Azerbaijan, thus bringing the American presence into the region. In the subsequent years, more than 20 other PSAs were signed as well.

Together with these, the interests of the American government into Azerbaijan have increased. The energy policy of the US was one of the two factors that shaped up the foreign policy of the US in Azerbaijan and the Caucasus region in general. The other one was the desire of the US to prevent the former Soviet republics into falling into the Russian influence and going back to the restoration of the Soviet Union.

Another major issue that further increased the American presence in Azerbaijan was the issue of the oil and gas pipelines. Both Azerbaijani and American governments supported the idea of building a new pipeline for exporting large volumes of Caspian oil by-passing the territories of Russia and Iran. This was done to reduce the dependence of Azerbaijan on Russia and creating the multiple pipeline network in the region. As a result of this vision, Baku-Tbilisi-Ceyhan (Turkey) BTC main oil pipeline and Baku-Tbilisi-Erzurum (Turkey) gas pipeline were proposed and strongly lobbied at the end of 1990s. In 1999 at the Istanbul summit of OSCE both American and Azerbaijani presidents, together with their counterparts from Turkey, Georgia and Kazakhstan signed a joint declaration on plans to build BTC. The actual construction works started in 2002 and are supposed to finish by 2005.

Thus, despite the limitation set by the section 907, American government showed a large interest into Azerbaijan since the early years of independence and steadily worked to increase the bilateral relations. The state visit of President Heydar Aliyev of Azerbaijan in 1997 to the US was a major milestone in the bilateral relation.

After the terrorist attacks in the US in September 2001, the US-Azerbaijani relations took off to a new, completely new and upgraded level. Azerbaijan immediately condemned the terror attacks and joined the US-led coalition on the war against international terrorism. Baku provided Washington with the right of air passage during the wars in Afghanistan and Iraq and also sent peacekeeping troops to both areas. Azerbaijan also arrested more than 30 international terrorists in its territory and deported more than 100 persons in suspect. The US in its turn froze the application of the section 907 of the FSA and was able to actively cooperate with the Azerbaijani government in many fields such as security, trade, governance and military. Azeri military started receiving a significant amount of US assistance (close to 4



million USD) in the fields of border troops training, coastal board training and equipment upgrade. Thus, one can say that the US and Azerbaijan turned from “friends” into “strategic partners.” And the little interest that the US showed to Azerbaijan and the Caucasus region in general in the beginning of 1990s (mainly due to the oil) transformed into the huge partnership due to the geo-strategic importance of Azerbaijan in the war against international terrorism.

European Union as an organization was not actively involved in Azerbaijan in 1990s and only in 2004 included Azerbaijan in its Neighborhood Policy. Yet major European countries such as France, UK and Germany have developed a strong presence in Azerbaijan. The visits of President Heydar Aliyev to these countries resulted in the increase of bilateral trade and political cooperation. Major European oil companies, such as TotalFina, Elf, BP, Eni, Statoil signed partnership agreements with Azerbaijan.

In 2000, after years of negotiations Azerbaijan became a full member of the Council of Europe. This is one of the greatest achievements in the history of the post-independent Azerbaijan and opens many opportunities for the integration of the country into the European institutions.

Azerbaijan also actively co-operated with NATO. It joined the partnership for peace program of NATO in 1994 and since then has tightened the cooperation with this organization. Although, officially Baku still refrains from open aspirations to the NATO membership, in reality, it sees membership in NATO as one of the foreign policy objectives. In 1999, Azerbaijan, for the first time, participated in the NATO peacekeeping operations in Kosovo. On several occasions, Azerbaijan hosted NATO workshops and military exercises in Baku. Thus, the cooperation with NATO is increasing year by year, which is another point of tensions with Russia and Iran.

2.2. The case of Russia.

During the presidency of Boris Yelstin, the Russian-Azerbaijani relations were not at its best form and mainly one can blame the Russian side for this. Foremost, the Russian policy in the Caucasus in the early 1990s was chaotic and uncoordinated. Whereas the Russian Ministry of the Fuel and Energy supported the idea of working in close partnership with the Azerbaijani side, the Ministry of Defense at the same time provided ammunitions and armament to the Armenians thus angering Azerbaijani public and creating confusion what to expect from the Russian side. The fact that the Azerbaijani leadership was insisting on removing the Soviet, later Russian, military bases from the territory of Azerbaijan and in 1992 Azerbaijan became the first former Soviet Union republic that completely got rid of the Russian bases. This was not welcomed in Moscow.

Secondly, Russia actively used the ethnic conflicts in the Caucasus in order to maintain its political and economic control over the newly independent republics. This tool was obvious: Russian soldiers widely participated in the military warfare in Nagorno-Karabakh conflict between Armenia and Azerbaijan and the Russian policy in the Caucasus was wholeheartedly directed toward stirring up the conflict and weakening both sides. Similarly, the secessionist wars in Georgia and Moldova followed the same policy. This was not the best way to develop partnership with Azerbaijan and mainly indicated of neo-imperialistic policy of Russia towards Azerbaijan.



Russia was irritated at the fact that Azerbaijan closely cooperated with the US and Turkey on the development of oil and gas fields in the Caspian sea. Moscow was suspicious of Baku's plans to integrate with NATO and bring more American presence into the Caucasus region, which Russians considered "our own backyard."

An important milestone in Russian-Azerbaijani relations in the early 1990s was December 1994, when the first Chechen war broke out and the Russian army invaded Chechnya. Russians accused Azerbaijan and Georgia in supporting Chechens and therefore closed the border. This negatively affected the economy of Azerbaijan and the business interests of the Azerbaijanis. Food and gas prices increased in the country and the general welfare of the citizens suffered. Although the border was opened later, the policy of accusing Azerbaijan in supporting the Chechens was used in the subsequent years as well.

Another major blow to the bilateral relations was the Duma scandal in 1997 which revealed that the Russian army gifted weapons and arms worth \$1 billion to the Armenian army. Azerbaijani side protested this illegal act and called for the investigation of the incident. Azerbaijani President Aliyev even refused to attend the summit of CIS and later pushed for the creation of the alternative union of the former Soviet republics- GUUAM (Georgia-Ukraine-Uzbekistan-Azerbaijan-Moldova) with mainly pro-Western orientation.

Cool standoff between Russia and Azerbaijan continued until the end of Yeltsin's presidency. When Vladimir Putin was elected the President of Russia, the bilateral relations significantly improved. As former KGB officials, both Putin and Aliyev felt mutual sympathy to each other and thus developed a common language on ways to strengthen bilateral ties. Putin visited Baku in 2000 and Aliyev visited Moscow on several occasions after that. As a result of these visits, the agreement on the division of the Caspian sea and the rent of the Gabala RLS was achieved. Azerbaijan cut off any support for Chechen refugees and cultural centers in Baku. Trade between the two countries also increased and Moscow took more pragmatic approach towards the Nagorno-Karabakh conflict, mainly trying to stay neutral. The tool of ethnic conflicts was replaced by the tool of energy and business interests. At the moment, the Russian-Azerbaijani relations are normal, yet Moscow still feels irritated at Baku's plans to integrate with NATO and EU.

2.3. The case of Turkey and Iran.

Close linguistic and cultural ties with Turkey quickly bound the two nations. "One nation- two countries" became the motto of Azerbaijani and Turkish Presidents throughout 1990s. Turkey was the first country to recognize the independence of Azerbaijan and render a significant amount of economic, military, political and humanitarian assistance to Baku. Turkish army trained the Azerbaijani soldiers and officers and Ankara imposed a trade embargo on Armenia for occupying 20% of Azerbaijani lands. BTC pipeline became another factor that closely bound the two nations.

Iran on the other hand did not show solidarity with Azerbaijan and continued trading and providing assistance to Armenia. Besides, Iran accused Azerbaijan in cooperating with the evil forces from the US and Israel, supporting the Azeri secessionist movement in Iran (Iran has close to 30 million ethnic Azerbaijanis). Azerbaijan in its turn was suspicious of Iran's intentions to spread Islamic influence in the country. The negative tone in the bilateral relations reached its peak in 2000 when the Iranian boats attacked the Azerbaijani vessel in the



southern Caspian, which was doing exploration works in Alov field. Subsequently, Iranian jetfighters repeatedly violated the airspace of Azerbaijan and threatened the security of Azerbaijan. Only after the Turkish and American political support, the Iranians backed down.

One can say that the Iranian-Azerbaijani relations lack trust and good-will intentions. Although normalized in the past 3 years, the bilateral relations still lag behind its potential. In the summer of 2004, Iranian President Khatami visited Azerbaijan and discussed with his Azerbaijani counterpart ways to improve the trade and political relations between the two neighbors.

3. Balanced Foreign Policy: Azerbaijan confronted with another tough choice.

Looking back at the past decade of independence, one can say that Azerbaijan feels the necessity to conduct a balanced foreign policy. Tilting towards either Russia or the US or the Islamic world may cost Azerbaijan its independence or sovereignty. At the same time, Azerbaijani leadership can not ignore the difficult and complex geopolitical and geographic situation in which Azerbaijan finds itself. Making a sharp turn towards the West and NATO, as the neighbor Georgia does, can anger Russians and result in the deportation of close to 2 million Azerbaijani citizens that reside and work in Russia. Turning back into the dependence on Russia, like the other neighbor Armenia does, will mean that the great human sacrifices of the independence movement were in vain and that Azerbaijan is doomed to be Russia's puppet and stay away from the European integration. Aligning with the Islamic world will anger Americans and Europeans, which are the primary force behind the investments in Azerbaijan.

Thus, the former Azerbaijani president Heydar Aliyev well understood the complexities of the region in which Azerbaijan is located and therefore pursued so called "balanced foreign policy". This means that Azerbaijan equally cooperated with Russia and the West and tried not to anger one side or another. At the same time, Azerbaijan was insisting on the issues of national importance, such as the construction of BTC pipeline, which Russia opposed or the issue of the Russian military bases, which Baku was heavily pressured over. Integration with the Euro-Atlantic structures remains another priority of Azerbaijan's foreign policy and it continues to cooperate with Council of Europe and EU.

Nevertheless, the war on terror and increasing presence of the US in the Caucasus and Central Asia make significant changes to the balance of powers in the Caspian region. In the past several years, local media has been speculating that Azerbaijan and the US are engaged in a dialogue on the opening of the US military bases in Azerbaijan. The visits of the US Secretary of Defense Donald Rumsfeld and other high ranking officials of Pentagon to Baku in 2003-2004 further inflamed these rumors. In the summer of 2004 Washington announced that it plans to relocated several hundreds of US soldiers from Germany to other countries. Analysts believe that Azerbaijan is potentially one of the new host areas for the US bases. Washington argues that the relocation of the military bases is the requirement of the war on terror. Both Azerbaijani and the US governments deny, however, the plans to build American permanent military bases in Azerbaijan. It is a possibility, the analysts believe, that the military bases of the US in Azerbaijan will be of temporary, mobile nature.

In any case, the issue of hosting American military bases put Azerbaijan in a difficult foreign policy choice. On one hand, Azerbaijan actively cooperates with the US on the war on



terror and would like to host American bases to further secure its independence from Russia. At the same time, Iran and Russia fiercely protest this idea and threaten Azerbaijan with counter-action. Angering Russia and Iran and risking the stability in the country would not be the wise idea for the Azerbaijani leadership. Azerbaijan's new president Ilham Aliyev paid a visit to Russia in 2004 and ensured President Putin that Azerbaijan remains a partner for Russia and needs Russian support for the regional stability and prosperity.

For the time being, Azerbaijan maintains silence over this issue. Local media speculates that the tentative agreement between Baku and Washington is achieved. At the moment, Baku seems to be thinking over this issue and trying to get most benefits from this deal. One best solution for Baku would be Moscow's help in securing the peace deal over the Nagorno-Karabakh conflict. Baku widely views Moscow as a force behind Armenia and believes that Russia can influence Armenia and convince it to liberate occupied Azerbaijani territories. That is why Azerbaijani foreign minister Elmar Mammadyarov paid a visit to Moscow in the summer of 2004 to try to get Moscow's support for the liberation of Azerbaijani lands. In exchange, Baku seemed ready to refuse Americans in the idea of military bases. Yet, Moscow gave no concrete promise. This makes one think that the idea of American military bases in Azerbaijan will become a reality after all.

Conclusion.

Azerbaijan's foreign policy is full of complex issues and requires a careful touch. Many experts compare it with the fine line that a person needs to walk in a mine field. But a closer look at the situation will reveal that in reality the above mentioned choices are only the methods, not goals in itself. The goals are the liberation of the occupied areas and securing Azerbaijan's independence. Any methods that will help to achieve these goals will be considered by Baku.



UNISCI Discussion Papers

RESERVAS Y TRANSPORTE DE PETRÓLEO EN EL MAR CASPIO: EL OLEODUCTO BAKÚ-TBILISI-CEYHAN

AUTOR¹:	JAVIER MORALES ² UNISCI
FECHA:	Octubre 2004

Introducción

El proyecto de oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan (BTC) está llegando a su fin; a comienzos del próximo año tiene prevista su entrada en servicio. La construcción del BTC estuvo envuelta en una controversia frente a otras rutas alternativas, consideradas más eficientes por las empresas participantes. No obstante, los intereses de los países por los que discurre el oleoducto — Turquía, Georgia y Azerbaiyán— y sobre todo el apoyo de EE.UU., han sido determinantes para la decisión final en favor de esta ruta de transporte.

En el presente artículo, pretendemos poner de relieve las ventajas e inconvenientes de este proyecto, así como su influencia en las relaciones regionales, enmarcándolas en el problema más amplio de los recursos petrolíferos en el mar Caspio. Comenzaremos estudiando la dificultad de determinar las reservas existentes, para tratar después los principales proyectos de nuevos oleoductos que se han considerado, así como las justificaciones —tanto económicas como geopolíticas— de cada uno de ellos. Finalmente, nos centraremos en el oleoducto BTC, analizando su impacto político, social y medioambiental.

1. Las reservas energéticas del Caspio como instrumento político

Los diversos proyectos de construcción de oleoductos y gasoductos desde el mar Caspio hacia los mercados internacionales se han fundamentado en cuatro premisas:

- que existen en la zona importantes yacimientos de petróleo y gas natural, aún teniendo en cuenta solamente las reservas probadas;
- que, al ser el Caspio un mar cerrado, el transporte de los recursos energéticos extraídos en él debe hacerse necesariamente por vía terrestre;

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.

² Javier Morales Hernández es investigador de UNISCI y becario FPU en el Departamento de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente prepara su tesis doctoral *La política de seguridad de la Federación Rusa, 1998-2004*.



- que la red de oleoductos y gasoductos construida en la época soviética —la cual discurre en dirección noroeste, hacia Rusia y el mar Negro— es inadecuada en las actuales circunstancias;
- que las reservas del Caspio son lo suficientemente grandes, y su explotación lo suficientemente factible, como para justificar los costes ocasionados por la construcción y mantenimiento de nuevas rutas de transporte.

Las dos primeras valoraciones se ajustan a una realidad objetiva; sin embargo, las dos últimas constituyen valoraciones subjetivas, que merecen una atención más detenida por nuestra parte.

Aunque las reservas de gas natural en el Caspio son comparables a las de petróleo, o incluso mayores, las compañías extranjeras han mostrado hasta ahora mayor interés en la explotación de los yacimientos de crudo;³ por esta razón, en el presente artículo nos centraremos en esta última fuente de energía.

1.1. La cuestión de las reservas petrolíferas y su explotación

Las mayores reservas de petróleo de la región se encuentran en Kazajstán y Azerbaiyán. En suelo kazajo, destacan los yacimientos de Tengiz, Karachaganak y Kashagan; mientras que frente a las costas azeríes se localizan los de Azeri, Chirag y Gunashli —conocidos colectivamente como ACG—, en el fondo marino del Caspio.

Ante todo, debemos señalar que la cuantía de las reservas, incluso las probadas, varía notablemente según las fuentes (fig. 1). En primer lugar, tenemos los datos ofrecidos por el Departamento de Energía estadounidense —que proceden, según este organismo, de distintas valoraciones externas—, en forma de un amplio intervalo entre una estimación mínima y otra máxima. Si consultamos otras cifras, como las de la compañía BP, advertimos que —salvo en el caso de Uzbekistán— se aproximan bastante más al límite inferior que al superior de las ofrecidas por EE.UU.

Por otra parte, las reservas aún no probadas suponen según la Administración norteamericana unas cantidades exorbitantes, que de ser ciertas colocarían a Kazajstán por delante de los Emiratos Árabes Unidos y en un lugar cercano al de Irak; en cuanto a Azerbaiyán y Turkmenistán, superarían con creces al propio EE.UU.⁴ Tales estimaciones permitieron al vicesecretario de Estado Strobe Talbott declarar en 1997 que el total de las reservas petrolíferas en el Caspio alcanzaba los 200.000 millones de barriles, más que ninguna otra región del mundo a excepción de Oriente Medio.⁵

³ Energy Information Administration (EIA), U.S. Department of Energy: “Caspian Sea Region”, *EIA Country Analysis Briefs* (August 2003), p. 4, en <http://www.eia.doe.gov>.

⁴ Los EAU tenían unas reservas probadas de 97.800 millones de barriles a finales de 2003, e Irak de 115.000. EE.UU., por su parte, contaba con 30.700 millones de barriles. BP (2004): “Oil”, en *BP Statistical Review of World Energy 2004*, p. 4, en <http://www.bp.com>.

⁵ La región de Oriente Medio poseía a finales de 2003 unas reservas probadas de 726.600 millones de barriles. *Ibid.* Las declaraciones de Talbott las recoge Dilip Hiro en “Why is the US Inflating Caspian Oil Reserves?”, *Middle East International*, n.º 558, 12 de septiembre de 1997, p. 18, citado en Dekmejian, R. Hrair y Simonian, Hovann H. (2001): *Troubled Waters: The Geopolitics of the Caspian Region*. Londres, I. B. Tauris, p. 30.



Fig. 1. Reservas de petróleo en el mar Caspio según BP y el Departamento de Energía de EE.UU. (millones de barriles).

País	BP ⁶ (2003)	Departamento de Energía EE.UU. ⁷ (2003)		
	Reservas probadas	Reservas probadas	Reservas posibles	Total reservas posibles (probadas + posibles)
Kazajstán	9.000	9.000-17.600	92.000	101.000-109.600
Azerbaiyán	7.000	5.000-12.500	32.000	39.000-44.500
Turkmenistán	500	500-1.700	38.000	38.500-39.700
Uzbekistán	600	300-600	2.000	2.300-2.600
Rusia*		300	7.000	7.300
Irán*		100	15.000	15.100
Total Caspio		17.200-32.800	186.000	203.200-218.800

* Sólo las áreas cercanas al mar Caspio.

La mayoría de los expertos —como De Quinto y Del Lledó, Dekmejian y Simonian, Djalili y Kellner, Jaffe y Manning, Peimani o Roberts ⁸— están de acuerdo en que las reservas reales son notablemente inferiores a los datos de la Administración estadounidense. Diversos estudios publicados con posterioridad a las declaraciones de Talbott han situado las reservas totales del Caspio entre los 25.000 y los 100.000 millones de barriles.⁹

⁶ BP Statistical Review of World Energy 2004, *op. cit.*, p. 4. Los datos están referidos al final de 2003.

⁷ Energy Information Administration (EIA), U.S. Department of Energy: “Caspian Sea Region: Key Oil and Gas Statistics” (August 2003), en <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/caspstats.html>.

⁸ De Quinto, Javier y Del Lledó Marín, María (1999): *Aspectos económicos y logísticos relativos a los hidrocarburos del mar Caspio*. UNISCI Papers, n.º 14. Madrid, Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI), p. 21; De Quinto, Javier (2000): “Economic and Political Aspects of Hydrocarbons in the Caspian Sea Region”, en Marquina, Antonio y Brauch, Hans Günter (eds.): *Political Stability and Energy Cooperation in the Mediterranean*. Madrid / Mosbach, Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI) / AFES-PRESS, p. 208; Djalili, Mohammad-Reza y Kellner, Thierry (2003): “El Caspio: corazón de la nueva geopolítica”, en *La nueva Asia Central: realidades y desafíos*. Barcelona, Bellaterra, pp. 219-221; Roberts, John: “Energy Reserves, Pipeline Routes and the Legal Regime in the Caspian Sea”, en Chufrin, Gennady (2001): *The Security of the Caspian Sea Region*. Oxford, Oxford University Press / SIPRI, pp. 34-35; Jaffe, Amy: “U.S. Policy Towards the Caspian Region: Can the Wish-List Be Realized?”, en Chufrin, Gennady (2001): *The Security of the Caspian Sea Region*. Oxford, Oxford University Press / SIPRI, p. 140; Jaffe, Amy Myers y Manning, Robert A.: “The Myth of the Caspian ‘Great Game’: The Real geopolitics of Energy”, *Survival*, vol. 40, n.º 4 (Winter 1998-1999), p. 114; Dekmejian y Simonian, *op. cit.*, p. 30; Peimani, Hooman (2001): *The Caspian Pipeline Dilemma: Political Games and Economic Losses*. Westport, Praeger, p. 10.

⁹ Djalili y Kellner citan datos del International Institute for Strategic Studies (IISS), según los cuales las reservas totales —incluyendo las no probadas— se situarían entre los 25.000 y los 35.000 millones de barriles. Véase IISS (1998): *Strategic Survey 1997-1998*, Oxford, Oxford University Press / IISS, p. 23, citado en Djalili y Kellner, *op. cit.*, p. 220. De Quinto menciona las estimaciones del economista Robert Priddle, de la Agencia Internacional de la Energía (IEA), y de Monument Oil, que en 1999 cifraban las reservas posibles en, respectivamente, 15.000-40.000 y 20.000-35.000 millones de barriles. Véase De Quinto, *op. cit.*, p. 208. Según el estudio realizado por la



Los motivos de estas discrepancias son tanto económicos como políticos. Los países productores de la región —entre los que destacan, como hemos visto, Kazajstán y Azerbaiyán— consideran sus recursos petrolíferos como el principal motor para el desarrollo de sus economías, aspirando a convertirse en el equivalente de las *petromonarquías* de la península Arábiga. Sin embargo, para lograrlo necesitan atraer a las compañías extranjeras, ya que por sí solas no cuentan con la tecnología necesaria para la explotación de sus yacimientos. Por esta razón, han tenido interés en difundir unas estimaciones lo más altas posibles de sus reservas, de forma que las empresas petroleras de otros países consideren que pueden rentabilizar sus inversiones en el Caspio. Además, como señala De Quinto, las elites gobernantes en el Caspio tratan de incrementar la confianza de la población en la progresiva mejora de su situación económica, con el fin de mantener la estabilidad interna y evitar protestas sociales.¹⁰

Así, desde la pasada década se han constituido consorcios para la explotación de las reservas petrolíferas en el Caspio, formados por multinacionales extranjeras junto con la compañía petrolera nacional del país productor. El caso más significativo en cuanto al petróleo fue el llamado “contrato del siglo” —término que reflejaba las elevadas expectativas que existían en un primer momento en cuanto a la importancia de los yacimientos—, firmado en 1994, que dio lugar a la Azerbaijan International Oil Company (AIOC) para la extracción de crudo en los yacimientos azeríes de ACG.¹¹

Vemos así que las expectativas de las compañías presentes en el Caspio se basan en gran medida en previsiones de un rápido crecimiento de la producción debido a la explotación de nuevas reservas. Según el Departamento de Energía de EE.UU., entre 2002 y 2010 se duplicaría la extracción de crudo (fig. 2). No obstante, hay que señalar que independientemente del tamaño de los yacimientos no explorados, la explotación de los mismos presenta otras dificultades de carácter técnico: gran parte de las reservas se encuentran bajo el fondo marino del Caspio, con lo que la construcción de plataformas petrolíferas *offshore* eleva sustancialmente los costes.¹² A esto se añade la escasez de equipamiento adecuado para las perforaciones, por la dificultad de transportarlo hasta el Caspio: la construcción de un pozo petrolífero puede tardar así hasta dos años, frente a dos o tres meses en otras partes del mundo.¹³

consultora escocesa Wood McKenzie, el Caspio tendría 26.010 millones de barriles de reservas probadas y 58.000-64.000 de reservas posibles. Datos proporcionados por Wood McKenzie a Dekmejian y Simonian, *op. cit.*, p. 32. Finalmente, Jaffe cita estimaciones de geólogos que amplían las reservas totales posibles hasta 140.000 millones de barriles, pero la propia autora valora muy escépticamente este dato, por su carácter especulativo. Véase Jaffe, *op. cit.*, p. 140.

¹⁰ De Quinto, *op. cit.*, pp. 219-220.

¹¹ En la fig. 3, más adelante, detallaremos la composición de AIOC.

¹² Dekmejian y Simonian, *op. cit.*, p. 33; Djalili y Kellner, *op. cit.*, p. 220.

¹³ Jaffe, *op. cit.*, p. 141.



Fig. 2. Producción de petróleo en el mar Caspio según el Departamento de Energía de EE.UU. (miles de barriles / día).¹⁴

País	1992	2002	2010 (est.)
Kazajistán	530	939	1.617-2.400
Azerbaiyán	222	318	789-1.140
Turkmenistán	110	184	374-964
Uzbekistán	66	152	205-240
Rusia*	n.a.	n.a.	150
Irán*	n.a.	n.a.	n.a.
Total Caspio	928	1.593	3.135-4.894

* Sólo las áreas cercanas al mar Caspio.

n.a. = no disponible

Estas esperanzas de nuevos yacimientos petrolíferos no se han hecho realidad: salvo el de Kashagan en Kazajistán, descubierto en 2000, varias otras zonas donde se han realizado exploraciones —como Karabaj, Dan Ulduzu, Ashrafi, Yalama y Kurdashi, en Azerbaiyán, o Aktyubinsk en territorio kazajo— han dado un resultado negativo. La exploración del yacimiento azerí de Shah Deniz dio como resultado, en lugar de petróleo, el descubrimiento de grandes reservas de gas natural.¹⁵ Esto hace pensar que la región puede tener mayor futuro como productora de gas que de petróleo, en contra de las opiniones iniciales.¹⁶

1.2. La cuestión de los oleoductos

Los intereses ya mencionados de Azerbaiyán, Kazajistán y Turkmenistán, apoyados por EE.UU., trajeron como consecuencia la elaboración de diversos proyectos para la construcción de nuevos oleoductos, de forma que estos países puedan exportar su petróleo a los mercados internacionales sin depender de la red heredada de la URSS, que atraviesa territorio de Rusia. Los principales trazados propuestos fueron los siguientes:¹⁷

- Northern Route Export Pipeline (NREP): desde Bakú hasta el puerto ruso de Novorossiysk, en el mar Negro, actualizando la ruta existente en la época soviética. Construido y en funcionamiento.
- Western Route Export Pipeline (WREP): desde Bakú hasta Supsa, en la costa de Georgia. Construido y en funcionamiento.

¹⁴ EIA: “Caspian Sea Region: Key Oil and Gas Statistics”, *op. cit.*

¹⁵ Dekmejian y Simonian, *op. cit.*, p. 31.

¹⁶ Djalili, y Kellner, *op. cit.*, p. 222.

¹⁷ De Quinto y Del Lledó, *op. cit.*, pp. 59-61; EIA: “Caspian Sea Region”, *op. cit.*, pp. 4-7.



- Bakú-Tbilisi-Ceyhan (BTC) Pipeline: desde los yacimientos azeríes *offshore* hasta la costa turca en el Mediterráneo, pasando por Georgia. En construcción; prevista su apertura en 2005.
- Caspian Pipeline Consortium (CPC) Pipeline: desde los campos petrolíferos de Kazajstán hasta Novorossiysk. Construido y en funcionamiento.
- Trans-Caspian Pipeline (TCP): desde Kazajstán o Turkmenistán, atravesando el fondo del Caspio, hasta Azerbaiyán, donde enlazaría con otro oleoducto.
- China National Petroleum Corporation (CNPC) Pipeline: desde la costa de Kazajstán en el mar Caspio hasta China.
- Central Asia Oil Pipeline (CAOP): desde Turkmenistán hasta la costa pakistaní, atravesando Afganistán.
- Southern Pipeline: desde el Caspio hasta el Golfo Pérsico, atravesando Irán.

Las rutas Bakú-Novorossiysk (NREP) y Bakú-Supsa (WREP) comenzaron a funcionar a principios de los noventa, para transportar en una primera fase el crudo obtenido en los yacimientos de Azerbaiyán por el consorcio AIOC: de ahí su denominación de *early oil pipelines*. Para una segunda fase, en la que se esperaba aumentar sustancialmente la producción, se debatió si ampliar la WREP o construir un nuevo oleoducto hasta Turquía. Finalmente se decidió la segunda opción como *main oil pipeline*, que se convertiría en el proyecto BTC.

La elección del BTC muestra cómo los criterios políticos han sido tan importantes como los económicos en las decisiones sobre las nuevas rutas de transporte energético. Al no producirse el previsto crecimiento de la producción, parecía poco rentable construir un oleoducto de una longitud de 1.700 km., y con dificultades añadidas por el relieve del terreno. No obstante, el decidido apoyo de la Administración de EE.UU. contribuyó de manera notable a su realización, pese a las reticencias de las empresas participantes.

Otro ejemplo lo encontramos en Afganistán, donde la compañía estadounidense Unocal inició negociaciones con el régimen de los talibanes para la construcción del CAOP, hasta que los vínculos de dicho régimen con Osama bin Laden y el ataque con misiles ordenado por Clinton en 1998 contra las bases de Al Qaeda paralizaron el proyecto.¹⁸ La inestabilidad actual en el país no hace prever que se retome el proyecto próximamente.

Pero es en el caso de la “ruta sur” donde queda de relieve más claramente la dependencia del comercio energético respecto de las relaciones políticas. Para muchos analistas, un oleoducto desde el Caspio hasta el Golfo Pérsico —donde ya existe la infraestructura suficiente para el transporte de crudo a otros mercados— sería la solución óptima desde el punto de vista económico, más eficiente que el BTC; y preferida por empresas como BP o Exxon Mobil. Sin embargo, esta ruta contaría con el veto de Washington, ya que para EE.UU. es un interés estratégico fundamental evitar que Irán se beneficie de la explotación de los recursos del Caspio, como sucedería de construirse un oleoducto atravesando su territorio. En

¹⁸ Sobre ello, véase por ejemplo Rashid, Ahmed (2002): *Los talibán: el Islam, el petróleo y el nuevo “Gran Juego” en Asia Central*. Barcelona, Península, pp. 275-342.



consecuencia, el comercio con este país fue prohibido por diversas órdenes ejecutivas aprobadas por Clinton en 1995 y 1997, así como por la *Iran-Libya Sanctions Act* de 1996.¹⁹

2. Ventajas e inconvenientes de la construcción del oleoducto BTC

El BTC, ya casi finalizado, transportará el crudo extraído en los yacimientos de ACG, en Azerbaiyán, hasta el puerto turco de Ceyhan, en el Mediterráneo. El oleoducto está siendo construido por un consorcio internacional liderado por la compañía británico-estadounidense BP Amoco —como accionista mayoritario y líder del proyecto—, la compañía estatal azerí State Oil Company of Azerbaijan (SOCAR), la turca TPAO, la noruega Statoil, las estadounidenses Unocal, Amerada Hess y Conoco Phillips, las japonesas Itochu e INPEX, la italiana Eni y la francesa Total Fina Elf. Como vemos, se trata de prácticamente las mismas empresas integradas en la AIOC (fig. 3):

¹⁹ Djalili y Kellner, *op. cit.*, pp. 219, 231-232; Peimani, *op. cit.*, pp. 10-11; Sagers, Matthew: “The Oil Industry in the Southern-Tier Former Soviet Republics”, *Post-Soviet Geography*, vol. 35, n.º 5 (May 1994), p. 268n, citado en Dekmejian y Simonian, *op. cit.*, p. 29.



Fig. 3. Empresas participantes en la AIOC (explotación del ACG) y en el proyecto BTC.

Azerbaijan International Operating Company (AIOC) ²⁰		Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline Company (BTC Co.) ²¹	
Compañía	%	Compañía	%
BP Amoco	34,1	BP Amoco	30,1
Unocal	10,3	SOCAR	25
INPEX ²²	10	Unocal	8,9
SOCAR	10	Statoil	8,71
Statoil	8,6	TPAO	6,53
Exxon	8	Eni ²³	5
TPAO	6,7	Total Fina Elf	5
Pennzoil	5,6	Itochu	3,4
Itochu	3,9	INPEX	2,5
Delta Hess ²⁴	2,7	Conoco Phillips	2,5
		Amerada Hess ²⁵	2,36

La justificación oficial de la elección de la ruta BTC como *main oil pipeline* frente a otras alternativas se encuentra en que, al finalizar en el Mediterráneo en lugar de en el mar Negro — como ocurre con los oleoductos Bakú-Novorossiysk y Bakú-Supsa—, se evita incrementar el tráfico de los ya de por sí congestionados estrechos turcos del Bósforo y de los Dardanelos.²⁶ Además, el puerto de Ceyhan está acondicionado para petroleros de gran tamaño (*Very Large Crude Carriers*, VLCC), los cuales no podrían atravesar dichos estrechos.

Sin embargo, no se menciona la cuestión de la rentabilidad: el BTC ha sido diseñado para transportar un millón de barriles diarios, pero la producción del ACG no ha alcanzado esa cifra ni parece probable que lo haga, a pesar de las optimistas proyecciones del Departamento de

²⁰ BP (2003): “The Caspian”, *BP Location Reports*, en <http://www.bp.com>.

²¹ “Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) Pipeline” (2004), en <http://www.caspiandevlopmentandexport.com>.

²² La compañía rusa Lukoil se retiró de AIOC a finales de 2002, vendiendo su participación a la japonesa INPEX. Véase Blum, Douglas W. (2003): “Why Did Lukoil Really Pull Out of the Azeri-Chirag-Guneshli Oilfield?”. PONARS Policy Memo No. 286. Washington, Center for Strategic and International Studies (CSIS), p. 1, en <http://www.csis.org/ruseura/ponars>.

²³ Antes Agip, según los datos de BP en 2003. BP: “The Caspian”, *op. cit.*

²⁴ Formada por la compañía saudí Delta Oil y la estadounidense Amerada Hess.

²⁵ Antes Delta Hess, al igual que en el AIOC, según los datos de BP en 2003. Véase también la nota anterior. BP: “The Caspian”, *op. cit.*

²⁶ “Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) Pipeline”, *op. cit.*



Energía estadounidense.²⁷ A esto se añaden los elevados costes de la construcción del oleoducto, superiores a los 2.000 millones de dólares. Por esta razón, las esperanzas se han vuelto hacia el TCP: con el transporte de crudo kazajo hasta Bakú, donde conectaría con el BTC, podría aumentarse sensiblemente el volumen transportado.²⁸

Una motivación adicional para las compañías que no acababan de estar convencidas de lo acertado de su inversión, como la propia BP, fue el proyecto de gasoducto Bakú-Tbilisi-Erzurum (BTE), que discurrirá paralelamente al BTC durante la primera mitad del recorrido, hasta enlazar con la red turca, llevando el gas extraído en el yacimiento de Shah Deniz: Turquía ha presentado así sus adquisiciones de gas natural como compensación por su interés en la construcción del BTC.²⁹ La fusión de BP con la petrolera estadounidense Amoco en 1999 otorgó con toda probabilidad un mayor peso a las posiciones de la Administración de EE.UU., influyendo en la decisión final de optar por la ruta Bakú-Ceyhan.

Otro de los problemas lo constituye el mantenimiento de la seguridad frente a posibles ataques o actos terroristas. El establecimiento de asesores militares estadounidenses en Georgia tras el 11-S ha beneficiado al proyecto BCP, contribuyendo a garantizar la protección del oleoducto.³⁰ Tbilisi ha recibido además una importante ayuda militar de EE.UU. desde entonces: de 0,4 millones de dólares en 2001, pasó a 30,8 en 2002 y 8,2 en 2003.³¹ Turquía, país miembro de la OTAN, cuenta con unas importantes fuerzas armadas —más de medio millón de efectivos—, pero tiene la dificultad de vigilar el oleoducto a su paso por terreno muy montañoso.³²

El impacto medioambiental y social del proyecto es uno de sus elementos más controvertidos. Una plataforma internacional de asociaciones y ONG mantiene una campaña en contra del BTC, advirtiendo de los riesgos de contaminación en caso de rotura accidental o sabotaje, y denunciando los perjuicios ocasionados a las comunidades locales situadas en el trayecto.³³ A finales del pasado mes de julio, por ejemplo, el World Wildlife Fund (WWF) revelaba que la construcción se había adentrado dentro de un parque natural, pero BP decidió proseguir con la misma sin el necesario permiso del Ministerio de Medio Ambiente georgiano. Por otra parte, el Comité de Comercio e Industria del parlamento británico reclamaba en mayo

²⁷ La producción de Azerbaiyán a finales de 2003 era de 313.000 barriles diarios. *BP Statistical Review of World Energy 2004*, *op. cit.*, p. 6.

²⁸ Djalili, y Kellner, *op. cit.*, p. 246; Karagiannis, Emmanuel (2002): *Energy and Security in the Caucasus*. Londres, Routledge Curzon, pp. 30-31.

²⁹ Jaffe, *op. cit.*, p. 149.

³⁰ Djalili y Kellner, *op. cit.*, p. 247.

³¹ International Institute for Strategic Studies (IISS) (2003): *The Military Balance 2003-2004*. Oxford, Oxford University Press / IISS, p. 253.

³² Sin embargo, el presupuesto de defensa turco en 2003 fue de sólo 7.800 millones de dólares para unas fuerzas armadas de unos 515.000 efectivos; cifra inferior incluso a la de España, con 8.500 millones de dólares para 150.000 efectivos. Indiquemos, no obstante, que en Turquía existe un sistema de servicio militar obligatorio, que supone un coste menor que el de unas fuerzas profesionales como las españolas. En el caso turco, hay que sumar además 20,3 millones de dólares de ayuda militar estadounidense. *Ibid.* pp. 55, 58, 250.

³³ Véase Muttit, Greg y Marriott, James (2002): *Some Common Concerns: Imagining BP's Azerbaijan-Georgia-Turkey Pipelines System*. Londres, PLATFORM / The Corner House / Friends of the Earth International / Campaña per la Riforma della Banca Mondiale / CEE Bankwatch Network / The Kurdish Human Rights Project. BP, por su parte, sostiene que la anchura del oleoducto se está manteniendo al mínimo (28-32 m.), y que al estar enterrado a lo largo de todo su recorrido la superficie podrá seguir siendo utilizada para la agricultura o pastos del ganado. "Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) Pipeline", *op. cit.*



de este año una investigación más detenida sobre las alegaciones de que el material utilizado para recubrir el oleoducto era defectuoso, lo que podría dar lugar a fugas de petróleo.³⁴

Conclusiones: implicaciones para la seguridad regional

Las relaciones regionales en el Caspio han evolucionado en los últimos años hasta configurar dos “bloques” rivales: uno apoyado por EE.UU., y formado por Turquía, Azerbaiyán, Georgia e Israel; y otro compuesto por Rusia, Irán, Armenia y, en menor medida, Grecia.³⁵

El país que ha defendido con mayor firmeza la opción por el oleoducto BTC —aparte naturalmente de Azerbaiyán, Georgia y Turquía— ha sido sin duda EE.UU. Desde la pasada década, la Administración estadounidense ha definido el mar Caspio como zona de interés estratégico, para diversificar sus fuentes de abastecimiento de petróleo en previsión de una creciente inestabilidad en Oriente Medio, como alternativa a su dependencia de los países del golfo Pérsico y en especial de Arabia Saudí.³⁶ Al comprometerse a apoyar la independencia de los nuevos Estados del Cáucaso y Asia Central, EE.UU. ha reforzado en estos la tendencia a exagerar la cuantía de sus reservas.³⁷ Por otra parte, como indican Djalili y Kellner, Washington se ha servido de la supuesta existencia de grandes yacimientos en el Caspio para presionar a la OPEP y evitar una subida de los precios.³⁸

La presencia de tropas estadounidenses en Uzbekistán y Kirguizistán, además de las situadas en Afganistán e Irak, permitirá a EE.UU. una mayor influencia en el mar Caspio, contribuyendo a la seguridad de un oleoducto submarino desde Kazajstán hasta Bakú, donde se uniría con el BTC. En este planteamiento se enmarcan también los ejercicios navales de EE.UU. y Azerbaiyán, celebrados en el Caspio en enero de este año, y orientados a preparar a las fuerzas azeríes para defender las plataformas petrolíferas.³⁹

La defensa del BTC por Turquía se enmarca dentro de un proceso de reafirmación de este país en la región,⁴⁰ iniciado en 1998 con la firma en Ankara de una declaración conjunta con Azerbaiyán, Georgia, Kazajstán y Uzbekistán en apoyo del oleoducto. Como indica Garrido, países como Rusia e Irán han percibido negativamente estos movimientos, que favorecen la penetración estadounidense en la región y les privan de la posibilidad de ejercer un liderazgo propio.⁴¹ Sin embargo, aunque Turquía ha defendido sus intereses frente a Moscú y Teherán en la competición por las rutas de transporte energético, es favorable a la cooperación con

³⁴ Baku-Ceyhan Campaign: “Baku-Ceyhan Pipeline Stopped as BP Caught Violating Georgian Law”, 27 de julio de 2004; “Parliamentary Committee Criticises UK Government over Controversial Pipeline”, 20 de mayo de 2004, en <http://www.bakuceyhan.org.uk>.

³⁵ Aydin, Mustafa; “Political (In)stability in the Caucasus”, en Marquina, Antonio y Brauch, Hans Günter (eds.) (2000): *Political Stability and Energy Cooperation in the Mediterranean*. Madrid / Mosbach, Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI) / AFES-PRESS, p. 171; Dekmejian y Simonian, *op. cit.*, pp. 111-112.

³⁶ Véase Peimani, *op. cit.*, pp. 10-11.

³⁷ *Ibid.*, p. 10.

³⁸ Djalili y Kellner, *op. cit.*, p. 219.

³⁹ ITAR-TASS: “U.S., Azerbaijan begin 10-day naval exercises”, 26 enero 2004, en <http://www.itar-tass.com>.

⁴⁰ Dekmejian, y Simonian, *op. cit.*, pp. 107-108.

⁴¹ Garrido Rebolledo, Vicente (2000): “La política exterior de Turquía hacia el Cáucaso, el Caspio y las relaciones regionales con Rusia e Irán”, en *La política exterior de Turquía*. UNISCI Papers, n.º 17-18. Madrid, Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI), 92-94.



Rusia, y no comparte las posiciones estadounidenses en cuanto al aislamiento de Irán.⁴² Las relaciones ruso-turcas, pese a ello, se ven afectadas por las diferencias en cuanto al conflicto de Nagorno Karabaj, en el que Turquía apoya a Azerbaiyán y Rusia a la población armenia; o por las acusaciones mutuas de ayuda a los separatistas chechenos y kurdos.

Georgia, como ya hemos apuntado, se ha beneficiado de una importante ayuda militar y entrenamiento para sus fuerzas armadas por EE.UU. Si, como declaraba Washington, uno de sus objetivos era preparar a las tropas georgianas para garantizar la seguridad en el norte del país, evitando que se convierta en refugio de las guerrillas chechenas, esto podría contribuir — de tener éxito— a disminuir las recientes tensiones de Tbilisi con Moscú. La aceptación por parte rusa de la inevitabilidad de la construcción del BTC, y los otros acuerdos que está realizando por su parte con varios países de la zona para el suministro energético, hacen prever que las disputas con Georgia no tendrán a la energía como principal protagonista.

En cuanto a Azerbaiyán, el conflicto de Nagorno Karabaj continúa sin ser resuelto, por lo que una reanudación de las hostilidades puede afectar la seguridad del BTC, que a su paso por territorio azerí discurre a menos de 20 km. de la línea de alto el fuego entre ambos ejércitos. Bakú está utilizando los ingresos obtenidos de la exportación de petróleo para modernizar sus fuerzas armadas, lo que podría darle a largo plazo una ventaja sobre las tropas armenias. Sin embargo, actualmente la mitad de estos ingresos debe dedicarse al mantenimiento de los refugiados, con lo que dicha posibilidad no se hará realidad en un futuro próximo.⁴³

Siglas y abreviaturas

ACG	Azeri, Chirag y Gunashli
AIOC	Azerbaijan International Operating Company
BTC	Bakú-Tbilisi-Ceyhan
BTE	Bakú-Tbilisi-Erzurum
CAOP	Central Asia Oil Pipeline
CNPC	China National Petroleum Corporation
CPC	Caspian Pipeline Consortium
MEP	Main Export Pipeline
NREP	Northern Route Export Pipeline
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
SCP	South Caucasus Pipeline

⁴² Karaosmanoglu, Ali: “Turkey’s Objectives in the Caspian Region”, en Chufrin, Gennady (2001): *The Security of the Caspian Sea Region*. Oxford, Oxford University Press / SIPRI, p. 158.

⁴³ IISS: *The Military Balance 2003-2004*, op. cit., pp. 31-32.



SOCAR	State Oil Company of Azerbaijan
TCP	Trans-Caspian Pipeline
VLCC	Very Large Crude Carriers
WREP	Western Route Export Pipeline

Bibliografía

Libros y monografías:

- Aydin, Mustafa; “Political (In)stability in the Caucasus”, en Marquina, Antonio y Brauch, Hans Günter (eds.) (2000): *Political Stability and Energy Cooperation in the Mediterranean*. Madrid / Mosbach, Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI) / AFES-PRESS.
- Chufrin, Gennady: “The Caspian Sea Basin: The Security Dimensions”, en Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (1999): *SIPRI Yearbook 1999: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford, Oxford University Press / SIPRI.
- De Quinto, Javier: “Economic and Political Aspects of Hydrocarbons in the Caspian Sea Region”, en Marquina, Antonio y Brauch, Hans Günter (eds.) (2000): *Political Stability and Energy Cooperation in the Mediterranean*. Madrid / Mosbach, Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI) / AFES-PRESS.
- — y Del Lledó Marín, María (1999): *Aspectos económicos y logísticos relativos a los hidrocarburos del mar Caspio*. UNISCI Papers, n.º 14. Madrid, Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI).
- Dekmejian, R. Hrair y Simonian, Hovann H. (2001): *Troubled Waters: The Geopolitics of the Caspian Region*. Londres, I. B. Tauris.
- Djalili, Mohammad-Reza y Kellner, Thierry (2003): “El Caspio: corazón de la nueva geopolítica”, en *La nueva Asia Central: realidades y desafíos*. Barcelona, Bellaterra.
- Garrido Rebolledo, Vicente (2000): “La política exterior de Turquía hacia el Cáucaso, el Caspio y las relaciones regionales con Rusia e Irán”, en *La política exterior de Turquía*. UNISCI Papers, n.º 17-18. Madrid, Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI).
- International Institute for Strategic Studies (IISS) (2004): *Strategic Survey 2003/4: An Evaluation and Forecast of World Affairs*. Oxford, Oxford University Press / IISS.
- Jaffe, Amy: “U.S. Policy towards the Caspian Region: Can the Wish-List Be Realized?”, en Chufrin, Gennady (2001): *The Security of the Caspian Sea Region*. Oxford, Oxford University Press / SIPRI.
- Karagiannis, Emmanuel (2002): *Energy and Security in the Caucasus*. Londres, Routledge Curzon.



- Karaosmanoglu, Ali: “Turkey’s Objectives in the Caspian Region”, en Chufrin, Gennady (2001): *The Security of the Caspian Sea Region*. Oxford, Oxford University Press / SIPRI.
- Klare, Michael T. (2003): *Guerras por los recursos: el futuro escenario del conflicto global*. Barcelona, Urano.
- Muttit, Greg y Marriott, James (2002): *Some Common Concerns: Imagining BP’s Azerbaijan-Georgia-Turkey Pipelines System*. Londres, PLATFORM / The Corner House / Friends of the Earth International / Campagna per la Riforma della Banca Mondiale / CEE Bankwatch Network / The Kurdish Human Rights Project.
- Peimani, Hooman (2001): *The Caspian Pipeline Dilemma: Political Games and Economic Losses*. Westport, Praeger.
- Rashid, Ahmed (2002): *Los talibán: el Islam, el petróleo y el nuevo “Gran Juego” en Asia Central*. Barcelona, Península.
- Roberts, John: “Energy Reserves, Pipeline Routes and the Legal Regime in the Caspian Sea”, en Chufrin, Gennady (2001): *The Security of the Caspian Sea Region*. Oxford, Oxford University Press / SIPRI.

Artículos:

- Baku-Ceyhan Campaign: “Parliamentary Committee Criticises UK Government over Controversial Pipeline”, 20 de mayo de 2004, en <http://www.bakuceyhan.org.uk>.
- — “Baku-Ceyhan Pipeline Stopped as BP Caught Violating Georgian Law”, 27 de julio de 2004, en <http://www.bakuceyhan.org.uk>.
- Blum, Douglas W. (2003): “Why Did Lukoil Really Pull Out of the Azeri-Chirag-Guneshli Oilfield?”. PONARS Policy Memo No. 286. Washington, Center for Strategic and International Studies (CSIS), en <http://www.csis.org/ruseura/ponars>.
- ITAR-TASS: “U.S., Azerbaijan begin 10-day naval exercises”, 26 enero 2004, en <http://www.itar-tass.com>.
- Jaffe, Amy Myers y Manning, Robert A.: “The Myth of the Caspian ‘Great Game’: The Real geopolitics of Energy”, *Survival*, vol. 40, n.º 4 (Winter 1998-1999), pp. 112-129.

Obras de referencia, mapas y estadísticas:

- BP (2004): “Oil”, en *BP Statistical Review of World Energy 2004*, en <http://www.bp.com>.
- Energy Information Administration (EIA), U.S. Department of Energy: “Caspian Sea Region: Key Oil and Gas Statistics” (August 2003), en <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/caspstats.html>.
- INOGATE: *Oil and Gas Directory 2003-2004*, en <http://www.inogate.org>.
- International Institute for Strategic Studies (IISS) (2003): *The Military Balance 2003-2004*. Oxford, Oxford University Press / IISS.

**Documentos:**

- BBC (2004): “Country Profile: Azerbaijan”, en http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/country_profiles/1235976.stm.
- BP (2003): “The Caspian”, *BP Location Reports*, en <http://www.bp.com>.
- “Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) Pipeline” (2004), en <http://www.caspiandevlopmentandexport.com>.
- Energy Information Administration (EIA), U.S. Department of Energy: “Caspian Sea Region”, *EIA Country Analysis Briefs* (August 2003), en <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/caspian.html>.
- —: “Turkey”, *EIA Country Analysis Briefs* (May 2003), en <http://www.eia.doe.gov>.



UNISCI Discussion Papers

BESLÁN: UN PUNTO DE INFLEXIÓN EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO CHECHENO

AUTOR¹:	ALBERTO PRIEGO Universidad Complutense de Madrid, UNISCI
FECHA:	Octubre 2004

Los prolegómenos del tercer aniversario del 11-S han supuesto un contraataque del terrorismo internacional. Los atentados de Beer-Sheva, Moscú, Tula, Grozni, Taba y sobre todo la masacre de Beslán son una nueva vuelta de tuerca para las sociedades que sufren esta nueva plaga. El terrorismo trata de desvertebrar las sociedades haciendo aflorar los sentimientos más primarios tal como afirma Bruce Hofman: “*terrorists seek to elicit and irrational emotional response*”² El caos³ es sin lugar a dudas uno de los deseos terroristas ya que, al igual que pretendía el terrorismo anarquista en el siglo XIX, éste busca acabar con el orden social⁴.

El atentado de Beslán ha reforzado un hecho que se dio con el 11-S, la necesidad de descontextualizar⁵ el terrorismo, es decir, de centrarnos en sus trágicas consecuencias evitando justificarlo con causas ancladas en el tiempo. Es fundamental evitar estas tragedias ya que la sociedad se resiente y ve destruidos sus fundamentos sociales y democráticos. La descontextualización del terrorismo es un concepto atribuible a Richard Perle⁶. Se trata de ver que ninguna causa puede justificar acciones terroristas aunque, como en el caso de Chechenia, se hayan vulnerado los derechos humanos a lo largo de la historia.

El primer gran atentado en Rusia se remonta a 1879 cuando un grupo denominado *Narodnaya Volya* atentó contra el zar Alejandro II. Precisamente, el zar que inició las reformas fue premiado con un atentado ya que se percibió como una muestra de debilidad.

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.

² Tan Andrew & Ramakrishna, Kumar, *The new terrorism. Anatomy Trends and counter strategies*, Eastern University Press, Singapore, 2002 pp-46.

³ Declaraciones de Rashid, un preso argelino de 31 años encarcelado en el Reino Unido por un delito de terrorismo “*The only language between you and us is the sword that will strike your necks.*” *The Guardian*, 9-3-2003

⁴ “*Today the terrorist have the will to destroy us, but they do not have the power. There is no doubt that we have the power to crush them*” Netanyahu, Benjamin *Fighting Terrorism. How democracies can defeat the international terrorist network*, Farrar, Straus and Giroux, New York, 2001, pp-xix.

⁵ Expresión atribuible a Richard Perle

⁶ “*It was he (Richard Perle) who came up some years ago with the notion that we must de-contextualise terrorism, that is we must stop trying to understand the reasons that some groups turn to terrorism and simply. No grievance, no injury, no cause is great enough to justify the use of terrorism*” *The Strait Times*, 7-9-2004.



Esta misma percepción es la que tiene Vladimir Putin. Según el presidente, la debilidad ha sido castigada con un ataque en la línea de flotación.

La década de los 90 han sido un infierno para el pueblo ruso. Recordemos el secuestro de Budinovsk, Kyzliar, el teatro Dubrozka o las innumerables bombas en el metro de Moscú. Sin embargo, estos atentados han abierto una brecha profunda en la sociedad rusa. Parece que el golpeo continuo y sobre todo la devastadora crueldad con la que se han empleado los terroristas en el infanticidio de Beslán, han logrado desatar los instintos primarios del pueblo ruso.

Tal y como hemos afirmado, el terrorismo ha provocado una radicalización de la sociedad rusa y por lo tanto una demanda de políticas aun más duras contra el terrorismo. A pesar de que la sociedad rusa está acostumbrada a convivir con el terror, el atentado de Beslán ha atacado sus cimientos haciendo peligrar el equilibrio étnico en el Cáucaso Norte.

La sociedad rusa lo ha entendido como una declaración de guerra⁷. A nivel político tiene una lectura muy clara, el paso de un modelo contraterrorista *pasivo* a uno *activo*⁸, algo que sin lugar a duda se basa en la des-contextualización del terrorismo. Ya no hay justificaciones, ni negociación posible con los terroristas. La crueldad extrema ha provocado que la sociedad rusa no conceda otra oportunidad a los chechenos.

Incluso, desde un punto de vista egoísta es deseable el cambio de modelo, ya que hoy el problema del terrorismo no se circunscribe a un solo Estado, es global. Aunque las causas puedan ser locales el problema atañe a todo el mundo. Hoy, el problema de Chechenia afecta a todo el planeta ya que en palabras del Comisario para los derechos humanos del Consejo de Europa, Álvaro Gil-Robles "*Chechenia es el nuevo campo de pruebas del terrorismo islámico*"⁹

1. Definición de los modelos activos y pasivos:

Mucho antes de que activistas de la red de Osama Bin Laden derribara las Torres Gemelas, ya existían teóricos que hacían interesantes aportaciones sobre las respuestas al terrorismo internacional. Una de las más importantes es la distinción entre sistemas de seguridad pasivos y activos:

A. **Sistemas de seguridad pasivos:** "*many of the potential targets of terrorists are hardened against a potential attack, both for deterrence and to actually blunt the effects of a possible assault. This involves the extensive use of watchmen and undercover security personnel, careful scrutiny of all individuals approaching likely targets such as government facilities and the public transportation system, on site security systems and heightened alertness of the civilian population*"¹⁰

⁷ Declaraciones de S.Ivanov Ministro de Defensa "*A war has been proclaimed to us and we must reserve any possibility to counteract the enemy*" ITAR-TASS, 5-9-2004

⁸ Netanyahu, Benjamín *Fighting Terrorism. How democracies can defeat the international terrorist network*, Farrar, Straus and Giroux, New York, 2001,

⁹ ABC, 5-9-2004.

¹⁰ Idem p-27.



B. **Sistema de seguridad activos:** *“taking the initiative to put use the overwhelming technological and logistical advantages in the hands of law enforcement agencies. This means actively identifying the puddles from which terrorist activity is likely to emerge, monitoring the activities of groups and individuals which advocate violence, analysing and pooling intelligence on their nature goals, and technical capacity for violence and employing pre-emptive surveillance search and seizure, interrogations, detentions and prosecutions when it becomes apparent that planning for terrorist violence is taking place”*

Podríamos afirmar que el paso de un modelo a otro se produce cuando un atentado de dimensiones apocalípticas ataca a una sociedad. El primero en cambiar de modelo fue Estados Unidos tras el 11-S, cuando la Administración Bush declaró la Guerra al Terror. Ahora parece que la tragedia de Beslán va a tener consecuencias parecidas en Rusia¹¹. El Kremlin ha tomado la iniciativa en la lucha contra el terrorismo. El presidente Putin ha reconocido errores que demuestran la ineficacia de un modelo de seguridad pasivo¹² con unos servicios secretos anclados en la guerra fría y una imperiosa necesidad de cambio¹³.

El problema que puede plantear la adopción de un modelo de seguridad activa es el choque con las libertades civiles más básicas, algo que en el caso de Rusia al estar en transición puede ser aún más grave. Esta quiebra en la sociedad es también uno de los objetivos buscados por los terroristas¹⁴. Pretenden dividir las sociedades y desnaturalizarlas, que pierdan su esencia democrática. Sin embargo, los gobernantes tienen que jugar al borde de la legalidad ya que necesitan eliminar el terrorismo puesto que con una amenaza semejante no hay convivencia posible.

Sin lugar a dudas nos encontramos ante una política realista en la que la principal motivación de los Estados es la supervivencia¹⁵. En el caso concreto de Rusia, ya hemos visto los primeros éxitos de esta nueva política: la desactivación de cuatro coches bomba con los que pretendían atentar contra diferentes lugares Moscú destacando la televisión estatal¹⁶, la avenida Kutuzovsky y las calles Granatni y Bogolovski¹⁷. Desde entonces, las televisiones de todo el país son objeto de un plan especial de seguridad que se enmarca dentro de la nueva política del Kremlin¹⁸.

2. La Campaña de Atentados.

Durante los meses de agosto y septiembre del presente año, la Federación Rusa ha vivido su particular 11-S. Cuatro atentados terroristas han provocado la crispación de la sociedad rusa y

¹¹ *“Russian Defense Minister Sergey Ivanov declared on Thursday that it is possible to make pre-emptive strikes at terrorist bases, including those located beyond the boundaries of Russia”* ITAR-TASS, 9-9-2004.

¹² *“We have to admit that we failed to recognize the complexity and danger of the processes going on in our country and the world”* The Denver Post, 5-9-2004

¹³ *“At any rate, we failed to react to them adequately. We demonstrated our weakness, and the weak are beaten”* The Denver Post, 5-9-2004

¹⁴ *“All democratic countries that values personal freedom and fundamental civil liberties will remain vulnerable to terrorism”* Tan Andrew & Ramakrishna, Kumar, *The new terrorism. Anatomy Trends and counter strategies*, Eastern Univeristy Press, Singapore, 2002 pp-46.

¹⁵ Mearsheimer, John J. *The Tragedy of the Great Power politics*.....

¹⁶ *“Two mined cars found parked near apartment blocks in Moscow”* Pravda, 18-9-2004

¹⁷ *“two mined VAZ vehicles were found in Granatni and Bogoslovsky side streets”* Pravda, 18-9-2004

¹⁸ *“Camouflaged men ask questions and check IDs of every person who wants to attend the TV centre in Astrakhan”* Pravda, 21-9-2004



la adopción de una política antiterrorista más agresiva. Sin embargo, esta dura campaña de atentados debe ser entendida como la continuación de la ofensiva que tuvo lugar entre mayo y junio. En estos meses los rebeldes asesinaron al entonces Primer Ministro checheno, Ajmad Kadirov y llevaron a cabo una ofensiva sobre Ingushetia que se saldó con más de cien muertos. Este fue el primer intento de extender la guerra por el Cáucaso.

2.1. Los atentados de los Tupolev.

El 24 de agosto dos aviones que realizaban vuelos internos en la Federación Rusa desaparecieron del radar con un intervalo de dos minutos¹⁹. Aunque en un primer momento se pensó que podía ser un accidente, siempre²⁰ estuvo muy viva la hipótesis del atentado²¹. En la madrugada anterior la aviación federal había lanzado un duro ataque contra la resistencia que, por otro lado, había atacado Grozni con el fin de boicotear las elecciones del día 29 de agosto²².

Sin lugar a dudas, los rebeldes chechenos estaban intentando alterar la paz en la región, rompiendo el débil equilibrio étnico del Cáucaso Norte, región de complicaciones históricas para Moscú desde su conquista. Concretamente los rebeldes que atacaron Grozni fueron encontrados en Prigorodny, región disputada por ingushetios y norosetios²³ y que ya fue objeto de una guerra en 1992. Por este motivo, en esta región hay una gran cantidad de refugiados de las Guerras de Chechenia, gente que lo ha perdido todo y a quien no les importa morir por una causa que muchos consideran baldía. Estos grupos son el caldo de cultivo para los grupos wahabistas que operan en la región²⁴, el más destacado, el que dirige el sanguinario Shamil Bassayev.

En los días siguientes a la tragedia aérea, la hipótesis del atentado terrorista cobraba fuerza a pesar de que las cajas negras no desvelaron nada²⁵ sospechoso. La prensa local comenzaba a hablar de un atentado²⁶ y el fiscal general Vladimir Ustinov abrió una investigación²⁷. Pocos días después se confirmaba la tragedia: no habían sido accidentes sino dos atentados terroristas²⁸, perpetrados presumiblemente por chechenos. En palabras del General del FSB *"One can definitely say today that both jets crashes as a result of terrorist acts"*²⁹

¹⁹ "Dos aviones con 94 personas se estrellan en Rusia con un intervalo de dos minutos" ABC, 25-8-2004.

²⁰ "Few clues to Russian jet crashes" The New York Times, 26-8-2004.

²¹ "Las sospechas del gabinete Putin también se centran en aspectos como que la caída a tierra de uno de los aviones fuera precedida por una explosión y que la tripulación del mismo no hubiera dispuesto de los preceptivos avisos de emergencia con las autoridades de navegación aérea del país" ABC 25-8-2004.

²² "La aviación rusa bombardea en Grozni a los rebeldes chechenos" ABC 25-8-2004.

²³ "Osetia del Norte el más fiel aliado en la zona, e Ingushetia han tenido enfrentamientos por Prigorodny" Priego, Alberto, *La evolución del conflicto en Chechenia*, UNISCI Papers 20, Madrid, 2000 pp-69.

²⁴ Hay que decir que desde Prigorodny se puede pasar con relativa facilidad a Osetia del Norte ya que solo está el control de Cherman. Además, la zona más controlada es la capital Vladikavka y no Beslán que está incluso más cerca de la frontera, solo 10 km.

²⁵ "Las cajas negras no aclaran la tragedia pero aflora la idea de un 11-S en Rusia" ABC, 27-8-2004.

²⁶ "un atentado parecido a un accidente" Gazeta, 26-8-2004

²⁷ "El fiscal general V.Ustinov recordó ayer que se ha abierto una investigación criminal por intromisión ilegal en las actividades de navegación aéreas" ABC, 27-8-2004.

²⁸ "FSB officials says blasts caused Rssn jets crashes Aug 24" ITAR-TASS, 30-8-2004.

²⁹ ITAR-TASS, 30-8-2004.



Los autores materiales de los dos atentados terroristas fueron dos jóvenes chechenas³⁰ del grupo entrenado por Shamil Bassayev, *las viudas negras*³¹. La primera de las suicidas, Dzherbirjanova, residía en el distrito de Shelkovski al norte de Grozni y cambió el billete que tenía para el miércoles por la mañana por el vuelo del martes por la noche con dirección a Sochi³². La segunda kamikaze, Aminat Nagayeva, también residía en Grozni y había comprado el billete unas horas antes para Volgogrado. Parece ser que los explosivos fueron introducidos por separado en el equipaje de mano³³ de las dos suicidas y fueron ensamblados en los lavabos³⁴. Esta falta de seguridad ha provocado que el Ministerio del Interior Ruso pase a controlar la seguridad en vuelos interiores³⁵ algo que hasta el momento llevaban a cabo los operadores del propio aeropuerto³⁶.

Posteriores investigaciones han concluido que Aminat Nagayeva realizaba continuos viajes a la capital de la vecina Daguestán, Majachkala, donde en principio compraba baratijas para vender en un mercadillo. Estos viajes no levantaron las sospechas de los servicios de seguridad porque los rebeldes suelen ir a la localidad de Jasaviurt, más cercana a la frontera con Chechenia y menos vigilada. Como se puede apreciar, las medidas pasivas de seguridad no han funcionado en la Federación Rusia por lo que es necesario un cambio en estas políticas.

Por otro lado, parece ser que Nagayeva era una asidua de los campamentos terroristas de Kirov-yurt³⁷ organizados por el jordano Jattab, lo que nos daría una primera clave de la participación del terrorismo internacional en Chechenia. Esta cooperación no es nueva, aunque algunos no han querido verla anteriormente. Sin embargo, en trabajos publicados en este grupo de investigación se planteaba, ya en 1999, la cooperación entre los guerrilleros chechenos y un entonces poco conocido Osama Bin Laden³⁸.

En esta misma línea, un grupo vinculado a Al-Qaeda denominado las Brigadas Islambuli³⁹ se atribuyeron los atentados terroristas. Esta organización se atribuyó el intento de asesinato del Primer Ministro de Pakistán del pasado agosto. También afirmaba haber actuado en defensa de los chechenos y de otros musulmanes⁴⁰ vinculando a los rebeldes chechenos con

³⁰ En los últimos tiempos el recurso de Bassayev han sido las mujeres. Casi todos los atentados fuera del Cáucaso han sido perpetrados por mujeres. Recordemos el teatro de Dubrovka (23/26-10-2002), el festival de música de Túshino (5-7-2003) o el atentado del Hotel National (9-12-2003). Ver El País "El recurso de las mujeres" 28 de agosto 2004 o *Le Monde* "Les précédents attaques dans la capitale" 2-9-2004.

³¹ "El dirigente radical Shamil Basayev prometió en una ocasión que enviaría a 50 de ellas a otras tantas ciudades de Rusia para sembrar la muerte" ABC, 29-8-2004

³² Esos días el presidente Putin descansaba en Sochi lo que puede ser entendido como un mensaje.

³³ "Un experto indicó que para desintegrar un avión son suficientes 400 gramos de ciclonita que si se distribuyen en pequeños fragmentos es difícil de detectar si no es con perros entrenados que rara vez se utilizan" ABC, 1-9-2004.

³⁴ "Las bombas fueron preparadas en los lavabos del aeropuerto de Moscú por terroristas chechenas" El País, 29-8-2004.

³⁵ "los detectores permiten revelar la presencia de armas o explosivos ya preparados pero si estos van en piezas su presencia sólo puede confirmarse mediante la revisión exhaustiva del equipaje" ABC, 29-8-2004.

³⁶ "La única medida que de momento ha adoptado el Gobierno es la transferencia de la seguridad en los aeropuertos al Ministerio del Interior, para que deje de ser responsabilidad de los operadores del aeropuerto" ABC, 27-8-2004.

³⁷ Localidad cercana a Vedeno ciudad de nacimiento del mitificado imán Shamil y del automitificado Shamil Bassayev.

³⁸ Ver Priego, Alberto *La Evolución del Conflicto en Chechenia*, UNISCI Papers 20, Madrid, 2000.

³⁹ Este grupo está inspirado en Jalid Islambuli, miembro de los hermanos musulmanes, que asesinó a Annuar el-Sadat en octubre de 1981. Precisamente hasta hace poco una de las principales arterias de Teherán se llamaba Jalid Islambuli pero Irán lo retiró al restaurar las relaciones con Egipto.

⁴⁰ "haber actuado en defensa de los chechenos y de otros musulmanes que sufren por culpa de Rusia" ABC, 1-9-2004



otros grupos ligados a Al-Qaeda⁴¹. Este hecho ha sido resaltado por la Administración Putin: *"The recent events in Russia and Iraq, what happened with our French partners prove that the threat of international terrorism is relevant for all the states in the World"*⁴² Los vínculos de Chechenia con Al-Qaeda serán analizados más adelante con cierto detalle.

2.2. Las elecciones y el atentado de Grozni

Con el atentado de los Tupolev aún sin esclarecer, el 29 de agosto se celebraron elecciones en Chechenia. El objetivo era elegir al sucesor de Ajmad Karidov, asesinado por los rebeldes en mayo pasado. Todos esperaban que el Ministro del Interior Alu Aljanov fuera elegido en primera ronda como jefe del ejecutivo pro-ruso. Las elecciones, que transcurrieron bajo grandes irregularidades⁴³, no arrojaron sorpresas. El favorito del Kremlin fue el más votado con el 75% de los votos⁴⁴. A pesar de ser checheno, Ajmad Karidov es un combatiente pro-ruso fiel a Kasbulatov que nunca ha colaborado con los rebeldes islamistas. Como Jefe de la Policía de Transporte, ocupó un lugar muy importante en la defensa de Grozni frente a las tropas leales a Dudayev y una vez derrotados se fue a Moscú donde permaneció hasta 1999, fecha en la que volvió a Chechenia para ocuparse del Ministerio del Interior⁴⁵.

Aprovechando la confusión general de la jornada electoral, otro de los suicidas de Bassayev se inmoló⁴⁶ en la puerta de uno de los colegios⁴⁷. El suicida pretendía entrar en el colegio electoral con un paquete en la mano. Dos guardias que custodiaban el colegio le preguntaron sobre la naturaleza del paquete. El terrorista echó a correr y en pocos segundos el paquete explotó causando la muerte al suicida. No hubo que lamentar la muerte de inocentes.

Las primeras palabras del nuevo Primer Ministro fueron para expresar la firmeza contra el terrorismo de Bassayev: *"Si me matan no cambiará nada para los extremistas. Vendrá otro y continuará nuestra tarea común para la aniquilación del terrorismo, el wahabismo y el bandidaje"*⁴⁸.

2.3. El atentado de Rizhskaya (Moscú)

El 31 de agosto la estación Rizhskaya fue objeto de un nuevo atentado⁴⁹ en el que de nuevo el terrorismo trataba de alterar la vida cotidiana de los ciudadanos⁵⁰. La bomba que portaba otra

⁴¹ *"Es sabido que en Chechenia combaten extremistas árabes junto a sus correligionarios locales y que existen vínculos entre grupos extremistas caucásicos y árabes"*

⁴² *The New York Times*, 1-9-2004.

⁴³ *"unos comicios que los observadores internacionales han boicoteado ante la falta de las mínimas normas democráticas"* ABC, 31-8-2004.

⁴⁴ *"Alkhanov leads with more than 70% of votes in Chechen elections"* ITAR-TASS, 30-8-2004.

⁴⁵ *"Un convencido antiseparatista"* ABC, 31-8-2004.

⁴⁶ *"Le simulacre d'élection présidentielle en Tchétchénie a été marqué par un attentat-suicide"* Le Monde, 31-8-2004.

⁴⁷ *"Un terrorista suicida se vuela por los aires ante un colegio electoral en Grozni"* ABC, 30 de agosto de 2004.

⁴⁸ ABC, 31-8-2004.

⁴⁹ *"After remarks blast kills 8 in Moscow"* The New York Times, 1-9-2004.

⁵⁰ *"Drivers passing via the Rizhskaya road, stop to pay tribute to the people killed in the blast"* ITAR-TASS, 1-9-2004.



suicida⁵¹ estaba compuesta por dos kilogramos de TNT y logró un triste balance de treinta y nueve⁵² muertos⁵³.

La nueva viuda negra de la estación de Rizhskaya era hermana de una de las que derribaron los Tupolev pocos días antes⁵⁴. Parece ser que el deseo de la suicida era entrar en el metro y hacer explotar la carga que llevaba adosada sobre su cuerpo. Sin embargo, al igual que sucedió en Grozni, la presencia de dos policías provocó que la deflagración se produjera en el exterior con la consiguiente reducción del número de muertos⁵⁵.

La policía rusa sospecha que las dos suicidas de los aviones, la de la estación Rizhskaya⁵⁶ y una cuarta persona aun sin identificar abandonaron al mismo tiempo un apartamento que compartían en Grozni.

Sin embargo, lo peor estaba por llegar. De hecho, las Brigadas Islambuli amenazaron con cometer nuevos atentados para apoyar al pueblo checheno en su lucha: "*se advierte de que habrá una serie de otros atentados con el fin de ampliar su apoyo a la guerrilla separatista*"⁵⁷

2.4. El atentado de Beslán⁵⁸.

La tregua de los terroristas no duró ni 24 horas. El miércoles 1 de septiembre a las 8 de la mañana un comando checheno⁵⁹ entraba en la Escuela n°1⁶⁰ de la localidad norosetia de Beslán. Para ello utilizó un camión de policía que fue facilitado, según la versión oficial, por un capitán de policía corrupto.

En el momento del secuestro un grupo de 50 niños que jugaban en la explanada del colegio logró escapar mientras los terroristas los disparan⁶¹ por la espalda⁶². Un terrorista fue abatido por las fuerzas de seguridad norosetias. Pocos minutos después se dispusieron a

⁵¹ "Selon les premiers éléments de l'enquête une femme kamikaze s'est fait exploser près d'une station de métro" *Le Monde*, 2-9-2004

⁵² "Bomb kills 39 in Moscow" *International Herald Tribune*, 7-9-2004.

⁵³ "Muscovites pay tribute to blast victims" *ITAR-TASS*, 1-9-2004.

⁵⁴ "La femme kamikaze qui a commis l'attentat à Moscou pourrait être la soeur d'une des deux femmes d'origine tchéchène soupçonnées d'avoir fait exploser le 24 août les deux avions de ligne russe" *Le Monde*, 2-9-2004

⁵⁵ "Elle a eu peur a fait demi-tour dans la foule et s'est fait exploser; c'était une explosion très puissante" *Le Monde* 2-9-2004.

⁵⁶ "Bassayev said brigades of the group Riyadus-Salikhin which he leads carried out the Beslan attack, as well as bomb attacks that downed two passenger planes and attacks in Moscow" *AFP*, 17-9-2004

⁵⁷ *El País* 28-8-2004.

⁵⁸ Beslán ya había sufrido otro secuestro en 1998. Entonces un autobús que cubría la ruta entre Nazran (Ingushetia) y Nalchik (Kabardino-Balkaria) fue secuestrado. Sin embargo, entonces los terroristas se rindieron al tercer día sin causar bajas.

⁵⁹ "Mercredi 1er septembre jour de rentrée scolaire un commando pro-tchéchène prend en otage tous les enfants de l'école n°1" *Le Monde*, 2-9-2004.

⁶⁰ "Insurgent seize a school in Russia. Scores of children held in hostage crisis" *International Herald Tribune*, 2-9-2004

⁶¹ "Los individuos armados obligaron a la gente a dirigirse al gimnasio y en medio de la confusión un grupo de unos cincuenta niños que es encontraba en la explanada adyacente consiguió escapar. Entonces comenzó un tiroteo en el que al menos ocho rehenes resultaron heridos y murieron posteriormente en el hospital" *ABC*, 2-9-2004

⁶² "Los tiroteados murieron por la espalda" *El Mundo*, 4-9-2004.



minar⁶³ los alrededores del colegio para evitar que los rehenes pudieran escapar. Transcurrieron dos horas hasta que los terroristas hicieron públicas sus exigencias. Piden dos cosas: que las tropas rusas se retiren de Chechenia y que se libere a los terroristas que participaron en los combates de Ingushetia de junio pasado⁶⁴. Los insurgentes amenazan con volar el edificio si no se atiende las demandas⁶⁵. El comando checheno amenazó con asesinar a cincuenta rehenes por cada baja que tuvieran y veinte por cada herido⁶⁶. Como mediadores exigieron la presencia de los presidentes de Osetia del Norte, Ingushetia y del pediatra Leonid Roshal, este último presente en la tragedia del teatro⁶⁷ de Moscú. También se ofreció para la negociación Aslan Masjadov pero su escasa autoridad sobre los radicales chechenos y la persecución que sufre desde el Kremlin no le convertían en el candidato adecuado para las negociaciones⁶⁸. Como podemos apreciar el secuestro fue ante todo un intento de extender el conflicto por todo el Cáucaso. Pidieron la presencia de Aushev que fue uno de los artífices de la guerra con Osetia del Norte y simpatizante con los chechenos, al tiempo pedían la presencia del jefe del ejecutivo de Vladikavka.

A lo largo del día 15 personas que se encontraban escondidas en el edificio lograron escapar, de ellas 12 eran alumnos. Otros que lo intentaron fueron asesinados⁶⁹. El resto de niños, según el Kremlin, fueron utilizados por los terroristas como escudos humanos al colocarlos en las ventanas de colegio⁷⁰ evitando así una intervención rusa.

La situación era cada vez más y más delicada para los rehenes. Al lugar de los hechos llegaron las autoridades de Osetia del Norte, concretamente Alexander Dzasojov y Mijail Shatálov. Al mismo tiempo el Ministro de Defensa Ruso Serguei Ivanov envió un avión hospital al tiempo que hacía las primeras declaraciones “*Nos han declarado la guerra*”⁷¹. Este es el primer síntoma del cambio de sistema de seguridad, del pasivo al activo. Es sin lugar a dudas una actitud mucho más agresiva que las mantenidas anteriormente.

En Moscú se reúne el gabinete de crisis compuesto por Rashid Nurgaliev⁷², Vladimir Ustínov, Nikolay Patrúshev⁷³ y Vladimir Próninichev⁷⁴. Vladimir Putin interrumpe sus vacaciones⁷⁵ de Sochi para dirigir personalmente la gestión de la crisis. A su vez, Vladimir

⁶³ “*The attackers mined the building and surrounding area and threaten to blow up the school if federal forces tried to storm it*” *The Moscow Times*, 2-9-2004.

⁶⁴ “*They are demanding the immediate withdrawal of federal troops from Chechnya and end of combat operations there and the release of rebels caught in raids on Ingushetia in June*” *The Moscow Times*, 2-9-2004

⁶⁵ “*Los terroristas amenazan con volar el edificio si no se atienden sus demandas*” *ABC*, 2-9-2004

⁶⁶ “*The attackers threaten to kill 50 children for every one of their own killed by federal forces and 20 for every one wounded*” *The Moscow Times*, 2-9-2004

⁶⁷ “*como mediadores, acudan el pediatra ruso Leonid Roshal, el presidente de Osetia del Norte, Alexandr Dzasójov y su homólogo de Ingushetia, Murat Ziázikov*” *El Mundo*, 2-9-2004

⁶⁸ “*Quien se ofreció a mediar fue el dirigente separatista y expresidente Aslan Masjadov*” *El Mundo*, 3-9-2004.

⁶⁹ “*una mujer trató de huir de la escuela cayó abatida por una ráfaga. Quedó tirada en el patio gravemente herida. Aún daba señales de vida pero los terroristas no nos dejaron acercarnos para prestarle ayuda ni tampoco la remataban dijo otra liberada*” *El País*, 4-9-2004

⁷⁰ “*se encierran con la mayor parte de los rehenes en el gimnasio y ordenan a los niños que se queden cerca de las ventanas como un escudo humano*” *El Mundo*, 2-9-2004.

⁷¹ “*El Mundo*, 2-9-2004

⁷² Jefe del MAI.

⁷³ Jefe del FSB

⁷⁴ Director del Servicio de fronteras.

⁷⁵ “*Putin interrumpe sus vacaciones, cancela sus compromisos pendientes y se dirige con urgencia a Moscú*” *El Mundo*, 2-9-2004



Putin habló con el canciller alemán⁷⁶ y con el presidente de los Estados Unidos⁷⁷ que le dieron todo su apoyo⁷⁸ una muestra más de que todos estamos involucrados en el mismo problema.

Desde un primer momento ha habido dos cosas claras:

- No se cedería ante el chantaje de los secuestradores. Se trataba de evitar imágenes como las del secuestro de Budionnovsk (1995) donde un criminal como Bassayev habló de tú a tú con el entonces Primer Ministro ruso Victor Chernomirdin. Probablemente este primer éxito mediático es una de las causas que han llevado a los chechenos a utilizar los secuestros como arma negociadora.
- Salvar vidas humanas era la prioridad. En palabras del Presidente Vladimir Putin “*Nuestra tarea principal es salvar la vida de los niños*”⁷⁹ Parece que el Kremlin había aprendido de los secuestros anteriores.

El jueves la situación empeoró considerablemente. Los terroristas comenzaron a endurecer su posición respecto a los rehenes. No les permitían ir al baño⁸⁰ y no les daban ni agua⁸¹, ni alimentos, aunque parece ser que esto se debió al temor de ser drogados o envenenados a través de la comida⁸² o el agua.

El gobierno de Moscú, según su versión, hizo una propuesta, cambiar a los alumnos por voluntarios. Esta iniciativa fue tajantemente rechazada por los secuestradores cuya identidad, gracias a los servicios de información, se iba desvelando. Los secuestradores pertenecían al grupo checheno de Shamil Bassayev denominado Segundo batallón Salakhin Riadus Shakhidi. El primero de estos batallones fue el que se enfrentó a las fuerzas de seguridad en Ingushetia el pasado junio. Los que habían sido líderes del primer batallón fueron los que se hicieron cargo del secuestro de la Escuela n°1 de Beslan. En concreto estamos hablando de dos wahabistas reconocidos, el ingushetio Mamomed Yevloyev⁸³ y el checheno Doku Umarov⁸⁴. Sin embargo, no se conocía nada más sobre el resto de los componentes del comando salvo que también había *viudas negras* aunque en el momento del asalto desaparecieron⁸⁵. Se piensa,

⁷⁶ “Islamists, who took part in the taking of hostages in a secondary school of Beslan, North Ossetia, were citizens of Syria and Jordan, reports Bild am Sonntag with the reference to German secret services” *ITAR-TASS*, 5-9-2004

⁷⁷ “President George W. Bush was said to have offered support in any from America callous terror” *The Economist*, 4-9-2004.

⁷⁸ “George W. Bush and German Chancellor Gerhard Schroeder who expressed support and offered assistance the Kremlin press service said” *The Moscow Times*, 3-9-2004

⁷⁹ *El Mundo*, 3-9-2004

⁸⁰ “Los rehenes de la escuela de Beslán permanecieron hacinados, sin alimentos ni agua y obligados a beber su propia orina” “Los acompañaban al baño y si los más pequeños rompían a llorar disparaban al aire y les gritaban que se callaran” *El País*, 4-9-2004.

⁸¹ “Al principio permitieron que los mayores trajeran agua de las duchas, pero después dijeron que como no atendían sus demandas nadie más recibiría agua ni los más pequeños” *El País*, 4-9-2004

⁸² “La hipótesis de que los terroristas temieran que en los alimentos se introdujeran sustancias psicotrópicas” *El País*, 4-9-2004.

⁸³ Utilizaba el pseudónimo Magas para las conversaciones radiofónicas.

⁸⁴ “Chechen warlord Doku Umarov also may be leading the group. A schoolboy who fled before the attackers locked the school's doors Wednesday recognized the red bearded Umarov in a photo shown by an *Izvestia* reporter” *The Moscow Times*, 3-9-2004.

⁸⁵ Según *Le Monde*, 17/18-10-2004 “le commando terroriste était composé pour moitié de tchéchènes pour moitié d’Ingouches” Sin embargo, en mi opinión, si desde la primera Guerra de Chechenia ha habido batallones de extranjeros que han llevado a cabo las operaciones más importantes y peligrosas por qué no iba a haber extranjeros en este asalto.



aunque ésta es la versión oficial, que pudieron escapar a lo largo de las 53 horas de secuestro disfrazadas de enfermeras o haciéndose pasar por profesoras o madres⁸⁶.

Gracias a la intervención del antiguo presidente de Ingushetia Ruslan Aushev utilizando a la directora del colegio como correa de transmisión se logró liberar a 26 rehenes. Sin embargo, este gesto logrado gracias al respeto⁸⁷ que tienen los chechenos a Ruslán Aushev⁸⁸ fue sólo un espejismo ya que al día siguiente se iba a producir la catástrofe. Previamente se oyen tres explosiones dentro del colegio⁸⁹.

El viernes 3 de septiembre fue el día de la crisis. La situación era cada vez más delicada al no permitir que se introdujera ni comida ni agua. El gobierno ruso, según su versión que no está contrastada, pidió permiso para retirar unos cadáveres que yacían en el patio de la Escuela nº1. Según la versión del Kremlin, entorno a las 11:00 voluntarios del Ministerio de Situaciones de Emergencia entraron en el patio del colegio. Un grupo de niños y mujeres aprovecharon la situación para intentar escapar. Los terroristas comenzaron a dispararlos por la espalda y seguidamente explotó una de las cargas que habían colocado en el techo del gimnasio. Una de las testigos comentó a su salida que la explosión había sido fortuita ya que la bomba estaba adosada al techo con celo⁹⁰. Esta declaración coincide con la dado por el Kremlin. Al no tener otra debemos tomarla con mucha cautela.

Existen dudas razonables a la versión oficial del Kremlin y puede que los acontecimientos no se desarrollaran tal y como nos ha explicado Moscú. Sin embargo, la situación era tan dramática que cualquier acción hubiera supuesto un número de muertos muy elevado ya que la intención de los secuestradores era matar al mayor número de rehenes posible. Ya conocemos que el Kremlin es opaco en las operaciones antiterroristas, pero no podemos perder de vista las macabras intenciones de los secuestradores.

La crisis era una realidad. Los terroristas, sin una estrategia pre-establecida se dividieron en tres grupos lo que nos demuestra sus intenciones suicidas⁹¹. Un primer grupo de cinco, se quedó en el colegio y trató de resistir con algunos rehenes como escudos humanos. Un segundo grupo formado por trece terroristas trató de alcanzar las montañas. Pocas horas después se oyeron disparos de tanques en esta zona. Un tercer grupo se refugió en un edificio cercano desde donde se enfrentaron a las tropas rusas. La muchedumbre sorprendió a uno de los secuestradores intentando confundirse con los familiares. Finalmente murió apaleado por

⁸⁶ "On the first day these women went around and collected all the cellphones (...) Then they disappeared somewhere and I never saw them again" *The Moscow Times*, 6-9-2004.

⁸⁷ Aushev era un comensal habitual en las cenas que organizaba Dudayev utilizando misiles SS-20 como mesa. Ver Priego, Alberto *La Evolución del Conflicto en Chechenia*, UNISCI Papers 20, Madrid, 2000 pp-19.

⁸⁸ Los secuestradores le llamaban Gorets, hombre de la montaña ya que todos los pueblos caucásicos se agrupan entorno al concepto de la Montaña. Incluso antes de la URSS existió la Confederación de pueblos de la Montaña. Sin embargo, Aushev no los consideraba dignos de ese calificativo "Mountains men don't behave this way" *The Moscow Times*, 3-9-2004.

⁸⁹ "Se oyen tres explosiones consecutivas en el edificio tomado" *El Mundo*, 4-9-2004.

⁹⁰ "Según la versión de una de las rehenes liberadas, la detonación fortuita de una bomba que los terroristas habían pegado con el celo al techo desencadenó el ataque" *El Mundo*, 4-9-2004

⁹¹ "Era una carnicería. Los terroristas nos gritaban: Nunca saldréis vivos de este lugar. Rezad a Dios. Hemos venido aquí a morir con todos vosotros" *ABC*, 5-9-2004.



los ciudadanos de Beslán lo que nos indica el grado de indignación⁹² así como la posibilidad de un estallido étnico generalizado en la región⁹³.

A las 20.45 el general Viktor Sobolev, comandante de las fuerzas rusas, dio por concluido el asalto⁹⁴. En todo momento las tropas rusas contaron con apoyo aéreo gracias a los helicópteros Mi-8. Al finalizar el asalto, el Kremlin explicó una y otra vez que en ningún caso ordenaron el asalto⁹⁵. Aunque la intervención no estaba planeada el curso de los acontecimientos la provocó. Según el Kremlin, los terroristas comenzaron a disparar y a detonar los explosivos los rehenes presos del pánico comenzaron a escapar. Por ese motivo las tropas rusas decidieron intervenir con la intención de salvar el mayor número de vidas. De hecho, según su versión, abrieron un boquete en la parte sur con la idea de que pudieran escapar el mayor número de rehenes⁹⁶.

Existen críticas a la versión del Kremlin, sobre todo en la prensa francesa y desde luego siguiendo la línea de la des-contextualización del terrorismo que hemos defendido desde el principio de este artículo, no vamos a tratar de aclarar nada acerca de la intervención. Solamente debe quedar una cosa clara, el culpable siempre es el terrorista⁹⁷, quien secuestra y quien asesina, algo en lo que coincide la Comunidad Internacional, desde los Estados Unidos⁹⁸ hasta UNICEF⁹⁹ pasando por la U.E. Nuevamente debemos acudir a Álvaro Gil-Robles, quien en el pasado había sido muy duro con el respeto de los derechos humanos en Chechenia. Sin embargo, ante la pregunta "*¿Cree razonable exigir algún tipo de explicaciones a Moscú (sobre el desenlace del secuestro)?*" la respuesta fue tajante "*No lo creo así. El Consejo de Europa ha seguido muy de cerca estos días la evolución de los hechos en el asalto a la escuela de Osetia del Norte. Poco después del ataque terrorista el embajador ruso ante el Consejo dio cuentas a sus colegas de la situación y todos expresaron su solidaridad con él*"

Después de la tragedia, se fueron esclareciendo muchas cosas como la probable participación en el secuestro de mercenarios. Se habló de la existencia de diez ciudadanos árabes¹⁰⁰ y uno africano¹⁰¹. Existen varias líneas en la investigación sobre la participación de mercenarios en la escuela de Beslán. A mi modo de ver, es perfectamente factible la presencia de mercenarios extranjeros en la región. La explicación es sencilla. Desde un primer momento el ejército checheno ha tenido guerrilleros árabes, afganos, uzbekos etc... Debemos recordar que el batallón que encabezó durante muchos años el jordano Kattab estaba compuesto básicamente por extranjeros y se encargaba de llevar a cabo las acciones más espectaculares. Esta presencia no nos puede extrañar teniendo en cuenta la fuerza que tiene el Islam radical en

⁹² "Los ciudadanos de Beslán han identificado en la muchedumbre a uno de los secuestradores. Lo han linchado" *El Mundo*, 5-9-2004.

⁹³ "Tomorrow, Mr Kuizev vows, he'll bury a member of the rival Ingush ethnic group to avenge the murders" *Scotsman*, 12-10-2004

⁹⁴ "A Beslan vendredi pendant près trois heures les tirs n'ont pas cessé" *Le Monde*, 4-9-2004.

⁹⁵ "Putin asegura que no ordenó el asalto por la fuerza" *El País*, 5-9-2004.

⁹⁶ "Cuando llegué ya se había producido la masacre, aseguró el consejero presidencial a la emisora Eco de Moscú. La orden fue dada para evitar a toda costa que se derramase sangre infantil. Cuando los terroristas comenzaron a disparar a la espalda de los niños nadie supo mantenerse al margen" *El Mundo*, 4-9-2004.

⁹⁷ Opinión compartida por Álvaro Gil-Robles "la iniciativa de la acción armada que provocó la tragedia partió de los terroristas chechenos" *ABC*, 5-9-2004.

⁹⁸ "EEUU culpa de la tragedia a los terroristas y la U.E. comprende el dilema de Putin" *El País*, 4-9-2004.

⁹⁹ "Unicef califica de inaceptable, incomprensible e inconsciente el ataque contra los niños" *El País*, 4-9-2004.

¹⁰⁰ "judging by the type and size of their faces and other signs that nine Arabs come from countries near the equatorial part of the Arabian peninsula, such as Sudan and Yemen" *The Moscow Times*, 6-9-2004.

¹⁰¹ "Moscú asegura que 10 terroristas eran árabes" *El País*, 4-9-2004.



ciertas zonas de Asia Central, especialmente en Afganistán y en el Valle del Ferghana¹⁰². Incluso en la era Dudayev se realizaban vuelos a Arabia Saudí, Jordania o a los Emiratos Árabes con fines contrabandistas¹⁰³. Vamos a detenernos mínimamente sobre la conexión internacional de los guerrilleros chechenos.

Es conocido por todos que la guardia pretoriana de Bin Laden esta compuesta por wahabistas chechenos¹⁰⁴. El vínculo entre los guerrilleros chechenos que encabeza Shamil Bassayev y Al Qaeda es Abu Omar al-Seif¹⁰⁵ quien financia los atentados terroristas cometidos por los seguidores del *emir* de Vedeno¹⁰⁶. Aquellos que dudaron de que Shamil Bassayev estaba detrás de los atentados incurrieron en un intencionado error de análisis tal y como demostró la cobarde reivindicación que llevó a cabo el día 17 de septiembre¹⁰⁷. El representante de Masjadov en el exterior, Zavkayev negaba que Bassayev estuviera detrás del atentado y que hubiera chechenos en la escuela. Con esta capacidad de predicción no es de extrañar que no fuera elegido para la mediación¹⁰⁸ en Beslán.

Sin embargo esta vinculación entre el terrorismo internacional y Chechenia no es nueva, aunque no se haya querido ver con anterioridad. En la primera publicación sobre Chechenia que se hizo en España, podíamos encontrar la siguiente información procedente del The Saudi Arabian Information Resource "*First in Bosnia then in Kosovo and Chechnya. Saudi Arabia has sustained an aid program not for days or weeks but for months and years for as long as the need exists*"¹⁰⁹. Ahora el propio Kremlin busca hacer público esta conexión para beneficiarse de la ayuda norteamericana en la *War on Terror*. De hecho, ambos se aprovechan mutuamente de esta nueva situación. Por ejemplo, Moscú ha situado una nueva base en Tayikistán y este elemento que antes habría sido visto por EE.UU con recelo es calificado por Washington como ayuda en la lucha contra el terrorismo¹¹⁰.

Precisamente en lo que a financiación se refiere, los chechenos están utilizando las redes de Al-Qaeda. A Chechenia llegan fondos desde Europa, Oriente Medio e incluso Norteamérica¹¹¹ procedente tanto de actividades lícitas como ilícitas. A nivel no gubernamental los chechenos han mantenido relaciones oscuras con el grupo Akit vinculado al partido Refax turco, con el grupo islamista libanés Al Jamaa. Finalmente cabe destacar las conferencias impartidas Yandarviyev¹¹² en la sospechosa Universidad de Hakkani, en

¹⁰² "Several Islamic parties from Soviet Central Asia, notably Uzbekistan, received military training in Afghanistan" Tan Andrew & Ramakrishna, Kumar, *The new terrorism. Anatomy Trends and counter strategies*, Eastern University Press, Singapore, 2002 pp-141.

¹⁰³ Priego, Alberto *La Evolución del Conflicto en Chechenia*, UNISCI Papers 20, Madrid, 2000 pp-14.

¹⁰⁴ "Chechenia ha sido la proveedora de la guardia personal de Bin Laden" Gunaratna, Rohan, "Las entrañas de Al-Qaeda" *Terror Global del 11-S al 11-M*, La Vanguardia Dossier nº10 año 2004, Barcelona 2004 pp-37.

¹⁰⁵ "Officials said Basayev received Saudi financial aid for at least a decade, most of it through Al Seif. They said Basayev and Al Seif employed hundreds of Saudi volunteers for suicide and other mass casualty attacks in Chechnya and other parts of Russia as well as raised funds required for the attack on the school in Beslan." *World Tribune*, 6-9-2004

¹⁰⁶ "The main chechen warlord Shamil Bassayev is working with the Wahhabites financier Abu Omar Al Seif whom believe backed the operation at Beslan" *Scotland on Sunday*, 9-9-2004.

¹⁰⁷ "Chechen warlord Shamil Bassayev has issued a statement claiming responsibility for the Beslan school siege" *Reuter*, 17-9-2004.

¹⁰⁸ "Zakayev soubted that Bassayev organized the crime" *The Moscow Times*, 6-9-2004

¹⁰⁹ Priego, Alberto, *La evolución del conflicto en Chechenia*, UNISCI Papers 20, Madrid, 2000 pp-64.

¹¹⁰ "Washington welcomed the new base as helping in the fight against international terrorism" *International Herald Tribune*, 18 de octubre 2004.

¹¹¹ "Russia's breakaway republic of Chechnya come from the Middle East, Europe and north America" *People's Daily Online*, 13-10-2004.

¹¹² Idem pp-64 y siguientes.



Pesawar. Precisamente en Pakistán parecen estar los nuevos campos de entrenamiento terroristas donde se forman los futuros suicidas chechenos¹¹³.

Las redes chechenas llegan hasta el Sudeste Asiático donde han establecido contactos con la Jemaah Islamiah¹¹⁴. Ha sido probado que al menos dos militantes de la Jemaah Islamiah estuvieron en Chechenia, aunque se desconoce el tiempo y el propósito¹¹⁵. Rohan Gunaratna afirma que la lucha en Chechenia está influyendo en el terrorismo internacional ya que, se ha convertido en otro icono islamista como Afganistán, Palestina¹¹⁶ o Irak. Por lo tanto, se debe actuar con mucha cautela para evitar que un conflicto local se convierta en un conflicto global que nos pueda afectar a todos. Es necesaria involucrar a la Comunidad Internacional para evitar violaciones flagrantes de derechos humanos que creen una segunda parte del Afganistán Talibán.

Sobre todo, los terroristas comparten métodos de actuación. El ataque con misiles que sufrió un avión israelí en Kenia fue probado con éxito en múltiples ocasiones en Chechenia contra helicópteros rusos tal y como nos indica Andrew Tan, del IDSS de Singapur¹¹⁷. También, los propios talibán intentaron derribar el avión presidencial de Karzai siguiendo el mismo procedimiento. Así, se puede establecer un paralelismo entre el secuestro de Beslán y el de Maalot en 1974 cuando guerrillas palestinas procedentes del sur del Líbano se infiltraron en Israel para secuestrar a un grupo de estudiantes judíos.

Por último, no podemos olvidar las pesquisas que sigue la policía australiana para esclarecer si existen vínculos entre los chechenos y el intento de atentado contra la red eléctrica de este país. Tampoco queda claro si Abu Salah, militante checheno, está libre de culpa del intento de atentado con armas químicas contra la embajada americana en Amman¹¹⁸.

En lo que a Bassayev se refiere, podemos afirmar que en 1999 estuvo en persona en Afganistán pidiendo fondos para continuar su cruzada contra los rusos al mismísimo Bin Laden. Este dinero fue utilizado para pagar a mercenarios y comprar armas evitando así la desaparición de la guerrilla wahabista daguestaní¹¹⁹. El propio Subsecretario de Estado norteamericano, Richard Armitage tuvo unas palabras durísimas contra Shamil Bassayev, "*no merece existir*"¹²⁰.

Siguiendo a Bruce Hoffman, Bassayev, Shamil Bassayev debe ser considerado como un asesino y en ningún caso como un mártir¹²¹ ya que en todas sus acciones busca su supervivencia. Bassayev, al contrario que sus correligionarios, nunca se embarca en acciones suicidas, algo que comparte con Bin Laden. Son otros los que son convencidos por el líder de

¹¹³ "General Pervez Musharraf said, Farari Camps existed in Balochistan and terrorists involved in sectarian killings also take shelter there. However, he said efforts are underway to overcome the problem" *The Pakistani Newspaper*, 9-9-2004

¹¹⁴ "South-East Asia militants back Chechnya cause" *The Strait Times*, 11-9-2004.

¹¹⁵ "We know that at least two people from JI went to Chechnya" *The Strait Times*, 11-9-2004.

¹¹⁶ "the struggle for Chechnya is influencing Islamist minds in the region and this is worrying in many different ways" *The Strait Times*, 11-9-2004.

¹¹⁷ *The Strait Times*, 11-9-2004

¹¹⁸ *The Strait Times*, 11-9-2004

¹¹⁹ "A month later the US claims his envoys visited Bin Laden's home in Afghanistan where the al-Qaida leader agreed to send substantial funds for the separatist movement. Yet this did not prevent a swift Russian victory over the Chechen separatists" *The Guardian*, 9-9-2004.

¹²⁰ *AFP*, 17-9-2004.

¹²¹ Diferencia perfectamente establecida en Tan Andrew & Ramakrishna, Kumar, *The new terrorism. Anatomy Trends and counter strategies*, Eastern University Press, Singapore, 2002 pp-32 y 33.



Vedeno, prometiéndoles ríos de leche, miel y vino¹²² y dan su vida para arrebatarla a miles de inocentes.

Precisamente entre los mártires encontramos multitud de mercenarios de otros países principalmente árabes. Podemos destacar a Abu Bakr¹²³ (Saudi, 1997†), Ebu Abbas¹²⁴ (Kuwaití, 2000†), Ebu Ubeyde¹²⁵ (Yemení, 2000†), Masood Al Benin¹²⁶ (Francés, 2000†) o Ebu Malik (Qatarí, 2000†) Estos son tan sólo algunos de los terroristas árabes presentes en Chechenia. Más cercano nos resulta Kamel Rabat Bouralha, abatido en Beslán por las fuerzas especiales rusas. Este argelino de 46 años que llegó a Chechenia en el 2001 participó, junto a dos compatriotas más, en el infanticidio¹²⁷. Estos datos nos muestran, en mi opinión, que la hipótesis de la existencia de ciudadanos extranjeros entre los asaltantes de la Escuela nº1 es perfectamente posible.

Centrándonos en este punto, atención especial merece la conexión anglo-argelina¹²⁸. Desde hace algunos años se viene investigando este vínculo. En febrero de 2002 se detuvieron a una docena de argelinos en el Reino Unido bajo la acusación de trabajar para Al-Qaeda¹²⁹. Precisamente se eligió el Reino Unido ya que al no contar con una población argelina muy elevada, no levantaban las sospechas de los servicios secretos¹³⁰. En el atentado de Beslán, participaron tres argelinos, pero sólo se ha desvelado la identidad Kamel Rabt Bouralha¹³¹, que según parece tenía pasaporte británico.

Los datos relativos a la crisis de Beslán tienen que ser tomados con cierta cautela debido a la opacidad de información. El Kremlin es la única fuente de información por lo que no podemos encontrar fuentes de contraste

3. Las consecuencias de la ola de atentados.

Uno de los objetivos de los terroristas era desestabilizar el Cáucaso Norte y generalizar el conflicto por toda la región. Este es el fin pretendido por los chechenos desde 1991 cuando organizaron diferentes congresos de la llamada Confederación de Pueblos de la Montaña¹³². El

¹²² "rivers of milks and wine lakes of honey and the service of 72 virgins" Tan Andrew & Ramakrishna, Kumar, *The new terrorism. Anatomy Trends and counter strategies*, Eastern University Press, Singapore, 2002 pp-33.

¹²³ Se unió a la yihad en 1995. Murió en Daguestán en 1997.

¹²⁴ Se unió a la yihad con tan sólo 23 años.

¹²⁵ Yemen que se unió a la yihad en el 2000. A los tres días murió.

¹²⁶ De familia cristiana francesa estudió el high school en el Reino Unido donde se convirtió al Islam. Experto en computadoras estuvo en la primera y en la segunda guerra de Chechenia. Se suicidó en el 2000 una vez había sido herido. Estrelló un camión cargado de explosivos contra un check-point.

¹²⁷ "Russian security sources described Kamel Rabat Bouralha, 46 years old and the oldest of the three, as a 'key aide' of Bassayev, who has a £5.5 million price on his head. Basayev has boasted of training the men who took control of the school and wired it with explosives. Investigators believe that the three men, all Algerian-born, travelled to Chechnya from London to take part in fighting there in 2001" *Yihad Watch*, 3-10-2004

¹²⁸ "Algerian extremists working in Britain may have provided support for al-Qaeda terrorist operations" *Time*, 22-2-2002

¹²⁹ "So far, more than a dozen Algerians have been arrested in Britain — though many have been cleared and released — in connection with terrorist activities" *Time*, 4 de febrero de 2002.

¹³⁰ "Its citizens form only a small percentage of Britain's 2 million Muslims. But for some reason, Algerian Islamic extremists turn up again and again as British security services widen their investigations into the al-Qaeda terror organization" *Time*, 4 de febrero de 2002.

¹³¹ *Yihad Watch*, 3 de octubre de 2004.

¹³² Priego, Alberto *La Evolución del Conflicto en Chechenia*, UNISCI Papers 20, Madrid, 2000 pp-12



atentado de Beslán tiene una doble interpretación. En primer lugar, es una venganza por la participación de los osetios en las diferentes ofensivas contra Chechenia, ya que en 1994 el ejército salió de Vladikavka y gran parte de sus fuerzas en el Cáucaso se encuentra en Osetia del Norte.

En segundo lugar es un intento de desestabilización de las relaciones interétnicas. Históricamente, los osetios han mantenido tensas relaciones con los ingushetios que, por otra parte, son un pueblo hermano del checheno. De hecho, hasta 1992 la república se denominaba Chechenia-Ingushetia¹³³ hasta que Boris Yeltsin la dividió en dos. Así, el deseo de Bassayev era una guerra generalizada en la que él obtendría beneficios claros ya que lograría extender su estilo de vida a todo el Cáucaso. Al mismo tiempo, sería incontrolable para el ejército de la Federación Rusa puesto que serían demasiados frentes a cubrir.

Después de los acontecimientos de Beslán, el Kremlin debe andar con mucho tiento si quiere evitar que los norosetios emprendan una cadena de venganzas que desestabilizara irremediamente el Cáucaso Norte¹³⁴. Los primeros ecos de venganza se han dejado oír en Osetia del Norte¹³⁵ y puede que no tardemos en ver los primeros brotes de violencia.

Como hemos venido defendiendo desde el inicio de este artículo hay dos consecuencias claras: una a nivel nacional ruso y otra a nivel internacional. La primera, se refleja en el cambio de un modelo de seguridad pasiva a otro más activo. En el primer modelo se trataba de evitar los atentados limitando los movimientos de los terroristas debido a que son precisamente ellos los que llevan la iniciativa. Este modelo es muy difícil de mantener por la escasa eficacia de los servicios de información y de seguridad, por la gran extensión del territorio ruso, la complicidad que en muchas ocasiones tiene la población etc... La opción es un modelo activo en el que la iniciativa la lleven los gobiernos de los Estados. Existen varios gestos del ejecutivo ruso que nos hacen pensar en que se está produciendo este cambio.

El presidente Putin ha adoptado una nueva línea incluso más dura contra los terroristas chechenos, aunque desde hace un año, tal y como denuncia HRW¹³⁶, Rusia se esfuerce por dar una imagen de normalidad en Chechenia. Horas después de la tragedia se dirigió a la nación excusándose por la debilidad que habían mostrado durante el secuestro. Esa debilidad¹³⁷, según el presidente, había sido lo que les había llevado a ser el blanco del terrorismo. Si se volviera a dar una situación similar, el Kremlin actuaría con mucha más dureza¹³⁸. Esta puede ser la parte descriptiva del discurso y la justificación del cambio de sistema de seguridad.

Además, el presidente ruso prometió un paquete de tres medidas para combatir esta nueva plaga. Primero, medidas para fortalecer la unidad nacional; segundo un nuevo sistema de fuerzas y medios para controlar el norte del Cáucaso; y tercero un sistema más eficaz de

¹³³ Los chechenos pueblo más guerrero que el ingushetio ha ocupado tradicionalmente la zona de las montañas mientras que los segundos han sido un pueblo pacífico y agrícola que se asentaba en el llano.

¹³⁴ "North Ossetian parliament calls for reinstatement of death penalty in Russia" *Interfax*, 11-9-2004

¹³⁵ "The Ossetian Ku-Klux-Klan Residents of Northern Ossetia are ready to find those responsible for the Beslan tragedy themselves "I'm not a wild animal, like those who came here to kill our children. I won't avenge myself against families or peoples, but I'm going to find those who made this happen" *Gazeta*, 12-10-2004

¹³⁶ "Las autoridades rusas ya llevan un año alegando que la situación en Chechenia está retornando a la normalidad" *HRW* en www.hrw.org

¹³⁷ "We demonstrated our weakness and the weak are beaten" *The Moscow Times*, 6-9-2004.

¹³⁸ "Putin ha dado a entender que si hay una próxima vez no habrá espera ni contemplaciones" *ABC*, 5-9-2004.



gestión de crisis.¹³⁹ Descendiendo a la realidad podemos analizar mínimamente las medidas llevadas a cabo por el Kremlin desde la masacre de Beslán:

1. A nivel militar, se ha producido un cambio en los principales cargos relacionados con la seguridad en el Cáucaso Norte. Sin lugar a dudas, el más importante de ellos ha sido el nuevo Jefe del Estado Mayor en Chechenia, el General Arkadi Edelev que sustituye al Contralmirante Yuri Maltsev. Edelev que ha formado parte del FSB, principal fuente de reclutamiento de Putin, y llega a Chechenia desde el Ministerio del Interior. Precisamente las tropas de este Ministerio se han estado ejercitando en la zona sur de Rusia como muestra de fortaleza frente a los rebeldes chechenos.

Desde el punto de vista de lo que los americanos denominarían *Homeland Security* han sido varias las medidas que se han tomado. La primera es la posibilidad de introducir el sistema anti-secuestro¹⁴⁰, que permite hacer aterrizar aviones desde la torre de control evitando así los secuestros, aunque no las explosiones en el aire.

2. A nivel político, Dmitry Kozak, un hombre de confianza del presidente, se ha hecho cargo de la Comisión Federal del Cáucaso Norte. Este órgano tiene, sobre todo, competencias a nivel político, económico, y en algún campo, en la seguridad.

Estos dos nombramientos suponen un reconocimiento del fracaso anterior que ha llevado a la oleada de atentados de agosto-septiembre.

3. A nivel nacional el presidente Putin quiere contar con todas las regiones de la Federación Rusa, incluyendo Chechenia, para combatir el terrorismo islámico. Para ello, el 13 de septiembre reunió a los representantes de todas las regiones y a las principales agencias¹⁴¹, algo que no sucedía desde que destituyó al gobierno de Mikhail Kasyanov. A la reunión acudieron, además de los representantes de las 150 regiones, los líderes del FSB, del Servicio Exterior de Inteligencia, Servicio Federal de Fronteras, el Fiscal General de la Federación etc... Este encuentro también debe ser visto como un esfuerzo para reforzar la unidad nacional, uno de los puntos fuertes de su discurso.

Por otro lado, Moscú van a incrementar los fondos destinados a la seguridad nacional, algo que se ha visto necesario, habida cuenta de los precarios medios con los que cuentan las fuerzas de seguridad rusas¹⁴².

4. A nivel regional, la cumbre de la CEI celebrada en Alma-Aty¹⁴³ ha supuesto un apoyo al Presidente Putin en su lucha contra el terrorismo¹⁴⁴. Esta lacra acecha a todos los países de

¹³⁹ "First in the near future a complex of measures aimed at strengthening the unity of our country will be prepared. Second I consider it necessary to create a new system of forces and means for exercising control over the situation in the North Caucasus. third it is necessary to create and effective crisis management system entirely new approaches to the work of law enforcement agencies" *The Moscow Times*, 6-9-2004

¹⁴⁰ "Russia to suggest joint introduction of anti-hijack technologies" *ITAR-TASS*, 21-9-2004.

¹⁴¹ "Unprecedented govt meeting opens in Moscow" *ITAR-TASS*, 13-9-2004

¹⁴² "Moscow increases funding for security" *The Strait Times*, 16-9-2004

¹⁴³ "Opening a meeting of the Council of CIS foreign ministers, Kazakh Foreign Minister Kosymzhomart Tokayev underlined that the session was taking place in special conditions, "amidst an outbreak of terrorism," as was showed by the events in Moscow wand Beslan" *ITAR-TASS*, 17-9-2004

¹⁴⁴ "The CIS heads of state express full solidarity with Russia in its fight against terrorism and are confidant that only consolidated efforts of the entire civilized humankind in fight against international terrorism can prevent the spread of that evil" *ITAR-TASS*, 16-9-2004



la CEI tal y como expresó el presidente ucraniano¹⁴⁵. En lo que se refiere a las relaciones con la República Popular China, Pekín ha expresado su indignación¹⁴⁶ con el secuestro de dos ciudadanos chinos en Afganistán.

El Primer Ministro chino, aprovechando la vista que hizo a Kirguizistán donde se celebró la cumbre de la OCS¹⁴⁷ a principios de octubre, instó a los miembros de la organización a utilizar las estructuras antiterroristas existentes para luchar contra esta lacra¹⁴⁸. Además, los dirigentes chinos han aprendido del mal ajeno, cómo demuestran los ejercicios llevados a cabo por el ejército chino en que se simulaba una situación semejante a la de Beslán.

5. A nivel internacional, el Presidente Putin ha buscado apoyos contra el terrorismo en todos los foros. Los apoyos más firmes han venido desde Estados Unidos y desde Israel. Con estos últimos, incluso han comenzado a realizar algunas acciones de cooperación anti-terrorista. El gobierno hebreo ha enviado expertos a la zona y ha acogido algunos niños procedentes de Beslán. No podemos olvidar que el terrorismo checheno siempre ha tenido vínculos con el terrorismo palestino y eso puede ser una fuente de cooperación. Incluso, el primer presidente checheno, Dudayev, llegó a anunciar en un periódico palestino que tenía un plan para destruir el Estado de Israel¹⁴⁹. En los tristes atentados de la península del Sinaí perdieron la vida cuatro ciudadanos rusos que disfrutaban sus vacaciones. Este trágico hecho ha reforzado aún más la cooperación entre los dos gobiernos.

Estados Unidos ha sido quien más ha apoyado a la Federación Rusa. Desde un primer momento Washington se ha mostrado cooperativo con Moscú en esta crisis. El Presidente Bush, en plena campaña electoral, visitó la embajada rusa para expresar sus condolencias al embajador¹⁵⁰. Además, el Presidente norteamericano se mostró abierto a cualquier acción conjunta que pudieran llevar a cabo para luchar contra el terrorismo¹⁵¹.

Sin lugar a dudas, la estrella de las medidas, que prueban el cambio al sistema activo de seguridad, es la posibilidad de lanzar ataques preventivos¹⁵² en cualquier lugar del mundo contra campamentos de entrenamiento de terroristas¹⁵³. Así, la Federación Rusa se une a los Estados Unidos y a Israel en la lucha contra el terrorismo internacional. Esta postura de Moscú ha levantado las críticas en la prensa internacional, especialmente en la francesa¹⁵⁴.

¹⁴⁵ "We are unanimous that present-day terrorism brings a threat to all states, and it is necessary to fight it by common efforts" *ITAR-TASS*,

¹⁴⁶ "The Chinese government is providing medicine and medical facilities worth of 10 million yuan (about 1.22 million US dollars) and 100,000 US dollars of cash to the Russian government, Kong said. If necessary, he added, China will send doctors to help as web" *People's Daily*, 9-9-2004

¹⁴⁷ "The Shanghai Cooperation Organization, which aims to combat these three evil forces, should play a further role by enhancing cooperation and developing new ways of cooperation among members, said the spokesman" *Xinhua*, 9-9-2004.

¹⁴⁸ "es necesario aprovechar al máximo el mecanismo de la OCS para hacer frente en común a la amenaza del terrorismo" *Diario del Pueblo*, 21-9-2204

¹⁴⁹ Priego, Alberto, *La evolución del conflicto en Chechenia*, UNISCI Papers 20, Madrid, 2000 pp-14

¹⁵⁰ "Bush visits Russian Embassy solidarises with Russia" *ITAR-TASS*, 13-9-2004.

¹⁵¹ "Bush said the US government would continue to interact with the government and people of Russia in every way" *ITAR-TASS*, 13-9-2004.

¹⁵² "Serguei Ivanov: pre-emptive strikes at terrorists justified" *ITAR-TASS*, 9-9-2004.

¹⁵³ "Rusia amenaza con ataques preventivos para liquidar las bases terroristas en cualquier región del mundo" *ABC*, 9-9-2004.

¹⁵⁴ "Ms. Sharon et Ms. Bush soutiennent Ms. Poutine" *Le Monde*, 6-9-2004.



Existe un riesgo en esta doctrina preventiva que hace pública ahora Moscú. El Kremlin ha criticado la existencia de campamentos terroristas en Georgia, concretamente en el Pankisi¹⁵⁵. Para acabar con este problema, al que Georgia no es capaz de dar fin, dados sus problemas internos, la Federación Rusa debería contar con los Estados Unidos, que tiene desplegadas en la zona tropas de entrenamiento¹⁵⁶. El pasado 11 de octubre se hizo pública la cifra de ayuda militar donada por los Estados Unidos a Georgia¹⁵⁷, 1.1 millones de dólares.

Incluso el presidente de Georgia, Milhail Sakashvili, estaría de acuerdo con estos ataques, puesto que el primer perjudicado por estos grupos es él. Recordemos que la primera guerra en la que participó Bassayev fue la de Abjasia¹⁵⁸ e incluso hoy es un foco de inestabilidad para Georgia. Esa tarea, que debería recaer en la Federación Rusa, iría contra la política de Yeltsin que *empujó* a esos guerrilleros al Pankisi al final de la 2ª Guerra de Chechenia.

A mi modo de ver, Moscú se equivoca al calificar¹⁵⁹ a todo el separatismo checheno como terrorista. Sin justificar las acciones de los insurgentes de Aslan Masjadov, en mi opinión no se puede ni se debe mezclar ya que, están eliminando interlocutores moderados para una posible solución al conflicto. A pesar de la sintonía en la lucha contra el terrorismo, Washington sigue pensando que no se puede aislar a los moderados y que siempre serán una puerta para la salida al conflicto¹⁶⁰.

La Corte Europea de Derechos Humanos ha sido muy crítica con la situación de los derechos humanos en Chechenia. Se han lanzado acusaciones de torturas, detenciones ilegales, secuestros y desapariciones. Estos hechos, se han venido repitiendo desde que Chechenia iniciara su carrera independentista en 1991¹⁶¹. Según la Corte Europea, la Federación Rusa ha violado los artículos 2 (derecho a la vida) 3 (prohibición de la tortura) y 13 (derecho a la asistencia legal) de la Convención Europea de los Derechos del Hombre.

Otra organización que ha criticado la política del Kremlin en Chechenia es Human Right Watch. Esta ONG ha elaborado un informe denominado "Swept Under: Torture, Forced Disappearances, and Extrajudicial Killings During Sweep Operations in Chechnya" en el que se habla de violaciones continuas de los derechos humanos.

En esta misma línea debe ser entendido el caso Budanov, conocido como el *coronel asesino* que secuestró, violó y asesinó a Elza Kungayeva, una muchacha chechena de 18 años. Parece ser que el gobernador de Ulianovsk podría indultarle, lo que ha provocado las protestas de todos los chechenos, tanto de los partidarios de Bassayev, como de Masjadov e de incluso los partidarios del reciente elegido Alu Aljanov. Este indulto sería un error ya que lograría por

¹⁵⁵ "Bases and other facilities where terrorists are being trained are still operating in Georgia, particularly so, in the Pankisi gorge" ITAR-TASS, 17-9-2004

¹⁵⁶ "The U.S. ambassador in Tbilisi, Richard Miles has stated this more than once. We are faced with international terrorism originating from various countries and being nourished from the South, in particular, from Arab states" ITAR-TASS, 17-9-2004

¹⁵⁷ "The US delivered military equipment worth some 1.1 million dollars to Georgia on Sunday, the Georgian Defence Ministry said" Xinhua, 11-8-2004

¹⁵⁸ "Terrorists are common enemies to all of us, we know their faces. Basayev in 1993-1994 was a "so-called hero of Abkhazia"

¹⁵⁹ "The Russian Prosecutor General's Office has evidence that Aslan Maskhadov and Shamil Basayev were involved in the terrorist act in Beslan on September 1-3" ITAR-TASS, 20-9-2004

¹⁶⁰ "The secretary of state is likely to repeat the view expressed the US State Department spokesman Richard Boucher on the usefulness of establishing contacts between the Russian authorities and "moderate Chechen separatists". BBC, 21-9-2004

¹⁶¹ "La guerre en Tchétchennie joué à la Cour de Strasbourg" Le Monde, 16-10-2004



primera vez en 14 años, que los chechenos estuvieran de acuerdo y volara sobre Grozny la figura del enemigo exterior. Uno de los principales culpables ha sido el recién nombrado plenipotenciario sobre el Cáucaso, Kozak, que insinuó que era una compensación por los guerrilleros indultados, aunque hay que decir que éstos no tenían delitos de sangre¹⁶². Este indulto es un paso atrás en la política del Kremlin, que sin lugar a dudas debe tratar de ganarse el respeto de los chechenos.

Por otro lado, se deberían abordar las causas profundas del problema en Chechenia porque si no, a largo plazo, no se solucionará el conflicto¹⁶³. Sin lugar a dudas, una política de acción es necesaria a corto plazo, pero si no se atajan los problemas sociales y económicos que sufren los chechenos de a pie, éstos serán un caldo de cultivo para el radicalismo islámico. De todos depende que Chechenia no se convierta en el referente mundial del terrorismo islámico.

Por este motivo, Rusia reclama su derecho a participar en la guerra contra el terrorismo ya que ha sido golpeada continuamente e incluso ha tenido su particular 11-S¹⁶⁴. Desde el Ministerio de Exteriores Ruso se lanzaron quejas contra Washington acusándole de monopolizar la lucha contra el terrorismo internacional. Rápidamente, Estados Unidos a través de su embajador en Moscú embarcó a la Federación Rusa en esta lucha acabando con las dudas razonables del Kremlin¹⁶⁵.

Una de las consecuencias negativas del atentado es el retroceso en el camino de Rusia hacia la democracia. Los terroristas han provocado, con toda intención, un recorte en las libertades lo que supone un paso atrás en la consolidación de la democracia rusa. Sin lugar a dudas, el pueblo ruso poco acostumbrado a la democracia de corte Occidental, no presiona lo suficiente para defender sus derechos y evitar uno de los objetivos de los terroristas: la crisis del sistema democrático¹⁶⁶.

Parece que la primera víctima del endurecimiento de la democracia ha sido la Duma. Los diputados han sido acusados de no interrumpir sus vacaciones de verano con el secuestro de Beslán¹⁶⁷. De hecho, la dimisión del presidente de la Duma Boris Gryzlov puede estar contada. Algunos políticos como Dmitry Rogozin¹⁶⁸ están radicalizando el clima político en la Federación Rusa con propuestas que van desde la disolución de la Duma¹⁶⁹ hasta la reinstauración de la pena de muerte para los terroristas¹⁷⁰.

En lo que se refiere a la implicación de Rusia en la lucha contra el terrorismo internacional era inevitable. A pesar del proceso de declive que arrastra desde hace muchos

¹⁶² *El País*, 22-9-2003.

¹⁶³ En palabras del presidente Kuchma *"It is necessary to take urgent measures on invigorating the social and economic situation in conflict zones and surrounding areas. Mass joblessness, chronic poverty and indefinite future draw people into criminal business and make them accomplices of terrorism"* ITAR-TASS, 17-9-2004

¹⁶⁴ *"Beslan events have shown that Russia is a target of international terrorism and has a legitimate right to defend itself"* BBC, 21-9-2004

¹⁶⁵ *"Both Russia and the U.S. are interested in having democratic states in that region so that it does not turn into a breeding ground for terrorism and extremism"* Interfax, 21-9-2004.

¹⁶⁶ *"Under the plan, popular elected governors be replaced by those nominated by the President and voters would cast ballots for parties instead of individual candidates"* The Strait Times, 16-9-2004.

¹⁶⁷ *"Putin complains of State Duma's inaction during hostage crisis in Beslan"* Pravda, 17-9-2004

¹⁶⁸ *"a most important prophylactic measure against those who order and finance terrorist acts and against rank-and-file bandit group participants"* ITAR-TASS- 22-9-2004

¹⁶⁹ *"The Duma should be dissolved"* Pravda, 17-9-2004

¹⁷⁰ Estas declaraciones han provocado la división en la clase política rusa *"Russia's Fed. Council speaker against death penalty for terrorists"* ITAR-TASS, 20-9-2004



años, Rusia sigue siendo una potencia importante en el mundo y al final se ha visto involucrada en la lucha contra el terrorismo internacional.



UNISCI Discussion Papers

EXPORT CONTROL AND ITS ROLE IN MAINTENANCE OF NATIONAL AND INTERNATIONAL SECURITY IN CENTRAL ASIA

AUTHOR¹:**VALERIY KORABLYOV²**
Turan University, Almaty (Kazakhstan)**DATE:****October 2004**

Mankind is entering a new era of globalisation and multipolarity in external spheres. In these conditions, export control plays an important role in the maintenance of international and national security. Export control is one of the major tools of dynamic foreign economic policy and also is a necessary measure of non-tariff regulation. Its task is not only to cut off from export deliveries the goods that are components of weapons of mass destruction (WMD), but also to find new mechanisms that resist their distribution.

Independent Kazakhstan is the first state in the world that voluntarily has refused a nuclear arsenal. Kazakhstan inherited a huge arsenal of WMD: 200,216 heavy nuclear charges and the nuclear warheads of the "Satana" intercontinental ballistic rockets, each of which consists of 10 shared parts with a capacity of 1 megaton or 50 Hiroshima nuclear bombs. It exceeded the nuclear potential of France and Great Britain combined. At the time of the disintegration of the USSR, Kazakhstan was the fourth largest nuclear power in the world. The adoption of a treatment concerning the proliferation of WMD has become a priority of foreign policy in the Republic of Kazakhstan and the formation of export control system is one of the major tools of dynamic foreign economic activities.

Kazakhstan aspires to recognise its international obligations. In May of 2002, the senate of the country ratified an agreement between Kazakhstan and the USA on the destruction of a silo for intercontinental ballistic missiles, liquidation of exigent condition effects and prevention of proliferation of nuclear weapons.

The non-proliferation of WMD is carried out on the basis of creation and functioning of a number of multilateral regimes of export control: nuclear non-proliferation, control of rocket technologies, non-proliferation of chemical and biological weapons, export control of

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.

² Shortly about the author: Valeriy Korablyov has been engaging in the development of export control problems for more than 10 years. He participated in 19 international conferences, 9 of them in USA. He is the author of 50 legislative acts for export control.

V.Korablyov worked as the Secretary of a State Commission on Export Control under the Government of the Republic of Kazakhstan from 1994 to 2000.

V.Korablyov is the author of more than 30 publications and monographs on export control.



conventional arms, dual-use goods and technologies. International regimes not only precisely indicate the parameters of export deliveries of arms, military equipment and production of dual-use technologies in other countries, but also their rule and restriction.

The regime of non-proliferation of WMD plays an appreciable role in the maintenance of international security. It forms common standards for export control procedures in various countries and thus promotes them to universalisation. The realisation on the domestic level of international regimes requirements of WMD non-proliferation, rocket means of their delivery and appropriate sensitive components of dual-use technologies is one of the most urgent tasks of international security which export control of national systems can solve effectively.

At the same time, the maintenance and strengthening of international security in the beginning of third millennium in Central Asia is restrained by a number of factors.

They are: relaxation of control for WMD non-proliferation by international regimes; activation of international terrorism; occurrence of superterrorism as an outcome of the 21st century; access of the terrorist groups to the components of WMD. Obviously, in conditions of international terrorism activity, which uses various kinds of WMD, threat to mankind sharply grows. Essentially, the opportunities of nuclear smuggling have extended and if international terrorists capture nuclear smuggling the effect from the application of nuclear materials for development of the "tiny" nuclear components and "dirty" nuclear bomb, can be unpredictable.

At the same time, in comparison with nuclear materials, chemical and biological weapon are not a less terrible threat for mankind. The facts show, the 12,5 kg nuclear bomb can kill from 25 up to 80 thousands people, while the 30 kg of Siberian ulcer spore can destroy up to 100 thousands. Dual-use ingredients are possible to use for chemical and biological weapons creation and consequently such weapon is more accessible to terrorist groups and so more for the states supporting the international terrorism. In this connection, the international regimes of non-proliferation and export control should become an effective barrier.

In conditions of nuclear threat expansion, the strengthening of an opportunity of active use of chemical and biological weapons by international terrorists, the solution of WMD non-proliferation questions has huge significance for mankind's security. The importance and necessity of the further development of this problem is caused by existence of internal and external factors, which could be allocated in five groups.

The first group is caused by threat to global community of WMD proliferation. In these conditions a role of export control in the combination with interests of national security essentially grows.

The second group is connected with extremism and terrorism problems, especially in the Central Asia countries. "A gradual tendency of terrorist organisations in activity methods became obvious;: they depart from traditional terrorism of "limited radius of action" to possession components of mass destruction".

The third group is connected with the performance of the intergovernmental obligations. In May of 2002, Kazakhstan became a member of the NSG - Nuclear Suppliers Group, who carries out the control for non-proliferation of nuclear weapons or other nuclear explosives, bringing under regulations the export of nuclear materials intended only for nuclear use and also dual-use nuclear materials and technologies. On the turn, the annexation of the country in



the other international regimes - in Wassenaar Arrangements and participation in a verification mode for the rocket technology.

The fourth group is connected with an issue of additions and amendments which have been brought by the Law of the Republic of Kazakhstan on November 24, 2000 # 105-II in the Law of the Republic of Kazakhstan "About Export Control" on June 18, 1996 # 9-1. In this connection, for international and national security interests it is important not only to establish bases and procedure of export control for arms, military equipment, nuclear and special non-nuclear materials, production of military purpose, dual-use goods and technologies, raw materials, equipment, technologies, technical information and services connected with their manufacture and using, but also to have the appropriate information on the export control condition, goods and services identification, intellectual property, concerning the dual-use production (peace and military application).

The fifth group is connected not only with specification of conceptual-categorical of the export control device, but also with necessity of the concepts development, models and notions like "non-tariff regulation " and "export control", and also the decisions algorithms on these problems.

The measures accepted by each country on export control development should be supported with regional cooperation in this area and export policy harmonisation between the countries of region. And in this context, may be it is necessary to think about the creation of a joint body on the export control problems of the Central Asian Economic Union countries. For these purposes the initiative of Interstate Council of Republic of Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Republic of Tajikistan and Republic of Uzbekistan is necessary.

Despite of the certain achievements and unsolved problems, for last years many Central Asian countries have undertaken necessary steps to creation of efficient export control systems. But for this task decision all our efforts and experience should be joined. Then on the whole the state policy in the field of non-proliferation and creation of export control systems would become really effective.



UNISCI Discussion Papers

TO WHAT EXTENT DOES POST-1990 MONGOLIA PURSUE AN INDEPENDENT FOREIGN POLICY?

AUTHOR¹:**SARAH TELFORD**
University of Bath (United Kingdom)**DATE:****October 2004**

Introduction

Mongolia's 70-year alliance with the Soviet Union came to an end with the Union's disintegration in 1990. This allowed fundamental changes in Mongolian foreign policy² to take place.

Today Mongolia's foreign policy is dominated by a need to secure sovereignty and economic independence. After a brief historical background, this paper examines the extent that these two policy objectives are enacted independently of external forces, looking at both domestic and external influences on foreign policy. The paper concludes that although Mongolia as a nation is more secure than ever, inevitably its foreign policy is dominated by the need to secure financial assistance and the interests of powerful external forces. Namely the Peoples Republic of China, the United States of America, international financial institutions and to a lesser extent the Russian Federation³.

1. Historical Background

With a landmass of 1,566,500km² (Mayhew, 2001:24) and populated by a mere 2,712,315 people⁴, Mongolia is one of the least densely populated countries in the world.

Its landlocked position, surrounded completely by Russia and China is illustrated in Figure one.

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.

² Foreign policy is the '*activity whereby state actors act, react and interact*' (Evans and Newman, 1998:179).

³ Hereinafter referred to as China, US and Russia.

⁴ CIA World Fact Book, July 2003 estimate.



Fig. 1: Mongolia and its neighbours.⁵



From 1691 to 1911, Mongolia was part of the Manchu Empire, ruled ruthlessly by the Qing dynasty. After the fall of the Manchus in 1911, 'Outer Mongolia' declared a short lived independence. In 1919, the Chinese, taking advantage of revolutionary turmoil in Russia invaded Mongolia where they remained until 1921 when they were expelled by white Russian, anti-communist, troops.

Initially this was welcomed but '*it soon became apparent that the Russians were just as ruthless army of occupation*' (Mayhew, 2001). Mongolian nationalists decided their best hope for independence was to seek help from red Russians - the Bolsheviks. They were successful, and a revolutionary government seized power, in 1924 the world's second communist country; the Mongolian People's Republic, was declared.

One-party rule by the Mongolian People's Revolutionary Party (MPRP) followed for seventy years, political competition and dissent were illegal, and the state controlled all aspects of public life. MPRP policy was dictated by Moscow and Mongolia was '*ideologically, militarily, and economically integrated into the Soviet Union*' (Batbayar, 2002:8) and as a consequence dubbed the '16th republic'.

⁵ Source: Alabama Maps.



Like other soviet republics Mongolia received significant financial support from the USSR, at one estimate, US\$ 900 million a year (europa website). As Sanders (1997:239) says '*Starting pretty much from scratch, the USSR built a miniature of itself in Mongolia ... a complete soviet state, together with soviet-style apparatus and parliament to run things*' at the highest point, officially reported soviet military and civilian workers comprised 5% of the population (Ginsberg, 1999:258).

Foreign policy, dictated from Moscow was based on ideological relations and '*close comprehensive cooperation*' with the Soviet Union and other COMECON⁶ countries (Sanders, 1997:219).

Soviet troops and missile bases were positioned in Mongolia between 1924 and 1956 and again between 1966 and 1992. The stated reason for their presence was to protect Mongolia from Chinese territorial ambitions. In reality they were the 'front line' of the Sino-Soviet conflict and as such, a constant point of antagonism between Russia and China. This conflict allowed Mongolia's long time leader Yu. Tsendenbal to successfully play what Batbayar (2003b:954) terms the '*China Card*' squeezing increased economic assistance from the Soviets in return for '*an anti China stance*'.

The political situation in Mongolia remained stable until July 1990 when, following mass public demonstrations calling for political and economic reform, the first multi-party elections took place and the People's Republic of Mongolia was renamed as Mongolia.

2. Mongolian Foreign Policy

As shown by Batbayar's (2002) analysis of Mongolia's top four⁷ political parties there is broad political consensus regarding the direction of Mongolian foreign policy. This consensus is outlined in four important documents; the Constitution (1992), Concept of Foreign Policy (1994), Concept of National Security (1994) and the Foreign Policy Blue Book (2000).

The central aim of Mongolian foreign policy is to meet Mongolia's national interests, which are '*the existence of the Mongolian people and their civilization ... the country's independence, sovereignty territorial integrity ... relative economic independence, sustainable ecological development and national unity*' (Concept of National Security, Point 3). Of these the two most important are retaining sovereignty, and economic independence.

Mongolia aims to achieve this through pursuing a more open, balanced foreign policy. Of primary importance are friendly relations with both Russia and China, and the development of relations with a wide range of countries, with particular weight given to the US and Asia pacific region more generally. In addition Mongolia has a policy of non-intervention in its neighbours affairs, unless its own interests are jeopardised (Concept of Foreign Policy, Point 9).

⁶ The Council for Mutual Economic Cooperation that linked the USSR with other communist nations around the world.

⁷ MPRP, Democratic Party, Party of Civil Will, and the Mongolian Democratic New Socialist Party.



2.1. Domestic influences on Foreign Policy

The first area to be analysed are the principle domestic influences on Mongolia's foreign policy. These are the need to secure sovereignty, Mongolian identity and the Soviet past.

a) Sovereignty

Mongolia's position between Russia and China, and a recent history of soviet influence means that it has rarely satisfied the conditions for full sovereignty, that is, autonomy in foreign policy making and exclusive control of internal affairs. Its position as a small 'developing' nation means that it is a relatively insignificant player on the global arena.

Today Mongolia relies on global institutions to give voice to its opinions, and recognition and guarantees of its sovereign status. Mongolia is a member of over twenty different international groups or organisations⁸, the most important in this respect being the United Nations (UN) which Mongolia became a member of in 1961 after a fifteen year campaign. The Mongolian Ministry of Foreign Affairs (MMFA) declares that Mongolia's membership has been '*the most viable guarantee of its independence and sovereignty*'. Tumerchuluun (1999:286) illustrates this point using a statement made by the US which states that '*if Mongolia ever faces a threat and decides to refer the matter to the UN Security Council, the US, along with other members of the security council would consider appropriate steps to be taken*'. This threat of action should act as a deterrent to any country considering directly threatening Mongolia's territory.

Mongolia actively participates in UN processes and actions, most notably recent UN sponsored peacekeeping activities, in particular the contribution of 250 military personnel (see FCO⁹ website) to assist with reconstruction in Iraq.

Not only are international institutions important but individual nations. Ginsburg (1999:250) states that Mongolia has '*aggressively courted*' Europe, US and Asia in the search for a '*third neighbour*¹⁰' to guarantee national security. Initially there was optimism that the US or Japan might prove to be such a 'neighbour', however political realism has set in and as authors such as Ginsberg (1999) and Bruun and Odgaard (1997b) conclude, it is the international community as a whole that guarantees Mongolia's security and survival, rather than one individual nation.

b) Identity

Mongolia is a relatively ethnically homogenous nation comprised of 86% *Khalakh* Mongols (Mayhew, 2001:34) and a small Kazak minority. Its culture is very distinct from both Chinese and Russian cultures.

⁸ See appendix page 19.

⁹ Foreign and Commonwealth Office.

¹⁰ '*The notion that Mongolia must find a nation or group of nations to counterbalance the traditional monopoly China and Russia exerted over Mongolia's foreign relations*' (Campi, 2003b:30).



Traditionally a nomadic society, there is a conflict in foreign policy making between those who see Mongolia's future in embracing this traditional identity and forging closer ties to Central Asia with its similar culture, soviet history and economic ties (see Campi, 2003b) and those such as Prime minister Enkhbayar who believe nomadism to be uneconomic in a modern market economy that Mongolia is trying to become (see Batbayar, 2002) and as such ties with 'modern' countries in Northeast Asia should be encouraged.

However despite the greater potential for investment, trade and security, Campi (2003b:48) warns that '*tying itself mainly to Northeast Asia will not work economically and militarily, because Russia and China are the main developing economies which overwhelmingly attract investment money and trade*' therefore Mongolia should reinforce links with Central Asia.

So the relative importance accorded to Mongolia's different identities, both modern and traditional, impacts the priority it places on relations with neighbouring regions.

The 'Concept of Foreign Policy' indicates that the reality is priority to the Asia pacific region, not Central Asia. Further confirmed by the fact there are higher levels of diplomacy and trade with this region and interestingly plans to 'Latinise' the Cyrillic alphabet¹¹. This will be the end of a significant common link between Mongolia, Russia and much of Central Asia.

c) Soviet Past

Mongolia's historical links with Russia also have a significant influence on its foreign policy. In 1991 there were considerable moves to make a clean break from Russian 'imperialism' but as Ginsburg (1999:248) points out the '*top cadres and urban intellectuals shared a common cosmopolitan orientation and common formative experiences in the USSR*'. He found that virtually all the political elites between 1990 and 1998 had studied at some point in Russia or Eastern Europe. This common background means that their decisions are '*inevitably a product of their formative experiences in Russia*'. This has contributed to the attitude of distrust towards China and continuation of subservience towards Russia.

2.2. External influences on foreign policy

The second area to be analysed are the principle external influences on Mongolia's foreign policy which are largely geopolitical. I will focus on relationships with the three most important states in Mongolia's foreign relations, neighbours Russia and China, the US¹² and the significant role of international financial institutions.

Mongolia has a 3485km border with Russia and a 4677km border with China¹³ (Foreign Policy Blue Book, 2000:18). As already stated¹⁴ in the past both countries have held imperial ambitions for Mongolia and today they are still the biggest threat to its sovereignty. However

¹¹ See UB Post, July 25th 2003.

¹² Their significant influence is illustrated by the fact that they are the only nations with full-time defence attachés in Mongolia.

¹³ See Figure one page 2.

¹⁴ See page 2.



during his 1993 visit to China the then Russian President; Boris Yeltsin signed a joint declaration on the basic principles governing Sino-soviet bilateral relations. Tumerchuluun (1999:279) notes that Article 3 of the declaration makes it clear that officially neither Russia or China has threatening intentions towards Mongolia; *'neither party should resort to force or the threat of force in any form against the other party, including the use of the territorial land, water and air space of a third country bordering the other party'*.

In Mongolia's Concept of National Security (Point 27, 2.2) top priority is accorded to maintaining a balanced relationship with Russia and China. This *'does not mean keeping equidistance between them or taking identical positions on all issues but this policy does mean strengthening trust and developing all-round good neighbourly, relations and mutually beneficial cooperation'*.

2.3. Mongolian-Russian relations

Primarily Mongolia is of strategic importance to Russia as a buffer between itself and China. In addition it is a matter of Russian pride to retain influence over its protégé.

The declaration of friendship and good-neighbourly cooperation (1991) between Russia and Mongolia was the first affirmation of their equality as sovereign states. However relations with Russia were in decline for much of the 1990's because of Russia's internal economic and social problems (Batbayar, 2003b:965). It was not until Putin's¹⁵ visit to Mongolia at the end of 2000 that relations began to revitalise.

Batbayar (2003b:964) states that *'Russia had been counting on the weight of economic, military and cultural factors to ensure that it would remain the leading power in Mongolian affairs'*. However he goes on to say that *'today Russia is in a weak position vis-à-vis the Mongolian economy, unable to promote economic cooperation by providing substantial aid, loans, and investment'*. This is a view shared by others such as Altantsetseg (2003) and held out by the facts. Trade with Mongolia has significantly fallen (see figure two), aid is insignificant (see Sanders, 1997:238), and there has been little military cooperation because *'neither side had sufficient incentive or resources to foster a cooperation regime'* (Batbayar, 2003b:963). Indeed Campi (2004) asserts that the only sector Russia retains any influence over is the energy sector because it is a *'key supplier'* of oil and electricity.

Fig. 2: Russian and Chinese trade statistics.¹⁶

	Russia		China	
	% of Mongolia's exports to Russia	% of Mongolian imports from Russia	% of Mongolia's exports to China	% of Mongolia's imports from China
1990	78.3	77.5	1.7	2.4
2001	10.3	36.4	55.7	21.9

¹⁵ President of Russia.

¹⁶ Adapted from Campi (2004).



The main foreign policy conflict with Russia was debt. Russia declared Mongolia owed it US\$10 billion for the infrastructural development it funded during the Soviet era, however many Mongolians contended that they owed nothing and that actually Russia owed Mongolia money because it had imposed lower than world average prices on Mongolian exports and damaged the environment. With the assistance of international financial institutions Mongolia and Russia resolved the issue in early 2004, with 98% of the debt being considered investment and only the remaining 2% (US\$250 million) to be repaid by the Mongolian Government. This was a significant victory for the Mongolian government and further emphasises the point that currently, the relationship with Russia, although significant, is not a threat and not a major influence because of Russia's weak state and poor economy, however it is important to remember that this will not always be the case, and a Russia in assent would be far more likely to push its interests in Mongolian foreign policy decisions.

2.4. Mongolian-Chinese relations

During the 1990s Mongolian-Chinese relations drastically improved from a state of virtual non-existence to one of mutual cooperation, based on the 'Treaty on Friendship and Cooperation' signed between China and Mongolia in 1994¹⁷. Batbayar (2002) attributes this warming of attitudes to the improvement in Sino-Soviet relations, the removal of Soviet troops from Mongolia and the collapse of the USSR.

China's interest in Mongolia, is also strategic, and forms part of what seems to be a policy of expanding its influence throughout Asia.

In contrast to Russia, China's influence over Mongolia is increasing. Campi (2004) says that *'during the past decade Chinese aid has become significant'* in recent years annually upwards of 50 million Yuan. China is also the biggest investor in Mongolia, with US\$ 281 million accounting for over 40% of Mongolia's total FDI¹⁸ (Chinese Ministry of External Affairs). It seems that China is using its economic influence more prominently than its military one.

This provides a strong position for the Chinese to negotiate and influence potential issues of conflict, of which there are several.

Since 1990 Mongolia has embraced its Buddhist heritage and has allowed visits from the Dalai Lama. This does not please China who believes he is promoting political autonomy for Tibet. Because there are no direct flights from India¹⁹ to Mongolia, China has often been able to block his visits using its influence to ensure countries such as Russia and Korea think twice before issuing him transit visas. However in late 2002 the Dalai Lama flew into UB²⁰ via Tokyo. The Canada Tibet Committee (2002) reported that in retaliation the Chinese suspended its rail service with Mongolia for two days during the visit, causing much disruption. Despite

¹⁷ It is interesting to note that, although the PRC has recognised Mongolia as sovereign since 1950, the Kuomintang (KMT) Government on Taiwan did not recognize Mongolia as an independent nation until as recently as February 2002.

¹⁸ Foreign Direct Investment

¹⁹ The Dalai Lama's home in exile.

²⁰ Ulaan Baatar, Mongolia's capital city.



permitting the visit Mongolian officials were careful to distance themselves from the Dalai Lama in case of further incensing the Chinese.

Secondly there are issues relating to Inner-Mongolia (the province in Northern China, bordering Mongolia). China has long been accused of suppressing the population who want independence from China. Mongolia's shared language and cultural heritage with the Inner-Mongolians puts pressure on the Mongolian government to change its official policy of non-interference in Chinese affairs, however again China is able to exert pressure and '*prevent Mongolian government support for Inner Mongolian nationalism*' (Rossabi, 2000).

However the most important issue from the Mongolian perspective is a fear of Chinese expansion. The 'Concept of Security' and 'Concept of Foreign Policy' both identify '*massive inflows of migrants from a neighbouring state*' as a real threat to national interests. In addition to several highly publicised (in Mongolia) maps originating in China and showing all or part of Mongolia integrated into China, there are Chinese plans for starting '*large-scale animal-husbandry operations*' in southern Mongolia (Kaplan, 2004) and there is a fear that increases in Chinese investments will lead to economic if not physical control over Mongolia (Bruun and Odgaard 1997a). In this respect the Chinese have to tread carefully as actual incursions into Mongolia would probably result in at the least, outcry from the international community.

2.5. US influence

The third country to play a significant role in influencing Mongolian foreign policy decisions is the US.

In 1986 Soviet foreign minister Shevardnadze gave Mongolia the 'green light' to establish independent diplomatic relations with the US. It did so in January 1987, spurred on by Gorbachev's decision to withdraw soviet troops, the loss of whose protection they feared (Batbayar, 2003b:954).

The Foreign Policy Blue Book (2000:23) states that '*the relationship with the two immediate neighbours remains a top priority in Mongolia's foreign policy, however from the country's development and national security perspective, the expansion of the relations with highly developed countries is also a top priority agenda*'. So development of relations with the US is fully consistent with the national interests of Mongolia.

Perhaps at first glance Mongolia wouldn't seem to be a country of strategic importance outside of Russia and China, however as Kaplan (2003) says we live in an era when '*anyplace can turn out to be strategic*' and after September 11th Central Asia, including Mongolia, became 'strategic' to the US. The USAID²¹ website states that US interests in Mongolia '*center largely on its strategic location between Russia and China, two traditional rivals that are also nuclear powers and important global players*'. China's rapid growth both militarily and economically²² is of great concern to the US who wish to remain world hegemon, but '*if we look beyond the present conflagrations in the Middle East, China looms as the greatest challenge to American power*' (Kaplan, 2004).

²¹ United States Agency for International Development.

²² '*Buoyed by spectacular economic development, China is rapidly increasing its military spending and vigorously moving forward with the modernization of its armed forces*' (Huntington, 1993).



In addition to its own strategic interests, the US sees a stable Mongolia as important for regional stability as a whole.

Earlier this year, in an article for the Atlantic Monthly, Robert Kaplan illustrated the extent of America's military influence. Not only does 90 percent of Mongolia's foreign military training and assistance come from the US, but according to Kaplan the US is seriously considering repairing disused soviet airbases to enable it to '*potentially land any kind of fixed-wing aircraft in the U.S. arsenal*'. Kaplan doesn't imply that American troops will soon be based in Mongolia, rather that the airbases will form part of the US '*footprint*' strategy where it will '*have basing options everywhere without a significant troop and hardware presence anywhere*'. In point 10 of the 2004 joint statement between Mongolia and the US, the US states its intention to '*further increase*' this military assistance.

Point 23 (1.5) of the Concept of National Security states that Mongolia will not allow its territory to be used against other States. Such seemingly expansionist actions from the US seem to contravene this, indicating that Mongolia is apparently willingly allowing its stated foreign policy to be compromised by the US.

In addition to military support the US assists the Mongolian Government in policy making, by providing a full-time American policy adviser in the prime minister's office. According to the US Department of State (2004) this advisor '*has worked closely with the Government of Mongolia to set the policy agenda and provides policy advice and expert technical assistance for the government's major reform initiatives*'.

The extent that Mongolia is compliant with American wishes is a reflection of their relative power and need for financial assistance. As Bruun and Odgaard (1997a:26) say '*for the Mongolians, there are historical reasons to see international aid as coinciding with larger, geopolitical interests. The sequence of Russian and Chinese aid reflected delicate balances between the superpowers to which the country had to submit but perhaps owed its survival as an independent nation*' there is certainly an argument for this being the case today with the US replacing China and Russia.

2.6. International Financial Institutions

The collapse of the Soviet Union saw the elimination of traditional markets for Mongolian products and an end to subsidized energy prices and economic support which at some estimates was as high as 30% of Mongolia's GDP (Batbayar, 2003a). As a consequence '*Mongolia suffered the most serious peacetime economic collapse any nation faced during the twentieth century*' (Boone, 1993), the effects of which are still felt today. For example 36% of the population live below the poverty line²³ and Mongolia ranks 117 out of 175 countries on the 2003 Human Development Index (see UNDP, 2003). Poverty reduction is the Mongolian government's main challenge, and it is reliant on international assistance to tackle it.

The Asian Development Bank (ADB) is the single largest multilateral donor, followed by the World Bank, International Monetary Fund (IMF) and the UN. For many countries (including the UK) these multilateral institutions are the means through which the majority of their assistance is channelled.

²³ CIA World Fact book



Japan is the largest donor, the Japanese Ministry of Foreign Affairs calculating that *'economic cooperation and aid extended by Japan to Mongolia accounts for approximately one-third of total aid for Mongolia'*. However as Campi (2003a) notes the US plays the *'leading role of donor aid coordinator'* even though it *'ranks a distant second in terms of its development assistance'* (USAID, 2004).

'The west's chosen reformed communist poster boy' Leahy (2003), Mongolia is a model of a *'successful'* transition to democracy for other former soviet republics²⁴. This status has ensured a high per capita level assistance. The donor community as a whole annually contributes about US\$300 million (see FCO); approximately 30% of GDP, in effect replacing Russian support with aid.

Mongolia's foreign policy decisions are influenced to a degree by the need to ensure financial assistance is continued. The conditionalities attached to aid compromise Mongolia's internal sovereignty by dictating domestic policy decisions such as the focus on macroeconomic stabilisation and privatisation. Batbayar (2003a:58) states that the Mongolian government *'understands that firm consistency in the reform agenda will be a guarantee of continued donor assistance'* even if as Campi (2003a) notes there is a *'significant problem of bad donor planning and financial practices'*.

2.7. Other important relationships

In addition to Russia, China and the US, Mongolia actively seeks to improve relations with other countries; particularly those in the Asia-Pacific region, such as Japan and Korea who are considered essential for Mongolia's economic development (see Foreign Policy Blue Book, 2000:27) and in the case of the Korean peninsula, essential for security. It is worth noting that Mongolia is one of the few countries with diplomatic ties to both Koreas and has been involved in trying to resolve the North Korea issue peacefully through *'engagement'* not *'isolation'*²⁵. It is worth noting that a recent plan to provide a refugee camp for North Korean defectors did not come to fruition, because of strong opposition from both North and South Korea (see UB Post 30/09/03).

However as Campi (2004) points out *'Mongolia's geographical location between the nuclear powers heavily influences its freedom of action and the scope of its relations with other foreign states'*. On the whole other relations centre on increasing awareness of, and economic ties with Mongolia, fully consistent with the principles outlined in the Concept of Foreign Policy²⁶

Conclusion

On page 4 I outlined Mongolia's main national interests to be sovereignty and economic independence. Today, more than ever before in recent history, Mongolia is secure as a sovereign nation in her own right, in part due to membership of, and participation in

²⁴ All five Central Asian states are still governed by the same leaders who assumed control when they were granted independence from the USSR.

²⁵ See Prime Minister Enkbayar's speech to the Non-Aligned Movement in 2003.

²⁶ The MMFA website gives excellent insight into other, less significant relations.



multilateral organisations such as the UN. However despite this, I conclude that the need to secure financial assistance, and the interests of countries (in particular China and the US) that are more powerful than Mongolia, compromise Mongolia's ability to make fully independent foreign policy decisions.

As the relative balance of power between Russia, China and the US changes, the extent to which Mongolia can ensure that its national security objectives are met will alter. Tumerchuluun (1999:289) states that as long as Sino-Russian relations don't change for the worse '*the military threat to Mongolia should remain low*'. However, a more likely (but in no way certain) scenario is a cooling of US-Chinese relations, which has the potential to lead to serious problems between Mongolia and China, because of Mongolia's clear support for the US.

The influences on Mongolian Foreign Policy are unique, but it is a case that illustrates a problem for all small developing countries in strategic positions; the need to walk the line between sovereignty and independence, securing economic development and giving in to the (sometimes conflicting) interests of more powerful nations. Ginsburg (1999:248) notes that in the past '*Mongolia's survival has depended on giving large powers a stake in its continuing independence*'. To an extent this is happening again today with the US, particularly as it exerts considerable influence on the international financial institutions that Mongolia receives the majority of its aid from.

As Thucidydes (cited by Nye, 2003) said '*the strong have the power to do and the weak accept what they have to accept*'. This oft cited realist mantra seems particularly applicable in this case.

Bibliography

- Boone, P. (1993). "Grass root Economic Reform in Mongolia". *Conference on Socialist Economies in Transition*. Asia foundation, May 1993.
- Bruun, O. and Odgaard, O. (1997a) "A Society and Economy in Transition", in Bruun, O. and Odgaard, O. eds. *Mongolia in Transition: Old Patterns, New Challenges*, pp 23-41. RoutledgeCurzon.
- Bruun, O and Odgaard, O. (1997b). "Consolidating Independence", in Bruun, O and Odgaard, O. eds. *Mongolia in Transition: Old Patterns, New Challenges*, pp 253-254, RoutledgeCurzon.
- Campi, A. (2004). *Modern Mongolian-Chinese Strategic Relations: Challenges for the New Century*. U.S.-Mongolia Advisory Group.
- Campi, A. (2003a). Review of *Mongolia's Foreign Policy in the 1990s: New Identity and New Challenges* by Tsedendamba Batbayar. U.S.-Mongolia Advisory Group.
- Campi, A. (2003b). "Mongolia as a Bridge to Central Asia", in *The Geopolitical Relations between Contemporary Mongolia and Neighboring Asian Countries: Democracy, Economy and Security*, pp. 25-50. Taipei: Mongolian and Tibetan Affairs.



- Canada Tibet Committee. (2002), *Dalai Lama Departs from Mongolia*. World Tibet Network News. November 8th [Online] Available at http://www.tibet.ca/en/wtnarchive/2002/11/8_2.html (accessed 04/04/04).
- Evans, G and Newham, J. (1998). *The Penguin Dictionary of International Relations*. London: Penguin Group.
- G. Tumerchuluun, (1999). "Mongolia's Foreign Policy Revisited: Relations with Russia and the PRC into the 1990s", in Kotkin, S. and Elleman, B. eds. *Mongolia in the Twentieth Century, Landlocked Cosmopolitan*, pp. 277-289. New York: M.E. Sharpe.
- Ginsburg, T. (1999). "Nationalism, Elites and Mongolia's Rapid Transformation", in Kotkin, S. and Elleman, B. eds. *Mongolia in the Twentieth Century, Landlocked Cosmopolitan*, pp. 247-276. New York: M.E. Sharpe.
- Huntington, S. P. (1993). "The Clash of Civilizations". *Foreign Affairs*, 72, 3.
- Kaplan, R. D. (2004). 'The Man Who Would be Khan', *The Atlantic Monthly*. March. [Online] Available at <http://www.theatlantic.com/issues/2004/03/kaplan.htm> (accessed 04/04/04).
- Kaplan, R. D. (2003). "Supremacy by Stealth". *The Atlantic Monthly*. July/ August. [Online] Available at <http://www.theatlantic.com/issues/2003/07/kaplan.htm> (accessed 04/04/04).
- Leahy, C. (2003). "Mongolia's Uncertain Future". *Euromoney*. September, (34).
- Mayhew, B. (2001). *Lonely Planet. Mongolia*. Footscray: Lonely Planet Publications Ltd.
- Mongolian Ministry of Foreign Affairs. (2003). *Address by Mr. Natsagiin Bagabandi President of Mongolia to the 58th Session of the United Nations General Assembly 29th September 2003*. [Online] Available at http://www.extmin.mn/2003_UNGA58_PresidentStamtEng.htm (accessed 23/03/04).
- Mongolian Ministry of Foreign Affairs. (2003). *Statement by Mr Nambaryn Enkbayar, Prime Minister of Mongolia at the 13th Conference of the Heads of State or Government of the Non-aligned Movement. 25 February 2003*. [Online] Available at http://www.extmin.mn/speech_NE_02eng.htm (accessed 23/03/04).
- Mongolian Ministry of Foreign Affairs. (2002). *Mongolia and the UN*. [Online] Available at <http://www.extmin.mn/Mongolia%20&%20UN.htm> (accessed 23/03/04).
- Mongolian Ministry of Foreign Affairs. (2000). *Mongolian Foreign Policy Blue Book*. Ulaan Bataar. [Online] Available at <http://www.extmin.mn/foreign%20blue%20book%20eng.pdf> (accessed 04/04/04).
- Mongolian Ministry of Foreign Affairs. (1994). *Concept of National Security of Mongolia*. [Online] Available at http://www.extmin.mn/concept_of_national_security_ofm.htm (accessed 23/04/04).
- Mongolian Ministry of Foreign Affairs. (1994). *Concept of Mongolia's Foreign Policy*. [Online] Available at http://www.extmin.mn/concept_of_foreign_policy.htm (accessed 24/03/04).



- N. Altantsetseg. (2003). "Russia-Mongolia and China-Mongolia Relations Since 1990's", in *The Geopolitical Relations between Contemporary Mongolia and Neighboring Asian Countries: Democracy, Economy and Security*, pp. 349-382. Taipei: Mongolian and Tibetan Affairs.
- Nye, J. (2003). *Understanding International conflicts*. 4th ed. London: Longman.
- Rossabi, M. (2000). *China Seeks to Bolster Its Economic Profile in Central Asia*. [Online] Available at <http://www.eurasianet.org/departments/business/articles/eav081400.shtml> (accessed 09/05/04)
- Sanders, A. (1997). "Foreign Relations and Foreign Policy", in Bruun, O and Odgaard, O. eds. *Mongolia in Transition: Old Patterns, New Challenges* pp 217-251, RoutledgeCurzon.
- Ts. Batbayar, (2003a). "Foreign Policy and Domestic Reform in Mongolia". *Central Asian Survey*, **22**(1), pp. 45–59.
- Ts. Batbayar, (2003b). "Mongolian-Russian Relations in the Past Decade". *Asian Survey*. Vol. XLIII, 6, pp. 950-970.
- Ts. Batbayar, (2002). *Mongolia's Foreign Policy in the 1990s: New Identity and New Challenges*. Regional Security Issues and Mongolia, Vol. 17, Ulaanbaatar, Institute for Strategic Studies.
- UB Post, (2003). 'No refugee camp for North Korean defectors in Mongolia'. September 30th. [Online] Available at http://ubpost.mongolnews.mn/national.php?subaction=showcomments&id=1064889226&archive=&cnsow=news&start_from=&ucat=6& (accessed 05/05/04).
- UB Post, (2003). *The State Ikh Hural has adopted the National Program of the Latin Script*. July 25th. [Online] Available at http://ubpost.mongolnews.mn/national.php?subaction=showcomments&id=1059096507&archive=&cnsow=news&start_from=&ucat=6& (accessed 05/05/04).
- United Nations Development Program (2003). *Human Development Report 2003 Millennium Development Goals: A Compact Among Nations to End Human Poverty*. Oxford: Oxford University Press.
- USAID, (2004) *Mongolia*. [Online] Available at http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2004/asia_near_east/Mongolia.pdf (accessed 04/04/04).
- US Department of State. (2004). *Joint Statement on Bilateral and Regional Cooperation between Mongolia and the United States of America, January 31st 2004*. [Online] Available at <http://www.state.gov/p/eap/rls/prs/2004/29143.htm> (accessed 04/04/04).

Websites:

- Alabama maps, Mongolia Map: <http://alabamamaps.ua.edu/world/asia/easia2c.pdf> (accessed 05/05/04).



- British Foreign and Commonwealth Office: <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029394365&a=KCountryProfile&aid=1019041550447> (accessed 19/04/04).
- CIA World Fact Book, Mongolia entry: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/mg.html> (accessed 04/04/04).
- Europa website: http://europa.eu.int/comm/external_relations/mongolia/intro/index.htm (accessed 14/04/04).
- Japan-Mongolia Summit Meeting, December 4, 2003: http://www.kantei.go.jp/foreign/koizumiphoto/2003/12/04mongol_e.html (accessed 14/04/04).
- Japanese Ministry of Foreign Affairs, Mongolia briefing: <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/mongolia/> (accessed 14/04/04).
- People's Republic of China, Ministry of Foreign Affairs, Mongolia briefing: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/yzs/gjlb/2742/default.htm> (accessed 14/04/04).
- USAID, Mongolia briefing: http://www.usaid.gov/locations/asia_near_east/countries/mongolia/mong_brief.html (accessed 04/04/04).
- US Department of State, Mongolia briefing: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2779.htm> (accessed 04/04/04).

Appendix: Mongolia's Membership of International Groupings/Organisations²⁷

- Asian Development Bank (ADB),
- Customs Co-operation Council (CCC),
- Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP),
- Food and Agriculture Organisation (FAO),
- International Atomic Energy Agency (IAEA),
- International Bank for Reconstruction and Development (World Bank),
- International Civil Aviation Organisation (ICAO),
- International Criminal Police Organisation (INTERPOL),
- International Development Association (IDA),
- International Finance Corporation (IFC),

²⁷ Source: British Foreign and Commonwealth Office (FCO) website.



- International Fund for Agricultural Development (IFAD),
- International Labour Organisation (ILO),
- International Monetary Fund (IMF),
- International Telecommunications Union (ITU),
- Non-Aligned Movement (NAM),
- United Nations (UN),
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO),
- United Nations Industrial Development Organisation (UNIDO),
- Universal Postal Union (UPU),
- World Health Organisation (WHO),
- World Intellectual Property Organisation (WIPO),
- World Meteorological Organisation (WMO).



UNISCI Discussion Papers

LUGAR DE LAS IGLESIAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LOS PAÍSES EUROPEOS. ESPECIAL ATENCIÓN A LAS CAUSAS DE SU POSICIÓN

AUTORES¹:	SANTIAGO PETSCHEN VERDAGUER CARLOS CORRAL SALVADOR Universidad Complutense de Madrid, UNISCI
FECHA:	Octubre 2004

En el Proyecto de Tratado de Constitución europea se reconoce con rango constitucional la dimensión colectiva y externa de la libertad religiosa que entraña “ la libertad de manifestar la religión y las convicciones, individual o colectivamente, en público en privado, a través del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos” (art. II-10). Más aún, “mantendrá un diálogo abierto, transparente y regular con dichas iglesias y organizaciones” y les reconoce “su identidad y su aportación específica”: así lo expresa el art. I-51:

“1-. La Unión respetará y no prejuzgará el estatuto reconocido, en virtud del derecho nacional, a las iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas en los Estados miembros. 2-. La Unión respetará asimismo el estatuto de las organizaciones filosóficas y no confesionales. 3-. Reconociendo su identidad y su aportación específica la Unión mantendrá un diálogo abierto, transparente y regular con dichas iglesias y organizaciones”.

El artículo que acabamos de transcribir hace referencia a una variedad de situaciones jurídicas reconocidas por los diferentes derechos nacionales.

En dicha variedad, cada sistema depende de la concepción y práctica religioso-políticas generadas en la historia y de la evolución que hayan podido tener hasta nuestros días.

Introducción: Los tres factores

De acuerdo con ello podemos ver en el mapa de Europa diversos *modelos religioso-políticos*.

En primer lugar, un modelo *protestante* confesional con variedades como la luterana y la anglicana. En ellas hallamos el rasgo típico prevalente de la confesionalidad. Tiene lugar principalmente en diversos países situados en el norte y este de Europa.

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.



En segundo lugar, un modelo *laico* formado a partir del catolicismo. Es el caso de Francia.

En tercer lugar un modelo con diversas variantes caracterizado por la *aconfesionalidad*, pero que conserva algunos rasgos típicos de la confesionalidad del pasado. Es el propio de numerosos países de tradición católica. A este modelo pueden unirse los de los países católicos que estuvieron oprimidos por el régimen comunista. La semejanza se produce en cuanto no son confesionales y en que dan mucha importancia a la cooperación y al método convencional. Debe notarse aquí que la disminución de la confesionalidad ha ido a la par que el ascenso de la cooperación. Han coincidido en la práctica dos principios provenientes de épocas distintas, uno histórico y otro actual

En cuarto lugar está el modelo *ortodoxo*, con diferentes variedades como la de Grecia (estado confesional) y la de Rusia (no confesional, pero con limitaciones a la libertad religiosa).

En quinto lugar hay que mencionar al modelo *turco* que es laico pero que está establecido sobre una base sociológica de predominio islámico.

Para entender dicha variedad y expresar de una manera clara y sintética el diverso lugar de las iglesias en el ordenamiento jurídico de los países europeos, debemos prestar atención a las causas y condicionamientos que explican las diferentes posiciones. Para ello, debemos tener en cuenta estos *tres factores*:

- 1- la libertad.
- 2- la variada gama de situaciones que va desde la confesionalidad a la laicidad.
- 3- la cooperación.

La *libertad* es una característica sobre la que se ha debatido mucho a lo largo de la historia y que se ha reafirmado hasta llegar a ser, en los últimos tiempos, un principio absoluto. El derecho a la libertad ha invadido las grandes manifestaciones de la sociedad internacional, de los estados y de las comunidades religiosas. Hallamos, sin embargo, en Europa, excepciones a dicho principio.

La *confesionalidad* y la (contrapuesta) *aconfesionalidad* (que en Francia apareció como *laicidad* en el final del S. XIX) vienen de antiguo, particularmente la primera. Son varios los estados europeos que conservan la confesionalidad y otros varios los que siguen preservando algunos aspectos de la misma.

La *aconfesionalidad* (confundida, a veces, con la laicidad) es un principio desarrollado a lo largo de la historia contemporánea. Su radicalización se ha conocido con el nombre de laicismo (*laïcité* o *laïcisme*) . En algunos países como Francia, la laicidad es considerada un principio de gran importancia. Una interpretación más moderada de la laicidad hace que pueda ser equiparada a la no-confesionalidad o *aconfesionalidad*

La *cooperación* es una característica de relación de las iglesias y de los estados, totalmente moderna. En el pasado, la cooperación existía en el marco de la confesionalidad. Ahora es algo que se asienta en fundamentos diferentes.



Existen dos maneras de ver la cooperación. Una es desde la estricta perspectiva de la laicidad. Y otra manera más amplia basada en diversos fundamentos que podemos agrupar en estos cinco:

a)- La autoridad civil y la iglesia no colaboran en favor mutuo sino en favor de *la persona humana*. Ese es el único criterio válido.

b)- *El porcentaje de ciudadanos pertenecientes a una confesión*. No infrecuentemente, en una sociedad la pertenencia mayoritaria de los ciudadanos a una *confesión es la que justifica una mayor atención de los poderes público*

c)- *La promoción de los valores*. No son pocos los Estados que consideran que la labor de la Iglesia ha promocionado y sigue promocionando en el presente numerosos valores de orden moral y humano en general por lo que desean seguir colaborando con la Iglesia en tal sentido.

d)- *La identidad nacional*. Con frecuencia, el elemento religioso es considerado en una sociedad un factor importante de identidad nacional. Las autoridades civiles de dichas *sociedades no quieren que un factor tan importante se pierda y desean seguir fomentándolo*.

e)- *El pragmatismo*. En un mundo tan problemático como el que vivimos, para afrontar las cuestiones, las fuerzas no deben restarse sino sumarse. Todo lo que sea cooperación en un orden pragmático –que frecuentemente prescinde de connotaciones ideológicas-, es positivo. Es muy propio de la época en que vivimos.

1. La Libertad.

En el ambiente de toda Europa está muy presente la idea de que las Iglesias en cualquiera de los países en que se hallan deben ser libres. La libertad es un derecho de la persona que en este caso debe ser contemplado en su dimensión colectiva. Es una cuestión que aparece tanto en el ámbito de las Organizaciones Internacionales como en el de los Estados.

En la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), preocupa mucho la cuestión de la libertad religiosa. En estos últimos años se han tenido diversas reuniones acerca de ello. Destaco la de Viena de julio de 2003, llamada Reunión Suplementaria de la Dimensión Humana de la OSCE en la que participaron representantes de los cincuenta y cinco Estados miembros de la Organización para tratar de la “Libertad de Religión o Creencia”. Allí se manifestó la gran preocupación porque la libertad en dichas materias se perfeccionara en los ámbitos de la legislación, la política, la educación, los medios de comunicación...etc.

También la cuestión de la libertad debe ser examinada en el marco de los estados. Tomemos un ejemplo que puede resultar aleccionador para ver cuáles son las características de la libertad de la Iglesia Católica que pide sean respetadas por el gobierno de Croacia y cómo el mencionado gobierno se las reconoce. Dice así el Acuerdo entre la Santa Sede y la República de Croacia de 9 de abril de 1996:

“Art. 3-. La República de Croacia garantiza a la Iglesia Católica y a sus personas jurídicas y físicas, la libertad de comunicación y de mantener contactos con la Santa Sede, con las Conferencias Episcopales de otros países y también con las Iglesias particulares, instituciones y personas, tanto en el interior como en el exterior del Estado.



Art. 4-. Respetando el derecho de la libertad religiosa, la República de Croacia reconoce a la Iglesia Católica y a sus comunidades de cualquier rito, el libre ejercicio de su misión apostólica, en particular por cuanto respecta al culto divino, al gobierno, a la enseñanza y a la actividad de las asociaciones mencionadas en el artículo 14.

Art. 5-. Corresponde exclusivamente a la competente autoridad eclesiástica regular libremente el ordenamiento eclesiástico propio, erigir, cambiar y suprimir provincias eclesiásticas, archidiócesis, diócesis, administraciones apostólicas, prelaturas territoriales, abadías territoriales, prelaturas personales, parroquias, institutos de vida consagrada y de vida apostólica así como otras personas jurídicas eclesiásticas.

Art. 6 - 1 - . Corresponden a la Iglesia Católica todos los nombramientos eclesiásticos y la colación de los oficios eclesiásticos, de conformidad con las normas del Derecho Canónico. 2-. El nombramiento, traslado y remoción de obispos, compete exclusivamente a la Santa Sede”.

Como fácilmente puede verse, es un texto que hace referencia, por una parte a las restricciones a la libertad nacidas de la hostilidad y por otra parte a las nacidas de las antiguas costumbres regalistas. En líneas generales, se puede decir que son las características generales de los países europeos, con las excepciones a las que vamos a hacer referencia a continuación.

Existen, sin embargo, algunas situaciones que encontramos en Europa en donde de una forma o de otra aparecen *excepciones a la libertad*. A saber:

A- La libertad religiosa en Turquía.

B- La situación en la Federación Rusa.

C- La cuestión del matrimonio civil previo al religioso.

1.1. La libertad religiosa en Turquía.

En Turquía, los principios constitucionales son claros. Existen sin embargo, en la sociedad turca, corrientes excluyentes en la línea del islamismo. Como dice el profesor Niyazi Öktem, de la Universidad Bilgi de Estambul, “no solamente los fundamentalistas musulmanes sino también algunos intelectuales parecen creer que los ideales de la democracia, el pluralismo, la tolerancia, así como el concepto de secularismo son enemigos del dogma islámico”². Esta posición ha aumentado últimamente en determinados sectores de la sociedad turca debido auge del fundamentalismo y a las tensiones existentes con la Unión Europea por la incertidumbre que hay a propósito de la toma de decisión sobre el inicio de las negociaciones para el ingreso de Turquía en la Unión Europea.

Una de las razones de dicha exclusión es la ignorancia que no sólo obstaculiza la libertad sino incluso también la tolerancia. La ignorancia lleva a creer que la religión del otro es intrínsecamente rechazable.

Otra razón es el nacionalismo agresivo y el racismo.

Frente a ellos, los que fomentan la libertad y la tolerancia social se basan en:

² ÖKTEM, Niyazi, *Introducer of Session II. Supplementary Human Dimension Meeting on Freedom of Religion or Belief*. O.S.C.E, Vienna 17 July 2003.



- la amalgama cultural y étnica que se ha producido entre los diferentes grupos religiosos como puede verse en la gran permanencia a través de los siglos en un mismo lugar, de las comunidades islámica y cristiana, en toda la costa egea de Anatolia y en la ciudad de Estambul, en la creación del sistema *millet* (*mille*: nación; *millet*: nacionalidad) en relación con las diversas minorías cristianas, en el influjo del arte bizantino en el Islam y en la utilización del mismo tipo de música. Como dice Endruweit, en Turquía existe un sistema cognitivo y normativo de principios históricos y sociales comunes con Europa³. Por ello se puede afirmar que en Turquía conviven dos tendencias que se complementan: la europeizante y la que busca una identidad más turca en las raíces mismas del Islam sunita.
- el influjo del sufismo que introdujo en Anatolia una corriente humanista y liberal. Junto a él, el influjo de otras corrientes como el Alevismo y el Bektachismo que han asimilado influencias de las previas religiones y sectas. Ello ha hecho que en Anatolia, el Islam Sunita sea un tanto liberal y racionalista.
- el sistema legal de Turquía establece la laicidad. Sobre los principios del racionalismo, humanismo, libertad, fraternidad e igualdad, Mustafá Kemal Atatürk estableció los pilares de la Turquía moderna. Debido a su laicidad, en el marco de Organización de la Conferencia Islámica (OCI), de la que es miembro, Turquía no se pudo acoger al criterio jurídico político de tener una Constitución islámica sino al sociológico de que la mayoría de los habitantes fuese de religión musulmana.

En Turquía los cristianos se hallan en diversa posición según sea la diversa confesión cristiana a la que pertenecen. Entre todos ellos, los ortodoxos gozan, por razones históricas, de una posición privilegiada.

En general se puede decir que las iglesias y comunidades tienen libertad religiosa pero chocan a veces con dificultades sociológicas.

1.2. La situación en la Federación Rusa.

Tras la caída del comunismo, la presencia de la Iglesia Ortodoxa en la política del país ganó mucho en importancia⁴. Ello influyó en las dos grandes producciones legales: la ley de Libertad religiosa y de las Organizaciones religiosas aprobada por la Duma el día 19 de septiembre de 1997 y las disposiciones sobre la permanencia en el país de los ministros de los cultos no tradicionales. Ambas tuvieron consecuencias internacionales no sólo en relación con los poderes religiosos sino también con los políticos. En la ley se declara que el Estado no tiene religión oficial pero se reconoce “el papel esencial jugado por la Iglesia cristiana ortodoxa en la historia de Rusia” y “en la edificación y desarrollo de su espiritualidad y cultura”. Esta constatación se considera razón suficiente para establecer limitaciones legales otras confesiones como son el catolicismo y el luteranismo por no ser consideradas “religiones tradicionales en Rusia”⁵.

³ Endruweit, Günter, “Turkey and the European question of cultural difference?”. *Perceptions*, (Junio-Agosto, 1998) pp. 42-43; cf. IRAZÁBAL, J.A., *Razón y Fe* (2004) y UNISCI (mayo 2004).

⁴ Rousselet, Kathi, “Las ambigüedades del renacimiento religioso en Rusia”, en KEPEL, Gilles (dir.). *Las Políticas de Dios*, Madrid, Anaya / Mario Muchnik. 1993, pp. 121-144.

⁵ García Pérez, Juan, La legge russa sur la religione, *La Civiltá cattolica* (1998/ I) pp. 293 - 299. El texto definitivo de la ley : Loi sur la liberté de conscience et sur et sur les associations religieuses, 19 septembre, 1997,



1.3. La Cuestión del matrimonio civil previo al religioso .

Si las personas que se van a casar consideran que su matrimonio se realiza en el momento en que dan su consentimiento recibir el sacramento, el Estado debe avenirse asumiendo la libertad de los contrayentes en su dimensión religiosa personal y estableciendo una regulación que tenga en cuenta la íntima convicción de la pareja.

Establecer un matrimonio civil obligatorio previo al religioso como sucede en Francia, en Bélgica, en Luxemburgo, en Países bajos, en Alemania etc., es una forma de limitar la libertad. Es cierto que en algunos países la fuerza de la costumbre ha hecho perder de vista la anomalía que dicho procedimiento lleva consigo. Pero es necesario destacar el sistema más respetuoso del reconocimiento civil del matrimonio religioso como acontece en Polonia, España, Portugal, Lituania, Croacia, Eslovaquia...

Es cierto que los Estados han de tener cierta cautela con respecto a las diversas religiones pero no parece tener sentido desde la perspectiva de la libertad postular el cambio del sistema de reconocimiento de matrimonio civil previo como algunos postulan con el fundamento de la laicidad.

2. La Confesionalidad y la aconfesionalidad (laicidad)

Recientemente, el Ministro de Justicia, López Aguilar, aseguraba el 12 de julio que el Ejecutivo “está comprometido con la aconfesionalidad del Estado”. Por su parte, el presidente del gobierno en una entrevista a *El Socialista*, poco después de ser elegido Secretario General del PSOE, afirmaba que “España necesita recuperar un proceso de laicidad de forma subliminal, poco a poco, en diversos ámbitos”. ¿Es que son conceptos idénticos o, al menos, intercambiables?

2.1. La Confesionalidad

La Confesionalidad ha sido la práctica habitual en tiempos pasados. Era una costumbre común por la que los Estados declaraban oficial una religión y se constituían en protectores de la misma. En compensación, los dirigentes de la Iglesia reconocían a los del Estado importante privilegios. La intervención del Estado en la dirección de la Iglesia es algo esencial al luteranismo. Por ello es explicable que sean los Estados luteranos como Noruega, Dinamarca, Finlandia, Islandia, y hasta estos últimos años Suecia, los que mantengan un sistema confesional de relaciones iglesia-estado.

Además de los Estados mencionados es en Europa confesional la *anglicana Inglaterra* en donde el monarca es el jefe de la Iglesia. Aunque los principios del anglicanismo son diferentes a los del luteranismo, la organización práctica viene a ser la misma. Por ello

ISTINA XLII (1997. N1 4. Oct - Déc. 1997) pp. 397 - 411. Una valoración de la ley la encontramos en : CALVEZ, Jean – Yves, “L’affaire de la loi sur les religions en Russie », *Etudes* (Janvier, 1998) pp. 21 – 24; UZZELL, «Lawrence, Les restrictions aux droits des minorités religieuses au sein de la Fédération de Russie», ISTINA XLII (1997. N1 4. Oct - Déc.) pp. 349 - 361.



podemos decir con el profesor Corral que en los mencionados países la Iglesia es “una parte orgánica de la nación” siendo la Iglesia oficial “un organismo estatal más incluso con un departamento ministerial especial. Es un servicio público no sólo en el sentido normal de la expresión sino en el técnico, administrativo”⁶.

La *confesionalidad griega* consiste en que la llamada Iglesia Ortodoxa Oriental de Cristo es la religión dominante que opera en íntima dependencia del rey y de su gobierno. Desde que se promulgó en 1969 la nueva Constitución de la Iglesia Ortodoxa de Grecia, se ha dado un paso adelante en su autonomía con respecto al Estado⁷.

La *confesionalidad* tiene diversos grados de intensidad. La evolución de los tiempos ha hecho que la *confesionalidad* haya ido diluyéndose paulatinamente. Ello ha sucedido con más facilidad en el catolicismo dado que ha tenido con respecto al estado, una concepción más separacionista que la del mundo ortodoxo y que el de las Iglesias surgidas en el siglo de la Reforma. En el mismo interior de la Iglesia Católica, el Concilio Vaticano II demostró una cierta desconfianza con respecto a la *confesionalidad*. En los estados luteranos se ha producido una cierta evolución en el mismo sentido. Cabe destacar el caso de Suecia en donde, a partir del año 2000 se ha establecido una separación entre el Estado y la Iglesia luterana de carácter muy amigable.

2.2. La Aconfesionalidad

Mirando a las constituciones de los Estados, en especial de los 25 miembros de la Unión Europea, el criterio calificador mínimo de sus sistemas de relacionarse con las Iglesias es la existencia o la inexistencia de una(s) religión(s) o Iglesia(s) del Estado, es decir, la *Confesionalidad* [que en Alemania hasta la I guerra mundial era, en realidad, *biconfesional* (luterana y católica según las Regiones); mientras en Rumania hasta la II guerra mundial, era *triconfesional* (ortodoxa, católica y protestante)].

La *aconfesionalidad* no indica más que en un Estado concreto no hay o dejó de existir una(as) Iglesia(s) o religión(es) de Estado. El sistema de estado confesional era el normal en la antigüedad y en el Antiguo Régimen; y hoy todavía se mantiene en al menos 53 Estados islámicos (cerca de 1000 millones), componentes de la Organización de la Conferencia Islámica —e.d., en una una cuarta parte de la ONU. Así se continúa manteniendo hasta el presente en seis Estados dentro de la Unión Europea —no se olvide— Inglaterra (la Iglesia Anglicana); Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia [hasta el 2000] (la Iglesia evangélica luterana); Grecia (Iglesia ortodoxa).

Establecieron que no existe una Iglesia de Estado: de forma expresa en sus Constituciones Alemania 1919 y 1950, y España 1931 y 1978; equivalentemente, Portugal, Irlanda, Italia; sumándose, tras la caída del muro de Berlín, los países bálticos (Estonia, Letonia, Lituania y Polonia), danubianos (Chequia, Eslovaquia; Hungría, Croacia, Eslovenia).

⁶ CORRAL, C., “Sistemas y principios de relaciones Iglesia-Estado en el Derecho constitucional de los Doce”, en CORRAL, C. y URTEAGA, J.M., *La Iglesia española y la integración de España en la Comunidad Europea*, Madrid, UPCO 1986, pp. 110-111.

⁷ CORRAL SALVADOR, Carlos y GIMÉNEZ MARTÍNEZ CARVAJAL, José, *Concordatos vigentes*, Tomo II, Madrid, Fundación Universitaria Española 1981, pp. 179-209.



Pero, a la vez, para fijar cuál era su actitud en adelante para con las Iglesias con las que habían estado vinculados hasta entonces, todos estos Estados instauraron el principio de cooperación e, incluso, hasta celebraron y siguen celebrando Acuerdos lo mismo con la Iglesia Católica que con otras Iglesias y Confesiones, siendo paradigmática, en este sentido, la actitud de Alemania, seguida más tarde por España e Italia.

También la *aconfesionalidad* tiene diversos grados de intensidad. En Europa países aconfesionales que siguen conservando algunos rasgos propios de la confesionalidad. Es el caso de Bélgica en donde la Iglesia católica conserva cierta primacía, de Alemania, Austria, Países Bajos, España. Italia...

En *Irlanda* ha seguido existiendo una confesionalidad de carácter sociológico en cuanto se trataba de una confesión “profesada por una mayoría de los ciudadanos”. A pesar de ello desapareció la confesionalidad católica con revisión constitucional aprobada por referéndum en 1972. Se eliminaron entonces los apartados 1 y 2 del párrafo 1º del artículo 44 de la Constitución que otorgaban una especial posición a la Iglesia católica y también a las Iglesias consolidadas en Irlanda en el momento de la independencia.

Ha habido algunos casos como son los de Alemania, Italia, España y Portugal en donde el paso de la confesionalidad a la aconfesionalidad se ha ido dando con el mutuo acuerdo de las Iglesias y del Estado.

Fueron los tres grandes partidos alemanes (demócrata-cristiano, socialista y liberal), los que acordaron suprimir la existencia de una Iglesia de Estado. Pero al mismo tiempo se siguió respetando la consideración de las Iglesias como corporaciones de derecho público ante el ordenamiento estatal y el sistema convencional. Las relaciones de la Iglesia con el Estado se regulan bilateralmente mediante convenios con la Federación y los Länder.

También *Italia* cambió el sistema de confesionalidad por el de aconfesionalidad de 1984. Y amplió el sistema convencional a otras religiones como las Comunidades israelitas y la Iglesia Valdense.

España también transformó sus sistema tradicional de confesionalidad por el de aconfesionalidad (“ninguna confesión tendrá carácter estatal”). Pero la aconfesionalidad española se separa tanto del pasado confesional franquista como del pasado laicista de la Constitución republicana de 1931. Se quiso establecer en la Constitución española una base sólida de convivencia cara al futuro (la superación de las dos Españas), complementada con el principio de la cooperación con la Iglesia (“los poderes públicos mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”).

Más adelante España, en virtud de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa 7/1980, de 5 de julio, elevó el régimen de acuerdos a principio general (art. 7), prescribiéndolos para con las Iglesias, las confesiones y las comunidades existentes en España, debidamente inscritas y notoriamente arraigadas en España”⁸.

⁸ CORRAL, C. o. c. p. 117.



2.3. La laicidad

A diferencia de los demás Estados y a pesar de su citada ‘Ley de separación de las Iglesias y del Estado’ de 1905, quien en realidad acuñó el término de laicidad para con ella definirse en su Constitución —y hasta lo hizo extensivo a otros Estado, como Turquía en Europa y Madagascar en África— fue **Francia**. Y lo sigue manteniendo hasta el presente con acritud, sean del color que sean sus gobernantes, incluso en la elaboración y redacción del Tratado de la Constitución Europea. Con todo, lo que comenzó siendo un laicismo acabó convirtiéndose en una laicidad positiva y abierta, a partir precisamente de la tan decisiva I guerra mundial.

Así ocurrió, sobre todo, cuando en Francia se planteó el problema de conciencia para muchos católicos sobre si votar o no la Constitución de la IV República, que se autodefinía— nótese bien— como laica. Definición que es asumida por la vigente Constitución de la V República de 13 Mayo 1958, art.1:⁹ “**Francia** es una República indivisible, *laica*, democrática y social. Garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de por razón de su origen, raza o religión. *Respeto todas las creencias*”.

Al problema salió al paso entonces el episcopado francés con toda claridad en su carta pastoral del 12 de noviembre de 1945, distinguiendo nada menos que cuatro acepciones en la **laicidad**: *laicidad respetuosamente neutral*, *laicidad simplemente profana*, laicismo hostil o agnóstico, laicismo neutral e indiferente; y admitiendo como legítimas las dos primeras.

1. *Laicidad como profanidad o autonomía*: "... la autonomía soberana del Estado en sus dominios de orden temporal, su derecho a regir por sí solo toda la organización política, judicial, administrativa, fiscal y militar de la sociedad temporal, y de modo general todo lo que dice respecto a la técnica política y económica, declaramos abiertamente que esta doctrina *está plenamente conforme a la doctrina de la Iglesia...*".

2. *Laicidad respetuosamente neutral*: "... en un país dividido en cuanto a las creencias, el Estado debe permitir que cada ciudadano practique libremente su religión. Este segundo sentido, si se comprende bien, *también está conforme al pensamiento de la Iglesia...*"

Se rechazan, no puede ser por menos,

3. *Laicidad agnóstica u hostil*: " una doctrina filosófica que encierra una perfecta concepción materialista y atea de la vida humana y de la sociedad, si tales palabras definen un sistema de gobierno político que impone esa concepción a los funcionarios hasta en su vida privada, a las escuelas del Estado, a la nación entera, ,...".

4. *Laicismo indiferente*: "la voluntad del Estado de no someterse a ninguna moral superior".

Correspondiendo a la Constitución francesa las dos acepciones legítimas, los ciudadanos católicos podrían ya en conciencia dar su voto positivo, pues el *sistema francés de laicidad era — y continúa siéndolo— de una laicidad positiva y abierta*.

En efecto, en el primer sentido [*Laicidad como profanidad o autonomía*] toda comunidad política, por tanto, todo Estado [también la República francesa] es laico. Lo es ciertamente en la concepción occidental y cristiana; mas no así en la concepción musulmana —nótese bien—

⁹ Corral, *La libertad religiosa en la Comunidad Europea*, Madrid 1973), *idem*, *La relación entre la Iglesia y la Comunidad Política*, Madrid, B.A.C. 2003, p.196s.



donde no existe distinción entre Estado e Iglesia. (Como tampoco en la concepción marxista: antes del bloque soviético, ahora de China, Corea del Norte y Vietnam, donde se impuso un Ateísmo de Estado en lugar de Religión de Estado).

En el segundo sentido [*Laicidad respetuosamente neutral*], es afirmar que la República francesa es religiosamente neutral o aconfesional, al haber abandonado el cristianismo como religión de la nación o de la gran mayoría de la nación en el Antiguo Régimen.

3.- La Cooperación desde la Aconfesionalidad

La cooperación contemporánea entre el Estado y las Iglesias y Comunidades religiosas es objeto de una notable valoración. Se considera un bien notablemente positivo.

Mientras en unos países —como Alemania 1919, Irlanda 1974, España 1978¹⁰], Italia 1984— se ha partido de la previa confesionalidad tradicional, en algunos, al presente, se ha llegado a la cooperación, no a partir de la matización de la confesionalidad preexistente, pues ésta ya no existía (países sometidos régimen comunista), sino por haber valorado la necesidad de establecer de nuevo la cooperación por las cinco razones antes mencionadas y que ahora ampliaremos. Dichos países son Polonia, Croacia, Hungría, Eslovaquia y Lituania. Dos países no católicos como Estonia y Letonia han concluido recientemente acuerdos con la Iglesia Católica.

Las *razones* o motivaciones son las siguientes:

a)-. La mejor atención a *la persona humana*. Ese es el objetivo que encontramos explicitado e diversos acuerdos concluidos entre la Santa Sede y diversos estados como el de Italia. O como dice al art. 1 del nuevo Concordato portugués firmado el pasado 18 de mayo: “La Santa Sede y la República Portuguesa declaran el empeño del Estado y de la Iglesia en la cooperación para la promoción de la persona humana, de la justicia y de la paz”.

b)-. *El porcentaje de ciudadanos pertenecientes a una confesión*.

Existen Estados que, aunque no sean confesionales, reconocen un predominio sociológico de la Iglesia Católica en su sociedad. En el Acuerdo que la Santa Sede concluyó con la República de Lituania, se destaca este aspecto con el siguiente texto: “considerando que la mayoría de los ciudadanos de la República de Lituania profesan la religión católica”. Este es el reconocimiento de un hecho sociológico lo que tiene consecuencias prácticas pues lleva a establecer diferencias. Sin quebrantar para nada el respeto más estricto al derecho y a la libertad fundamental se considera que no es incorrecto sino enriquecedor, que la comunidad mayoritaria reciba más atenciones que otras comunidades y que las comunidades más asentadas, pueden ser más cuidadosamente consideradas en la cooperación que las minorías marginales sobre todo si son nuevas. Esa valoración del dato sociológico hace que en España existan cuatro modalidades de relación del Estado con las confesiones religiosas. Primera: la

¹⁰ Refiriéndonos al caso español, hay quien interpreta que entre los dos principios, el de la laicidad y el de cooperación, el más importante es el de la laicidad. En caso de colisión de los dos principios debería prevalecer el primero. Desde ese punto de vista caracterizado por la rigidez, en un estado laico, el sentido que tendría la cooperación sería hacer posible que la libertad y la igualdad de los diversos grupos sean reales y efectivas. Para esta concepción, los acuerdos —sea con la Santa Sede, sea con las confesiones de notorio arraigo— serían una forma de establecer privilegios optando por la desigualdad lo que sería ir contra el principio de la laicidad.



que se tiene con la Iglesia Católica. Segunda: la de las confesiones no católicas que cuentan con acuerdos con el Estado sobre la base de que tienen en la sociedad española un “notable arraigo”. Estas son la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE), la Federación de Comunidades Israelitas (FCI) y la Comisión Islámica de España (CIE). No va mal recordar aquí que últimamente se ha reconocido el “notable arraigo” a los Mormones. En tercer lugar, están las comunidades inscritas en el Registro. En cuarto y último lugar están todas aquellas que, por decirlo con una frase popular, van por libre.

Como fácilmente puede verse, el punto de vista jurídico que hemos expuesto en primer lugar y el sociológico llevan a actitudes y a posiciones distintas. En muchas facetas de la vida humana sucede que los Estados tienen en cuenta los diversos datos sociológicos para, de acuerdo con ellos, hacer distinciones sin romper el principio general de la igualdad. No hay más que mencionar a los partidos políticos, a los sindicatos, a las entidades culturales. El apoyo o las ventajas que reciben es mayor si su presencia en la sociedad es más extensa.

c)-. *La promoción de los valores.* Hay Estados que, sin ser confesionales, valoran lo positiva que ha sido la acción de la Iglesia en el pasado en la sociedad nacional y consideran que lo sigue siendo en el presente con respecto a la nación. Y sacan de ello sus consecuencias prácticas. Dice así el texto del Acuerdo entre la Santa Sede y Lituania, antes mencionado: “considerando el especial papel que la Iglesia Católica especialmente en el fortalecimiento de los valores morales de la nación lituana así como su contribución histórica y actual en las áreas social, cultural y educacional”. Aquellos Estados no confesionales que no utilizan la palabra laica y dejan la cuestión en un entorno un tanto ambiguo, se pueden permitir una cooperación más intensa con la Iglesia que está histórica y sociológicamente más vinculada al país que con las Iglesias y Comunidades marginales. Ello no puede afectar evidentemente al estricto cumplimiento de los derechos y de las libertades fundamentales.

Estas tres motivaciones aparecen en los Acuerdos recientemente firmados por los cinco nuevos estados federados provenientes de la antigua República Democrática Alemana – *die neuen Länder* -. A saber: Brandenburgo, Mecklemburgo-Pomerania anterior, Sajonia, Sajonia Anhalt y Turingia. Así ha quedado reflejado tanto en los cinco Convenios con las Iglesias Luteranas (1993) y en los cinco Acuerdos concordatarios con la Iglesia Católica (1996 a 2003). En el Acuerdo de Mecklemburgo de 18 de octubre de 1997 se proclama cómo es la nueva concepción de las relaciones Iglesia- Estado.

Una concepción tomada del Acuerdo paralelo con la Iglesia Evangélica. En el texto de hace referencia a “la autonomía del Estado y de Iglesia en el recíproco respeto de su derecho de autodeterminación y en la disponibilidad a la colaboración”; al “respeto a la libertad religiosa del individuo”; a la “común tarea de respetar y proteger la dignidad humana y los derechos del hombre”; a la “persuasión de que la fe cristiana, la vida eclesial y la acción caritativa prestan una contribución al bien común de los ciudadanos en una sociedad plural”¹¹.

d)-. *La Identidad nacional.* Lo que acabamos de decir en el párrafo anterior, tiene una vinculación a la cuestión, hoy tan en boga, de la identidad. Con frecuencia, la identidad de una nación está íntimamente relacionada con una confesión religiosa. Es lógico, pues, que reciba una mayor atención. Tras la caída del comunismo hemos visto cómo en Rusia se bucea en los valores de la Ortodoxia. Algo parecido ha sucedido en China en donde se quiere resucitar la herencia confuciana. En diversos países católicos encontramos actitudes semejantes. En aras

¹¹ Acerca del sistema alemán de relaciones Iglesia-Estado puede verse: CORRAL, Carlos. “¿Por qué no mirar al modelo alemán de relación con las Iglesias?”, *Alfa y Omega*, 2 de septiembre de 2004 [*pro manuscripto*].



de conservar los elementos de su identidad, sobre todo si son profundos, los Estados dan una especial valoración a la religión o religiones que han forjado tan valiosos aspectos.

e)-. Existe una razón que pesa mucho, especialmente hoy día, en favor de la cooperación entre el Estado y la Iglesia. Es la razón del *pragmatismo*. Por razones empíricas, las entidades de todo tipo formalizan acuerdos y establecen compromisos con el ánimo de apoyarse mutuamente en sus numerosas realizaciones. En muchos de los casos se prescinde de las ideologías y, ante las ingentes necesidades que tiene el mundo de hoy, buscan solucionar problemas concretos y afrontar cuestiones candentes. Vamos a referirnos –aunque sea a título de ejemplo saliéndonos de Europa-, a un caso específico de cooperación de la Iglesia Católica, esta vez no con un Estado pero sí con una Organización Internacional que engloba a varios Estados. Se trata de la Organización de la Unidad Africana (OUA). La Santa Sede y la OUA firmaron un Acuerdo de Cooperación el 19 de octubre de 2000, en el que se establecía la mutua voluntad de realizar acciones de cooperación en numerosos campos. En concreto, se mencionan en el texto las siguientes materias: organización de conferencias internacionales y de encuentros, participación de representantes de ambas entidades en los mismos; celebración de actividades conjuntas; cooperación técnica; intercambio de información y de documentos; consultas sobre programas.

Es ésta una perspectiva que encontramos en al art. 4 del ya citado nuevo concordato portugués: “La cooperación de que habla el n. 1 del art. 1, puede incluir actividades ejercida en el campo de las Organizaciones Internacionales, de que sean parte la Santa Sede y la República Portuguesa, o también, sin menoscabo del respeto al derecho internacional, otras acciones conjuntas bilaterales o multilaterales, en particular en el territorio de Países de lengua oficial portuguesa”.

Conclusión

Comenzábamos citando el Proyecto de Tratado de Constitución europea (art. I-51) por el que reconociéndose “su identidad y su aportación específica, se mantendrá un diálogo abierto, transparente y regular con dichas iglesias y organizaciones”. Por ello, si bien es de lamentar “*that the Heads of State and Government failed to find a formulation that would have explicitly recognised the undeniable contribution of Christianity and other traditions* [como decía el secretario General de la COMECE (Comission of the Catholic Bishops’ Conferences of the member states of the European Union), 19-VI-2004]. *This omission does not alter the fact that the Unions’s values as described in Article 1-2,. above all respect for human dignity, have been inspired by Christian thought*”. A su manera lo confirmaba Juan Pablo II ante el Presidente francés J. Chirac durante la visita al Santuario de Lourdes (14-V-2004), al decir que “los grandes ideales de libertad, igualdad y fraternidad” deberían constituir “la base de la convivencia”



UNISCI Discussion Papers

LAICIDAD, ACONFESIONALIDAD, SEPARACIÓN ¿SON LO MISMO?

AUTOR¹:**CARLOS CORRAL SALVADOR**
UNISCI / Universidad Complutense de Madrid**FECHA:****Octubre 2004**

El presidente del gobierno en una entrevista a El Socialista, poco después de ser elegido Secretario General del PSOE, afirmaba que “España necesita recuperar un proceso de laicidad de forma subliminal, poco a poco, en diversos ámbitos”. Por su parte, el Ministro de Justicia, López Aguilar, aseguraba poco después (12 de julio de 2004) que el Ejecutivo “está comprometido con la aconfesionalidad del Estado”. El profesor Navarro Valls hablaba de “la laicidad” o “aconfesionalidad” (22 VII 2004). ¿Es que son conceptos idénticos o, al menos, intercambiables? Paso previo para hacer una equilibrada constatación y valoración, es, a nuestro parecer, tener a la vista la realidad política.

Pues bien, mirando a las constituciones de los Estados, en especial de los 25 miembros de la Unión Europea, el criterio calificador mínimo de sus sistemas de relacionarse con las Iglesias es la existencia o la inexistencia de una(s) religión(es) o Iglesia(s) del Estado o confesión (es), es decir, la Confesionalidad del Estado. Confesionalidad, por cierto, que en Alemania hasta la I guerra mundial era, en realidad, *biconfesionalidad* (la confesión luterana o católica según las Regiones); mientras que en Rumania hasta la II guerra mundial, era *triconfesionalidad* (la confesión ortodoxa, católica y protestante).

El sistema de Estado confesional era el normal en la antigüedad y en el Antiguo Régimen; y hoy todavía se mantiene en al menos 53 Estados islámicos —nada menos que en una cuarta parte de la ONU con cerca de 1000 millones— componentes de la Organización de la Conferencia islámica. Más aún, se continúa manteniendo hasta el presente dentro de la Unión Europea en seis Estados —no se olvide— Inglaterra (la Iglesia Anglicana); Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia [hasta el 2000] (la Iglesia evangélica luterana); y Grecia (la Iglesia ortodoxa). Y en forma de Ateísmo de Estado —según la expresión de los publicista polacos— en los Estados de Europa oriental antes de 1989 y al presente en China y Vietnam.

Con la declaración de independencia (1789) de EE.UU, comienza a cortarse la saga de los Estados confesionales: se abandona el sistema de “Iglesia establecida” —entonces como ahora el de Gran Bretaña— y se establece por consenso entre las 13 colonias la separación (desestabilización) entre Iglesias y Nación. Francia impone en 1905 la “Ley de separación de

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.



las iglesias y el Estado”, para poco después determinar en su Constitución (art. 2) que Francia es una “República laica”. Catorce años después, Alemania establece en su Constitución de 1919 que “no existe iglesia de estado”, introduciendo, por tanto, la aconfesionalidad del Estado. Pasemos a examinar los tres conceptos

1. Separación Estado-Iglesias.

Como sistema religioso-político, la **separación entre las Iglesias y el Estado** se fue estableciendo por una serie de Estados, a partir de Estados Unidos, al abandonarse la preexistente unión de Iglesia-Estado en el Antiguo Régimen (*une foi, un roy, un reigne*)

Con todo y como paso previo, "es necesario desvanecer un equívoco gravemente pernicioso en el que se incurre con frecuencia, y que consiste en trasponer libremente las afirmaciones y conclusiones del orden político al orden jurídico, confundiendo, respectivamente, los conceptos de "unión" y "separación" en sentido político y jurídico.

En sentido político, la separación o neutralidad religiosa del Estado se contrapone a la confesionalidad. Tal contraposición hace siempre referencia a una clasificación basada en criterios estrictamente ideológicos o políticos, es decir, de finalidad general.

En sentido jurídico, la separación consiste en la distinción de Iglesia y Estado de sus autoridades, de su organismo y en la recíproca autonomía de ambas comunidades. En sentido jurídico-político se mueve en la esfera de relaciones que como objetivo político persigue el Estado, y consiste esencialmente en que ninguna religión o iglesia es asumida como la oficial del Estado.

La separación de Iglesia y Estado en sentido jurídico es una exigencia de la misma Revelación. Debe existir en todo sistema de relaciones, sea el separacionista, sea el confesional. La separación *en sentido jurídico-político* (como sistema) no es ni rechazada ni recomendada por el concilio Vaticano II, sino que simplemente se la tiene en cuenta, y parece considerarla como aquel sistema al cual hoy en día se tiende universalmente.

Supuesta en todo caso, la garantía de libertad religiosa, en abstracto, podría considerarse como mejor el sistema que más adecuadamente reflejara este respeto a la libertad en su configuración jurídica y constitucional. En concreto, el mejor sistema será aquel que más y mejor responda a la realidad de un determinado pueblo.

Con la admisión del principio de libertad religiosa desaparece la diferencia esencial que antes había entre sistema confesional y sistema separacionista. En este sentido ha sido paradigmático el sistema político-religioso de Estados Unidos de Norte-América.

Con referencia a España, su sistema se le podría calificar de sistema de separación coordinada, al estar expresamente previsto (Const. Art. 16,3) el principio de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones



2. Laicidad.

A diferencia de los demás Estados y a pesar de su citada ‘Ley de separación de las Iglesias y del Estado’ de 1905, quien en realidad acuñó el término de laicidad para con ella definirse en su Constitución —y hasta lo hizo extensivo a otros Estado, como Turquía en Europa y Madagascar en África— fue **Francia**. Y lo sigue manteniendo hasta el presente con acritud, sean del color que sean sus gobernantes, incluso en la elaboración y redacción del Tratado de la Constitución Europea. Con todo, lo que comenzó siendo un laicismo acabó convirtiéndose en una laicidad positiva y abierta, a partir precisamente de la tan decisiva I guerra mundial.

2.1. La laicidad de Francia

Así ocurrió, sobre todo, cuando en Francia se planteó el problema de conciencia para muchos católicos sobre si votar o no la Constitución de la IV República, que se autodefinía—nótese bien— como laica. Definición que es asumida por la vigente Constitución de la V República de 13 Mayo 1958, art.1 (Corral C., *La libertad religiosa en la Comunidad Europea*, Madrid 1973):] “**Francia** es una República indivisible, *laica*, democrática y social. Garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de por razón de su origen, raza o religión. *Respeta todas las creencias*”. Al problema salió al paso entonces el episcopado francés con toda claridad en su carta pastoral del 12 de noviembre de 1945, distinguiendo nada menos que cuatro acepciones en la **laicidad**: *laicidad respetuosamente neutral*, *laicidad simplemente profana*, laicismo hostil o agnóstico, laicismo neutral e indiferente; y admitiendo como legítimas las dos primeras.

1. *Laicidad como profanidad o autonomía*: "Si con estas palabras se quiere proclamar la autonomía soberana del Estado en sus dominios de orden temporal, su derecho a regir por sí solo toda la organización política, judicial, administrativa, fiscal y militar de la sociedad temporal, y de modo general todo lo que dice respecto a la técnica política y económica, declaramos abiertamente que esta doctrina *está plenamente conforme a la doctrina de la Iglesia...*".

2. *Laicidad respetuosamente neutral*: "La laicidad del Estado puede ser también entendida en el sentido de que, en un país dividido en cuanto a las creencias, el Estado debe permitir que cada ciudadano practique libremente su religión. Este segundo sentido, si se comprende bien, *también está conforme al pensamiento de la Iglesia...*"

3. *Laicidad agnóstica u hostil*: "Por el contrario, si la laicidad del Estado es una doctrina filosófica que encierra una perfecta concepción materialista y atea de la vida humana y de la sociedad, si tales palabras definen un sistema de gobierno político que impone esa concepción a los funcionarios hasta en su vida privada, a las escuelas del Estado, a la nación entera, entonces nos erguimos, con todas nuestras fuerzas, contra esa doctrina; la condenamos en nombre de la verdadera misión del Estado y de la misión de la Iglesia..."

4. *Laicismo indiferente*: "Finalmente, si la laicidad del Estado significa la voluntad del Estado de no someterse a ninguna moral superior y de no reconocer sino su interés como regla de acción, nosotros afirmamos que esta tesis es extremadamente peligrosa, retrógrada y falsa".



Correspondiendo a la Constitución francesa las dos acepciones legítimas, los ciudadanos católicos podrían ya en conciencia dar su voto positivo, pues el *sistema francés de laicidad era — y continúa siéndolo— de una laicidad positiva y abierta*. Positiva, porque se pasa de la neutralidad radicalmente negativa a la colaboración; abierta, porque se descarga del sentido hostil y excluyente contra la religión y se abre hacia el valor religioso sin discriminación e incluso hacia su promoción.

En efecto, en el primer sentido [*Laicidad como profanidad o autonomía*] toda comunidad política; por tanto, todo Estado [también la República francesa] es laico. Lo es ciertamente en la concepción occidental y cristiana; mas no así en la concepción musulmana —nótese bien— donde no existe distinción entre Estado e Iglesia. (Como tampoco en la concepción marxista: antes del bloque soviético, ahora de China, Corea del Norte y Vietnam, donde bajo la expresión de separación Iglesia-Estado se impuso un Ateísmo de Estado en lugar de Religión de Estado). Afirmar, por tanto, que España es un Estado laico no pasa de ser una obviedad: lo es y debe serlo conforme al dualismo cristiano, recordado por el Vaticano II.

En el segundo sentido [*Laicidad respetuosamente neutral*], es afirmar que la República francesa es religiosamente neutral o aconfesional, al haber abandonado el cristianismo como religión de la nación o de la gran mayoría de la nación en el Antiguo Régimen. Afirmar, por tanto, que España es un Estado laico es correcto; pero, si se intenta sobrepasar con una actitud agresiva, por muy moderada que se diga, sería convertirlo en laicista: lo cual es totalmente incorrecto, como en su tiempo lo fue en Francia, especialmente desde 1905 con la citada ‘Ley de separación’ hasta la primera guerra mundial (y como en España de 1931 a 1939).

2.2. Etimología e historia de los conceptos “laicidad y laicismo”

Lo llamativo es que en los conceptos “di laicità e laicismo manca nell’uso un criterio univoco di valutazione” que hace muchas veces imposible toda discusión².

En su origen etimológico, laicidad proviene de la palabra griega “*laós*” que significa “pueblo”. [Y así es cómo, en el Nuevo Testamento, S. Pedro llama precisamente al pueblo cristiano “*laós*”]. De donde deriva el adjetivo “*laikós*”. Expresión esta, por cierto, que nació ya en las primeras comunidades cristianas para designar a los fieles en cuanto distintos del “cleros” (e.d. de los miembros del sacerdocio).

Con el tiempo, se pasa de la distinción a la oposición en los siglos XIV/XV que tiende a elevar al laico al nivel del clero, queriendo controlar directamente al clero en lo espiritual desde dentro de la Iglesia. Y más adelante se llega a un momento en que el poder temporal, en oposición a la Iglesia, reivindica para sí todas las atribuciones que esta ejerce en la vida social. Se avanza así hasta negar toda intervención no sólo de las iglesias sino también de la religión en la vida social, dando nacimiento al laicismo del siglo XIX. Con ello, laico asume el significado de abiertamente anticatólico y aun antirreligioso³.

Pero en siglo XX se inicia una revisión a fondo del concepto y significado del laico en el interior de la Iglesia, a través de la “Teología del laicado” y del “Sacerdocio real de los fieles”, al estudiarse en profundidad lo constitutivo interno de la Iglesia. A la par se investiga la

² Apud Jiménez Urresti, T.I., Iglesia y Estado (Vitoria 1955) cap. VI, aquí n.261, a quien seguimos en este apartado nuestro.

³ EMONET B., “Laïcisme”, en Dictionaire de la Foi Catholique, col 1771, apud a.c.



posición y acción del laico en lo político ante la Iglesia. Será “la actualidad del tema “laicidad” del Estado que más o menos “afirma su voluntad de rechazar toda colaboración con el clero y de mantenerse separado de toda confesión religiosa”, pero que ya no es lucha antirreligiosa , sino de revisión de lo constitutivo externo de la iglesia.

En 1925 la palabra laicidad comienza a perder su sentido laicista y empieza a hablarse de laicismo y laicidad como de acepciones distintas, reservando la palabra laicismo a una doctrina y posición política antirreligiosa. Al año siguiente, comienza a cobrar dos sentido, de los que uno indica simplemente “l’Etat laique”, c’est-a-dire, non confessionnel, une situation etablie par les lois et qu’ont peut accepter aussi en fait, sans comprometer ses principes religieuses”. Hasta que ya puede sostenerse como una aceptación de hecho.

Finalmente en 1945, como indicábamos, la Conferencia de obispos franceses aceptará de lleno la palabra laicidad como pudiendo encerrar dos significados correctos. Hasta llegará a constituirse como doctrina y programa de la tesis de la libertad del acto de fe por medio de Vialatoux y Latreille, [“Cristianismo y laicidad”, en Documentos 4 (1950) 46].

Se debe notar con Maritain, Murray, Nell-Breuning y Messineo que no es lo mismo “laico que laicizante”, “secular que secularizado”, “laïcisme que laïcité”; “seculier et secularisé que laiciste”, “laicizing, secularist, laicized”. Tan es así que F.Rossi llega a exclamar en el *Osservatore Romano* (28 VIII 1946, 1): “Stato laico, sí; stato laicista, no”.

Como expondrá lúcidamente Vialatoux y Latreille: “el Estado laico tiene conciencia de estar enteramente al servicio de la libertad del espíritu humano [...] No le corresponde hacer de los ciudadanos fieles de tal o cual religión; pero sí le corresponde procurar a todo hombre condiciones de desarrollo, de ciencia y de libertad proponerse , con toda claridad, el problema religioso”⁴.

En este sentido, al sistema español se le puede definir, igual que al francés, de laicidad positiva y abierta. Positiva, porque se pasa de la neutralidad radicalmente negativa a la colaboración. Abierta, porque se le descarga del sentido hostil y excluyente que tuvo en la segunda Republica (de 1931).

3. Aconfesionalidad.

La aconfesionalidad no indica más que en un Estado concreto no hay o dejó de existir una(as) Iglesia(s) o religión(es) o confesión(es) de Estado.

Establecieron que no existe una Iglesia de Estado: de forma expresa en sus Constituciones Alemania 1919 y 1950, y España 1931 y 1978; equivalentemente, Portugal, Irlanda, Italia; sumándose, tras la caída del muro de Berlín, los países bálticos (Estonia, Letonia, Lituania y Polonia) y danubianos (Chequia, Eslovaquia; Hungría, Croacia, Eslovenia).

Pero, a la vez, para fijar cuál era su actitud en adelante para con las Iglesias con las que habían estado vinculados hasta entonces, todos estos Estados instauraron el principio de *cooperación* e, incluso, hasta celebraron y *siguen celebrando Acuerdos* lo mismo con la Iglesia Católica que con otras Iglesias y Confesiones, siendo paradigmática, en este sentido, la actitud de Alemania, seguida más tarde por España e Italia.

⁴ Ibidem



3.1. La aconfesionalidad de Alemania

¿Por qué paradigmática la de Alemania? Ante todo, porque ésta realizó la substitución pacífica de un sistema tradicional de “Confesionalidad cristiana (luterana y católica)” de siglos por uno innovador de “Aconfesionalidad” sin ruptura, como culminación de un gran consenso de los tres partidos que surgieron, primero, en la República de Weimar de 1919; después, en la República Federal Alemana [Ley Fundamental de Bonn] de 1950; y, al presente, tras la reunificación de Alemania en 1989.

1.- *El derrumbamiento del Reich, tras la I Guerra mundial* y la subida al poder del socialismo de la revolución de noviembre de 1919, presagiaba, al parecer, una época de despojo y persecución de las Iglesias, estrechamente vinculadas al régimen caído. Delicada había quedado la situación de la Iglesia Luterana: los protestantes habían perdido dos millones; más delicada aún la de la Iglesia Católica: había sufrido una disminución de cuatro millones y medio de fieles a causa de la pérdida de los territorios de Alsacia-Lorena en el Oeste y de Gnesen-Posen en el Este. Sin embargo, la estrecha colaboración de los católicos del *Zentrum* con los socialistas en el Parlamento lograron un fortalecimiento de la posición de las Iglesias dentro de la más amplia libertad de cultos y de la aconfesionalidad del nuevo Estado.

Ante el enfrentamiento de ambas posiciones se llegó, tras largas negociaciones, a una *solución de compromiso*: la introducción de un nuevo sistema de relaciones entre las Iglesias y el Estado que, de una parte, comportara la ruptura con el sistema anterior de “confesionalidad cristiana” con soberanía del Estado sobre las Iglesias” (*Staatskirchenhoheit*) y, de otra, evitara una separación radical de Iglesias y Estado. He aquí como quedó esculpida lapidariamente en la Constitución de Weimar (en el artículo 137 n.1): “**No existe una Iglesia del Estado**” [completado por el n.5]: “**Las sociedades religiosas que antes hubieren sido corporaciones de derecho público siguen siéndolo. A las demás sociedades religiosas se les concederán, si así lo solicitaren, los mismos derechos, siempre que por su estatuto y el número de miembros ofrezcan garantía de duración**”

Pero fue por medio de los Convenios con las Iglesias Luteranas y de los Acuerdos con la Iglesia Católica como el sistema religioso político de Weimar alcanzó su pleno desarrollo, llegándose a “una separación, en principio, de Iglesia y Estado bajo una clara delimitación de la esfera estatal y eclesial tras el reconocimiento de la mutua independencia y autonomía, al tiempo, empero, a una vuelta hacia una estrecha vinculación de confiada colaboración en interés del mismo bien del Estado”.

2.- *A los 40 años, tras la derrota total militar en la II Guerra mundial* y bajo la ocupación de las potencias vencedoras, se intenta otra vez reconstruir la nación sobre nuevas bases; ahora ya no sobre una Alemania unida, sino dividida en espera de una futura esperada reunificación. ¿Qué posición va a adoptar la recién nacida República Federal ante la religión, en general, y ante las Iglesias, en particular? A pesar de todo, en orden a regular las relaciones del Estado con las Iglesias, no se pensó en una innovación; se consideró suficiente y satisfactoria la solución compromisoria adoptada en Weimar. Tan fue así que ésta, como sistema político-religioso, fue asumido *ad litteram* por la Ley Fundamental como parte de la Ley Fundamental (mediante el artículo 140 que asumió los artículos 136, 137, 138, 139 y 141 de la Constitución de Weimar). Bajo el punto de vista técnico fue una auténtica “recepción formal” en cuya virtud el articulado weimariano constituye hoy un derecho actual inmediatamente aplicable.



3.- Y ese sistema cobra ahora nueva fuerza con la *reunificación de Alemania*, al extenderse, tras la caída del muro de Berlín (noviembre de 1989) a lo que fue la República Democrática Alemana (=DDR, Alemania Oriental) con sus cinco Regiones (las así llamadas “las nuevas regiones = *die neuen Länder*: Brandeburgo, Mecklemburgo-Pomerania Anterior, Sajonia, Sajonia-Anhalt y Turingia). Así es como queda reflejado en los recientes cinco Convenios alemanes con las Iglesias Luteranas (c.1993) a la par que con los correspondientes cinco Acuerdos concordatarios con la Iglesia católica (1996 a 2003).

He aquí cómo queda solemnemente formulada, bajo el mandato de otro Canciller socialdemócrata como **Schröder** —esta vez peculiar, sí, de uno de los cinco acuerdos [pero equivalente en todos estos] en concreto, el de Mecklemburgo (18 X 1997)— la *concepción contemporánea de las relaciones Iglesia-Estado* que se viene gestando hoy en Alemania y que está tomada del Acuerdo paralelo con la Iglesia evangélica, tal como se proclama en el preámbulo.

“concordes en el deseo de dar un **nuevo orden en derecho y libertad a las relaciones** entre la Región de Mecklemburgo-Pomerania Anterior y la Iglesia Católica; en la convicción de la **autonomía del Estado y de la Iglesia en el recíproco respeto** de su derecho de autodeterminación y en la disponibilidad a la colaboración; en el respeto a la **libertad religiosa del individuo**; en la **común tarea de respetar y proteger la dignidad humana y los derechos del hombre**; en la **persuasión de que la fe cristiana, la vida eclesial y la acción caritativa prestan una contribución al bien común de los ciudadanos en una sociedad plural**”

Una posición así [desde hace más de 85 años] de una **Alemania expresamente “aconfesional”**, la más poblada de los miembros actuales de la Unión Europea, *debería ser tenida muy en cuenta por el gobierno español* en sus relaciones con la Iglesia, basadas en un auténtico espíritu democrático, libre de laicismos y abierto a una leal colaboración que causara grandes beneficios a la sociedad española.

Ya en concreto, para **España** fue decisiva la actitud que en 1972 adoptó la Conferencia Episcopal española bajo la presidencia del cardenal Tarancón, en la trascendental Declaración de 1973 (al año siguiente de la Declaración n de la Conferencia de los obispos de Francia en 1973 Lourdes. Por ello, al sistema español bien se le podría calificar como sistema de aconfesionalidad positiva con libertad religiosa completa.

4.- **En conclusión**, resultando los tres conceptos (separación, aconfesionalidad y laicidad) debidamente entendidos intercambiable, habría que decir que el término exacto para definir el sistema constitucional de España es, como el de Alemania, el de *aconfesionalidad*. Definirlo como laico no resulta del todo exacto por varias razones. En primer lugar, porque el término laico es omnicompreensivo: recuérdese que laico, al provenir del vocablo griego *laós* = pueblo, significaría “popular” o “del pueblo”. Tan es así que el Vaticano II (Constitución sobre la Iglesia, cap. II) designa a la Iglesia como ‘pueblo de Dios’ [*Laós tou Theou*] Y ¿qué Estado o comunidad política no es laico [‘pueblo’ = *laós*]? En segundo lugar, es un vocablo jurídico desbordante: en el *ius commune* y en el ordenamiento eclesial vigente, ‘laico’ (*laikós*) se contrapone a ‘clero’ (*kleros*). Por ello, ya en 1958 y citando a la Conferencia Episcopal Francesa, se escribía desde *L’Osservatore Romano* cómo toda comunidad política podía llamarse correctamente en el magisterio eclesial ‘laica’, esto es, profana (no religiosa, como lo es la Iglesia o Confesión) e independiente en su esfera.

De *aconfesionalidad*, pues, *debe calificarse el sistema religioso-político español*, pero, eso sí, como el alemán, con *cooperación con la Iglesia y las Confesiones religiosas*.



UNISCI Discussion Papers

LAICISMO Y CRISTIANISMO EN LA POLÍTICA DE LA IZQUIERDA ¹

AUTOR²:**RAFAEL DÍAZ-SALAZAR**
Universidad Complutense de Madrid**FECHA:****Octubre 2004**

1. El cristianismo, una religión pública e intramundana

Quizá ha sido Max Weber —que centró gran parte de su obra en el estudio de las éticas económicas de las grandes religiones— quien mejor ha desarrollado la sociología del cristianismo. Para este autor, hay que distinguir entre *religiones extramundanas* y *religiones intramundanas*; las primeras se basan en un rechazo del mundo, mientras que las segundas se centran en una transformación del mismo. Ambas son religiones, es decir, tienen un centro sagrado, por lo general monoteísta, un sistema de creencias, un conjunto de rituales y prácticas de oración, una escatología, etc. Lo específico de las religiones intramundanas es que vinculan estrechamente la fe y la adoración religiosa con la creación de un determinado orden social. Max Weber señala este rasgo con toda claridad: “Dios quiere que los cristianos actúen en la sociedad, puesto que quiere que la vida social se configure conforme a sus preceptos y se organice de modo que responda a aquel fin. El trabajo social (del cristiano) en el mundo...” (Weber: 1904-1905, 87). El cristianismo es una religión ético-profética e intramundana y, por ello, debe ser considerada como una *religión pública* con una pretensión de incidencia social; por este motivo, constituye un factor socio-político. Su dimensión ética contiene valores que buscan en cada coyuntura histórica ser puestos en práctica y su dimensión profética le lleva inexorablemente a ejercer la crítica de aquellas realidades que niegan esos valores. Esta característica del cristianismo originario fue reconocida por F. Mitterrand en 1993 en la entrega de la Legión de Honor de Francia a Gustavo Gutiérrez, precursor de la teología de la liberación: “qué es la fe si no puede estar al servicio de los hombres, ella debe tener una traducción en los hechos, en la organización de la sociedad y en la defensa de los pobres”.

La pregunta que hay que plantearse es si este carácter intramundano que le otorga una politicidad consustancial a la religiosidad cristiana es compatible con la necesaria e imprescindible desreligiosización de la política. Una fenomenología del *cristianismo originario* permite contestar afirmativamente a esta cuestión. El cristianismo es político en su teología y nada teológico en su visión de la política; es decir, contiene elementos ético-proféticos que le

¹ Reproducimos para nuestros lectores unas páginas del capítulo 2 de la obra *La izquierda y el cristianismo* publicada por la editorial Taurus.

² Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.



llevan a implicarse en la transformación del mundo, pero no propugna una política directa desde el Evangelio. Reconoce la autonomía de la política y su función profética tiene que ver más con la crítica que con la legitimación o el reconocimiento de una política como cristiana. El cristianismo originario no es una *religión política*, esto es, no contiene un modelo sacralizado de Estado, de ideología y de forma de organización de la vida social. Basándose en esta señal de identidad y partiendo de la figura de Jesús de Nazaret como crítico de la religión política del judaísmo, las teologías políticas más recientes han desarrollado una interesante crítica cristiana de diversas manifestaciones de *religión política*: fundamentalismos católicos y protestantes, teorías como las de Carl Schmitt o Donoso Cortés, ideologías del nacional-catolicismo hispano y polaco, formulaciones doctrinales de la democracia cristiana, ideologías totalitarias de izquierda. Evidentemente las diversas etapas de lo que podemos denominar la historia política del cristianismo no siempre han estado guiadas por estas características originarias, pero precisamente por eso cabe una crítica de los diversos tipos de integristas y fundamentalismos políticos del cristianismo en su desarrollo histórico.

Desde esta perspectiva, no cabe ni una democracia cristiana, ni un socialismo cristiano, sino una fecundación de la política de cada coyuntura histórica con los valores ético-proféticos y las dimensiones intramundanas de fondo contenidas en el Evangelio. El cristianismo busca en cada momento histórico aquellas mediaciones laicas que puedan traducir y llevar a la práctica, al menos en parte, los valores evangélicos. Son estos valores, llenos de una carga fortísima de transformación social y de liberación de los empobrecidos, los que crean en los seguidores de esta religión una *ética política* muy relevante para el cambio social.

Una de las peculiaridades del cristianismo originario respecto a otras religiones públicas es su rechazo de la teocracia, del mesianismo milenarista, del confesionalismo político y del fundamentalismo religioso-nacionalista. Jesús de Nazaret no apoya ni los planteamientos de la aristocracia sacerdotal ni los de los zelotes (grupo de oposición armada a los romanos) precisamente por la carga teocrática que contienen. O. Cullmann, en su obra ya clásica *El Estado en el Nuevo Testamento*, afirma que “el ideal teocrático judío es rechazado expresamente como satánico por el Cristianismo” (Cullmann: 1966, 21). La primigenia desteocratización del Estado judío y romano, basada en el rechazo de Jesús de Nazaret a otorgarle al Estado la misma relevancia que a Dios o a concederle más de lo que le pertenece (“darle al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios”), introduce un proceso de secularización de la política y de desconfesionalización de la misma.

Jesús de Nazaret introduce un tipo de mesianismo distinto al mesianismo político esperado por el pueblo judío. La gran esperanza de Israel era el Reinado de Dios que sería inaugurado por el Mesías, líder consagrado por Dios, guerrillero victorioso que expulsaría a los romanos, derrotando y humillando al gran imperio pagano. Esta especie de golpe de Estado o revolución por intervención divina mediante el Mesías restauraría el poder de Israel e iniciaría una época de prosperidad bajo el gobierno del Rey-Mesías auxiliado por Dios. Jesús de Nazaret rechaza este tipo de mesianismo y esta imagen de Dios; especialmente a través del relato de las tentaciones (Mt. 4, 1-11), se puede observar que se opone al uso de milagros, de la omnipotencia divina y del poder idólatrico para realizar su misión. Este relato es exponente de lo que podríamos llamar una laicidad religiosa opuesta a teocratismos y fundamentalismos religiosos. El mesianismo de liberación de los pobres que impulsa Jesús de Nazaret no se basa en una intervención divina directa, sino en un mensaje de construcción humana de otro tipo de sociedad basado en una conversión, en una catarsis que cambia, con la ayuda de Dios, las actitudes, los comportamientos y las relaciones sociales. Este mensaje de cambio es universalista, rechaza el fundamentalismo nacionalista, particularista y excluyente de los judíos. La apertura a los paganos niega los privilegios sagrados exclusivos de Israel como pueblo elegido.



La novedad del cristianismo como *religión pública e intramundana* radica en que una consustancialmente la fe en Dios, la adoración religiosa, la salvación eterna y la liberación de los pobres (Mt. 25, 31-46; Lc. 4, 16-20). En la medida en que esta religión establece la práctica de liberación de los pobres y oprimidos como prueba de verificación de la autenticidad religiosa introduce un radicalismo que va a establecer inexorablemente una afinidad electiva con políticas que tengan como finalidad la emancipación de los explotados y empobrecidos.

Lo innovador en el cristianismo no radica sólo en la centralidad de la liberación de los pobres, sino en la ausencia de programas propios y, por tanto, en la necesidad de buscar mediaciones para hacer efectiva esta finalidad. Este componente pone barreras a integristos y fundamentalismos político-religiosos y posibilita aunar laicidad y religiosidad, dificultando la teocracia, la privatización de la religión y el laicismo. En la medida en que el cristianismo no presenta un proyecto político propio, contribuye a evitar fanatismos en política. Si esta religión no propone soluciones técnicas a los problemas humanos, nos está indicando que no es posible la magia en política y que sólo cabe la búsqueda humana de medios para lograr esa liberación de los pobres guiada, eso sí, por determinados valores, actitudes, motivaciones, cambios de comportamientos, aspiraciones vitales, esperanzas, etc., que es donde ella influye. Insisto, su negación del “Dios tapa agujeros” —*deus ex máchina*—, magníficamente reflejada en la afirmación de Bonhoeffer “ante Dios y con Dios estamos sin Dios” y en el “diálogo del Gran Inquisidor” de *Los hermanos Karamazov* de Dostoievski, es un refuerzo de la libertad humana y un principio de crítica de todo fundamentalismo político-religioso que quiera presentarse como la solución segura a los problemas de la vida social.

En los últimos decenios la teología de la liberación y los movimientos cristianos que se inspiran en ella constituyen un magnífico ejemplo de estas características del cristianismo originario. La teología de la liberación es una manifestación de una religión pública e intramundana que ejerce un rol ético-profético intenso —hasta el punto de ser declarada por Estados Unidos en los *Documentos de Santa Fe* como “el principal obstáculo a los intereses norteamericanos en América Latina”— sin por ello generar un fundamentalismo religioso de izquierdas ni crear organizaciones revolucionarias confesionales. Desde este rol ético-profético ha animado a los cristianos a buscar mediaciones laicas no confesionales para traducir política y económicamente sus valores. El rol de los cristianos en la creación del PT (Partido de los Trabajadores) de Brasil, el mayor de toda la izquierda latinoamericana, es un ejemplo bien elocuente. El cristianismo de liberación, que es algo más amplio que esta teología, ha mostrado que es posible una religión pública con laicidad y sin fundamentalismo. Ha puesto también de manifiesto que el laicismo y los intentos de privatización forzada de este tipo de religiosidad no son otra cosa que una forma de fundamentalismo; es decir, el laicismo —la expulsión de la religión de la vida pública— es la otra cara de la moneda del confesionalismo. La aportación propia y específica del cristianismo a la historia de la laicidad y la secularización es algo que ya fue subrayado, entre otros, por Max Weber, pero que no termina de ser captado por determinados sectores de la izquierda.

Lo dicho hasta ahora sitúa al cristianismo como un factor político indirecto. El hecho de que en este libro se vayan a mostrar las dimensiones políticas de esta religión no significa que quiera reducir el cristianismo a un fenómeno político y moral. Una fenomenología del cristianismo impide un reduccionismo político o ético de esta religión, ya que ésta tiene otro tipo de dimensiones sumamente importantes que van mucho más allá de la política y de la moral. El cristianismo contiene un específico sistema de creencias y múltiples componentes místicos, escatológicos, carismáticos, ascéticos, comunitarios, catequéticos, litúrgicos, testimoniales, etc. que no tienen que ver directamente con la política y la moral o que, al menos, están más allá de



éstas. En este libro sólo voy a abordar una de las múltiples dimensiones del cristianismo, la socio-política.

1.1. El proceso de secularización

El hecho de que consustancialmente el cristianismo sea una religión ético-profética, esto es, pública e intramundana, no significa que los procesos sociales, culturales y políticos sean indiferentes para el desarrollo de la misma. El cristianismo influye en la sociedad, pero también es influido poderosamente por ella. Si bien él en sus orígenes introdujo en la historia factores importantes de desacralización de la política, el proceso de secularización ha proseguido su curso y especialmente en Europa y en algunos países de América Latina es cada vez más intenso y afecta al despliegue de su rol ético-profético en el campo de la política, la economía y la cultura.

Desde una perspectiva histórica, hay que tener en cuenta que la imprescindible laicización de la política y del Estado se han visto dificultadas desde hace siglos por la peculiar institucionalización y eclesiastización sufrida por el cristianismo originario. Esta religión que, en sus inicios fue un factor de secularización de la política, fue convirtiéndose en un instrumento de sacralización de la misma al servicio de los intereses de dominación de la Iglesia, llegando incluso a provocar intensas guerras de religión que impidieron la paz en Europa y en otros territorios. Es lógico que la construcción de la laicidad necesitara del laicismo y del antieclesiasticismo, dado el poderío de la Iglesia. Esta necesaria afirmación de la laicidad de la política y del Estado y el terror a volver a formas de confesionalismo político —sean de derechas o de izquierdas— han alentado procesos de privatización forzada del cristianismo y rechazos intelectuales para incorporar la dimensión pública y laica del mismo. Existe, pues, una *secularización forzada* del cristianismo desde ciertos poderes políticos y culturales —del mismo modo que España sufrió la *religiosización forzada* del nacional-catolicismo—, pero también una secularización natural, es decir, el surgimiento de una estructura social, una cultura y una mentalidad que erosionan la plausibilidad del cristianismo sin la pretensión de atacarlo directamente; simplemente se sitúan en otro territorio y van desplazando poco a poco por el natural despliegue de sus contenidos la centralidad que tuvo en otros tiempos la religión cristiana.

La secularización se ha desplegado en los últimos decenios en tres dimensiones: diferenciación de esferas institucionales, declive de creencias y prácticas religiosas y privatización del hecho religioso. La complejidad y laicidad de las sociedades industrializadas ha afianzado la autonomía y especialización funcional de cada una de las instituciones que forman la estructura social; desde esta perspectiva, muchas de las funciones sociales ejercidas durante siglos por las religiones han sido absorbidas por otras instituciones y esto ha supuesto una pérdida de relevancia social para la religión cristiana. Por otro lado, la uniformización religiosa de la sociedad descansaba en un sistema de dominación cultural o en un atavismo tradicionalista que impedía o hacía innecesaria la opción religiosa libre; una vez difuminadas las estructuras que sostenían artificialmente el asentimiento religioso, se desploma esa uniformidad y la opción religiosa desciende numéricamente, pues se enfrenta a las dificultades connaturales a todo proceso de iniciación y conversión a un hecho tan fuera del marco de la normalidad cotidiana como es el de la experiencia religiosa. La secularización como privatización tiene dos acepciones; por un lado, hace referencia al proceso de personalización de la religión que requiere una fuerte interiorización de la misma; por otro lado, significa también la marginación o desaparición de la religión de la esfera pública política, económica y cultural, quedando reducida a un fenómeno ritual.



La primera acepción de la secularización (diferenciación) entronca perfectamente con el cristianismo originario, aunque conlleve un debilitamiento de las relaciones Iglesia-Estado. La segunda (decrecimiento), aunque aparentemente signifique un debilitamiento por la reducción numérica de los adheridos, puede suponer una depuración y hasta una innovación interna que lo refuerce. La tercera (privatización) también puede fortalecer al cristianismo, pues lo privado puede ser muy influyente si actúa como sistema motivacional y dinamizador del comportamiento y la actividad pública, convirtiéndose así en un factor de politización y moralización desde la subjetividad.

Es especialmente interesante afrontar la acepción de privatización como marginación e irrelevancia pública del cristianismo. Considero que este sentido de la secularización es un hecho si se compara la relevancia pública del cristianismo en la actualidad y en siglos pasados. Esta relevancia e influencia ha disminuido por razones externas e internas, pero ello no significa que el cristianismo no ejerza ya un rol público en las sociedades occidentales. Como ha mostrado J. Casanova en *Public Religions in the modern world*, una de las obras más importantes de sociología de la religión en el último decenio, estamos asistiendo a un intenso proceso de desprivatización de la religión cristiana en todo el mundo que se diferencia de los intentos de construir una nueva cristiandad alentados por el neofundamentalismo católico y protestante. La novedad radica en que este nuevo rol de un tipo de cristianismo antifundamentalista se desempeña fundamentalmente en la *esfera pública* de la sociedad civil y se aleja de otros intentos que pretenden una regulación y tutela católica o protestante del Estado.

2. Política laica y religión cristiana: autonomía y relación.

La relación entre la izquierda y el cristianismo la he basado en la concepción de la política como *reforma intelectual y moral* y en el carácter público e intramundano de esta religión. Voy a abordar en este apartado algunas condiciones que deberían ser tenidas en cuenta para que esta relación se pudiera desarrollar respetando la especificidad y autonomía de la esfera política y de la esfera religiosa.

La política tiene una racionalidad específica y diferenciada de la religión. Convendría, pues, tener en cuenta aquella crítica formulada por Unamuno respecto a la degeneración de estas dos áreas de la vida social, cuando se refería a la práctica de la religión como política y de la política como religión. El encuentro entre ambas no puede llevar a la disolución de la una en la otra o al intercambio de identidades. Considero que es posible una relación dialéctica que respete la distintividad de cada área. Evidentemente, hay que precisar el tipo de apertura y de cierre respectivos para asegurar, a la vez, la autonomía y la relación.

Por lo que respecta a la izquierda, la apertura al cristianismo está asociada a la relevancia que le conceda a las *culturas de sentido* que tienen una dimensión política y moral y a las organizaciones e instituciones que trabajan en la sociedad civil. Esta apertura está también estrechamente unida a la importancia otorgada a la crítica ético-profética y al cultivo de la tensión fecundante entre racionalidad política, utopía y valores prepolíticos y metapolíticos. Todo ello implica un reconocimiento de los límites de la política como mera tecnología del poder, la necesidad de buscar un *espíritu* que guíe la acción política y un rechazo de aquellas concepciones que reducen el quehacer político a una mera gestión del orden social existente.

La apertura al cristianismo está también relacionada con el valor que otorgue la izquierda a la ética política íntima y al sistema personal de convicciones y motivaciones en la lucha por el



socialismo. Esta es una cuestión relacionada con el mantenimiento y la realimentación de la inspiración matricial que dio lugar al nacimiento de la izquierda, una inspiración llena de aspiraciones morales y no sólo de reivindicaciones sociales.

La disposición de la izquierda para un encuentro fecundante con el cristianismo requiere un rechazo del *laicismo* como una forma perversa de fundamentalismo. Como podremos ver más adelante, este rechazo no disminuye, sino que refuerza la *laicidad* de una sociedad. La crítica del laicismo por parte de la izquierda está asociada a un reconocimiento de la pretensión pública del cristianismo como religión ético-profética e intramundana, según la acepción de Max Weber. ¿En qué consiste esta pretensión pública? En primer lugar, hay que tener en cuenta que toda religión intramundana no puede dejar de ser pública; desde esta premisa, la cuestión que hay que plantearse es si esta identidad es compatible o no con la laicidad de la política. El cristianismo pretende construir la historia desde unos determinados valores explicitados en los Evangelios, por eso no puede serle indiferente el tipo de configuración social, cultural y moral que adopta la sociedad. Esos valores evangélicos generan una determinada mentalidad y una visión de la realidad, inspiran cultura y prácticas sociales, se convierten en principios de crítica y discernimiento de todo tipo de acontecimientos y propuestas.

El cristianismo no tiene un modelo cerrado de sociedad, cultura, moral, política o economía, pero sí contiene valores muy concretos desde los cuales se puede construir o fecundar sociedades, culturas, éticas, políticas, sistemas económicos y estilos de vida afines a esos valores. De hecho, a lo largo de su ya muy dilatada historia, el cristianismo ha producido —para bien y para mal— prácticas sociales, culturas políticas, morales, valoraciones de la economía, modelos de sociedad, instituciones y organizaciones diversas, arte, etc. En cada época histórica, el cristianismo a través de personas, movimientos e instituciones busca la realización práctica de sus valores fundamentales. Por este motivo se resiste ante cualquier intento de reducirlo a una religión ritual o de la mera interioridad.

Esta pretensión pública del cristianismo ha sido reconocida por diversos partidos y organizaciones de izquierda que afirman explícitamente que esta religión es una de las bases en las que se inspiran. Estos partidos y organizaciones valoran la presencia pública de las iglesias y movimientos cristianos y están abiertos a sus propuestas, demandas y críticas; de hecho, los han convertido en interlocutores sociales naturales en su acción política. Del mismo modo que tienen una política hacia otros sectores de la sociedad civil (ecologistas, feministas, asociaciones de vecinos, instituciones culturales, ONG, etc.), realizan una política específica con el mundo cristiano para aprender de sus prácticas, su cultura y sus demandas. Ciertamente, ésta no es la actitud de toda la izquierda, pues hay partidos y organizaciones de este signo ideológico y político que niegan la pretensión pública del cristianismo y optan por una estrategia de privatización de esta religión, favoreciendo su marginación y silenciamiento. Esta práctica impide la relación entre izquierda y cristianismo más allá de la pugna institucional entre Iglesia y Estado.

2.1. El rechazo del fundamentalismo religioso

La relación correcta del cristianismo con la política pasa por el rechazo del *confesionalismo político* como una forma perversa de fundamentalismo. Esto significa que es necesario reforzar permanentemente aquellos rasgos del cristianismo originario que más contribuyeron a la secularización de la política y que se perdieron en algunos momentos del desarrollo histórico de esta religión. En este sentido, conviene acentuar frente a fundamentalismos religiosos que la política no se deriva de la religión, por lo menos desde la perspectiva cristiana originaria. Por lo



tanto, todo confesionalismo político católico o protestante no es otra cosa que una degeneración del ideal cristiano originario. Ninguna propuesta política es la realización de la voluntad divina en la tierra. Las dimensiones ético-proféticas e intramundanas del cristianismo necesitan mediaciones políticas no religiosizadas para ir desarrollándose en cada coyuntura histórica con imperfecciones difíciles de evitar. Si es rechazable el confesionalismo político, tanto y más debe ser todo intento eclesiástico de configurar el Estado desde sus planteamientos. Las convicciones y exigencias evangélicas tienen una lógica propia de invitación, sugerencia y consejo para una vida buena y feliz y nunca puede pretender una institución religiosa convertirlas en efectivas a través de vías impositivas con protección estatal. El Concilio Vaticano II reforzó la secularización de la política a través de la afirmación de la *autonomía de lo temporal* y del establecimiento de la *misión religiosa* de la Iglesia. Concretamente en la constitución conciliar “Gaudium et Spes” se dice lo siguiente en un apartado que se titula “la justa autonomía de la realidad terrena”:

“Muchos de nuestros contemporáneos parecen temer que, por una excesivamente estrecha vinculación entre la actividad humana y la religión, sufra trabas la autonomía del hombre, de la sociedad o de la ciencia. Si por autonomía de la realidad terrena se quiere decir que las cosas creadas y la sociedad misma gozan de propias leyes y valores, que el hombre ha de descubrir, emplear y ordenar poco a poco, es absolutamente legítima esta exigencia de autonomía. No es sólo que la reclamen imperiosamente los hombres de nuestro tiempo. Es que además responden a la voluntad del Creador. Pues, por la propia naturaleza de la creación, todas las cosas están dotadas de consistencia, verdad y bondad propias y de un propio orden”.

Evidentemente, como no podía ser menos en un Concilio religioso, también se afirma que ningún creyente puede identificar esta justa autonomía con una falta de referencia a Dios. Me parece que la afirmación de que la realidad (en este caso, la política) tiene unas leyes y un orden propio supone una gran contribución al reforzamiento del carácter laico de la acción política y un rechazo de todo confesionalismo político. Más adelante, en esta misma constitución conciliar, se refuerza esta perspectiva al afirmar en el apartado 42 que “la misión propia que Cristo confió a su Iglesia no es de orden político, económico o social. El fin que le asignó es de orden religioso. Pero precisamente de esta misma misión religiosa derivan funciones, luces y energías que pueden servir para establecer y consolidar la comunidad humana”.

No basta con que el cristianismo vuelva a sus orígenes y afirme el carácter laico y autónomo de la política. Si éste pretende contribuir a un avance de la justicia, la igualdad, la libertad y la fraternidad entre los hombres, debe superar aquellas adherencias históricas que en más de una ocasión lo han convertido en una religión burguesa y conservadora. El encuentro con la izquierda está asociado a esta tarea de desaburguesamiento del cristianismo histórico, al incremento de la presencia pública de los movimientos y asociaciones cristianas en la sociedad civil y a su creatividad en el campo de la cultura moral y la cultura política. El mundo cristiano ha de mostrar su capacidad de activar los valores evangélicos de cara a las transformaciones que cada sociedad requiere y saber buscar las mediaciones que puedan hacer realidad esos valores.

2.2. La afirmación de la laicidad

El territorio de un encuentro fecundante entre la izquierda y el cristianismo no es otro que el de la laicidad. Este es un concepto que tiene diversas acepciones y significados y, por ello, conviene precisar su contenido. En primer lugar, considero que hay que entender la laicidad como desconfesionalización de la política, como positiva emancipación de su tutela religiosa. No podemos olvidar la historicidad del concepto de laicidad, la necesidad imperiosa que tuvo la política de independizarse de una religión que asfixiaba su desarrollo, autonomía e independencia



de los intereses eclesiales. El hartazgo de la conciencia europea más lúcida e ilustrada por las prolongadas guerras de religión y por la multitud de intrigas político-eclesiales provocó un pensamiento y una práctica política de desplazamiento de lo religioso de la esfera estatal y pública por las consecuencias negativas creadas por éste para la convivencia pacífica.

Los espíritus más auténticamente religiosos reclamaron también una intensa despolitización de la religión cristiana y una reducción del poder de la Iglesia para hacer posible un retorno a los orígenes. Era necesario sacar de la política al cristianismo realmente existente para que la paz fuera posible y para que la sociedad pudiera progresar por vías antidogmáticas y por caminos de libertad. Allí donde la Iglesia había impuesto su dominio bajo la advocación de la voluntad divina, se instauró la soberanía de la ley como único absoluto legítimo para una sociedad plural en sus formas de concebir la existencia. Creo que, de esta forma, la laicidad supuso un inmenso avance histórico e hizo posible el surgimiento y desarrollo de la cultura, la ciencia, la democracia y el pluralismo tan obstaculizados en determinados siglos por la religión cristiana y sus instituciones más características

Desde hace un par de decenios, laicidad ha significado también secularización de las *religiones políticas*, esto es, desreligiosización de determinadas comprensiones y prácticas del socialismo marxista. La laicidad de la izquierda implica el abandono de la concepción salvífica de la política y el rechazo del carácter omnicompreensivo y hasta totalitario de la ideología que la fundamentaba y legitimaba. La laicidad introduce una tensión antiideológica —la ideología puede ser también factor de alienación—, desabsolutiza la política y establece los límites de esta actividad humana.

La laicidad innova la cultura y crea un nuevo talante en la historia. Establece la parcialidad de toda verdad e introduce la modestia, la duda, el diálogo, la búsqueda de consenso y la relativización de las propias posiciones. De esta forma, hace posible la tolerancia, que no es otra cosa que la desabsolutización de los planteamientos e identidades de todo colectivo y la disposición al diálogo y al enriquecimiento con las ideas y propuestas ajenas. La laicidad significa, ante todo, pluralismo y universalismo; por ello, el Estado laico es aquel que no privilegia ninguna cosmovisión e ideología y asegura el respeto y la libertad para todas las culturas, convirtiéndose en garante de los bienes comunes mediante la soberanía de las leyes democráticamente instituidas. De la misma forma, el partido laico es aquel que no se basa en una cosmovisión, sino que busca una cultura de base capaz de integrar tradiciones distintas, pero afines.

Desde los planteamientos efectuados, la laicidad se opone al laicismo, entendido éste como abolición o privatización forzada de la religión. En determinadas circunstancias de totalitarismo religioso, la fusión entre laicidad y laicismo es legítima y adecuada. Pero, una vez que una religión acepta un marco pluralista y democrático, la laicidad significa precisamente crítica y superación del laicismo. La aceptación del pluralismo democrático no implica la privatización de la religión, sino, por el contrario, el despliegue de su dimensión pública respetando las reglas del sistema democrático. Es especialmente en el campo de la moral colectiva donde la laicidad obliga a la creación de una ética civil de mínimos compartidos y construida desde las aportaciones de cada uno de los sistemas morales específicos que poseen las distintas tradiciones, corrientes culturales, religiones, sistemas filosóficos, movimientos y asociaciones presentes en cada sociedad.

Considero que laicidad no significa, en el terreno político, asepsia ideológica, gestión y administración del orden social existente, castración de la utopía y apuesta por un reformismo débil que renuncia a introducir cambios sociales radicales. Del mismo modo que, en el terreno



cultural, no significa renuncia a las convicciones y rechazo a difundir propuestas cosmovisionales, culturas de sentido, religiones de salvación y éticas de máximos. La laicidad lo que hace es establecer un marco de regulación y de contención para preservar el pluralismo, el bien común y la soberanía democrática de la ley en el Estado de derecho.

La laicidad no evita ni impide la tensión fecunda entre consenso, convicciones y lucha por imprimir cambios sociales y culturales que provoquen saltos hacia adelante en el desarrollo histórico. Sí introduce la imperiosidad de la vía democrática, la generación de consenso ciudadano y el método argumentativo para difundir y hacer que avancen cualquier tipo de planteamientos. Ciertamente los valores absolutos y las convicciones radicales tienen dificultad para imponerse en el territorio de la laicidad y, en ciertos temas, suelen establecerse conflictos entre el orden moral —de raíz religiosa o irreligiosa— que se centra en la fidelidad a las convicciones y el orden político y jurídico que ha de legislar en función del bien común y la resolución de problemas que afectan a la convivencia entre personas con cosmovisiones diversas; pensemos en ciertos temas relacionados con la bioética (aborto, eutanasia, etc.) o la ética socio-política (insumisión, objeción fiscal a los gastos militares, pena de muerte, fabricación de determinado tipo de armas, etc.). La ética aplicada, más que la moral de valores absolutos, es lo más apropiado para el desarrollo de la laicidad en sociedades complejas y con pluralidad de convicciones éticas.

El choque entre convicciones religiosas y morales y legislación impulsada por un gobierno puede ser intenso. La laicidad obliga tanto a la aceptación de la legitimidad de ciertas leyes elaboradas y establecidas por métodos democráticos como permite la objeción de conciencia y la desobediencia civil en coherencia con determinadas convicciones, aunque ello pueda conllevar sanciones penales. La laicidad es un territorio suficientemente amplio para poder desarrollar un trabajo cultural que lleve a nuevos consensos ciudadanos y nuevas propuestas políticas que permitan la elaboración de leyes que conviertan en legal lo que en otras épocas pudo ser ilegal. La laicidad debe ser dinámica, no estática y, por ello, ha de apelar al desarrollo de las convicciones y no buscar el debilitamiento de las mismas.

Si las convicciones fecundan la laicidad, puede establecerse una relación abierta entre ésta y el cristianismo, superando ciertos modelos que propugnan que la aceptación de la laicidad implica una privatización y un ocultamiento de las dimensiones públicas del cristianismo. Si la laicidad equivaliera necesariamente a indiferentismo religioso, constituiría una violación de la realidad, puesto que la religión está ahí como una dimensión importante de la vida social. La laicidad y la religión cristiana no sólo son compatibles, sino que ésta puede dinamizar y enriquecer aquella.

C. Napoleoni —uno de los economistas más importantes de la izquierda italiana y senador por la *Sinistra Indipendente*, una lista de personalidades de izquierda apoyada externamente durante años por el PCI— ha señalado los límites de lo que podríamos denominar la laicidad laicista en los siguientes términos:

“La tradición laico-liberal siempre ha dicho que la religión es un asunto privado y que la vida pública es otra cosa: las relaciones públicas, sociales entre los hombres se regulan de un modo laico, es decir, sin referencia a una dimensión religiosa o trascendente; esta tesis forma parte de la conciencia común, y si alguien se atreve a decir lo contrario es convertido inmediatamente en un integrista; pues bien, yo comienzo a tener serias dudas respecto a estas tesis, teniendo en cuenta los problemas de la sociedad contemporánea y más bien me parece más adecuada la tesis contraria” (Napoleoni: 1990, 120).

Este autor plantea esta cuestión relacionándola de una forma muy interesante con el tema de la imposible superación de los principales problemas de la sociedad capitalista por una vía



puramente política. Según él, se necesita apelar a una racionalidad que vaya más allá de la estrictamente política y en este horizonte considera que hay que ampliar el espacio de la laicidad, en su acepción “laico liberal”, insertando en ella las propuestas y valores de la religiosidad cristiana. Estoy plenamente de acuerdo con esta propuesta de Napoleoni y precisamente este libro aborda la temática de una cultura política y moral de izquierda laica con inspiración cristiana.

Una vez establecidas las condiciones que hacen posible la relación entre la izquierda y el cristianismo, podemos precisar en qué componentes de la política, de los ya señalados en el apartado anterior, puede incidir esta religión respetando la laicidad de aquella. Considero que el cristianismo puede fecundar la utopía, la mística, la cultura, la moral y los objetivos de la izquierda. En cuanto tal, el cristianismo ni debe ni puede ofrecer nada a otros componentes de la política como son los programas, los presupuestos económicos y las leyes. Son los cristianos — personas, instituciones y movimientos— los que, inspirándose en los valores de fondo del cristianismo originario, pueden valorar, discernir, criticar y hacer aportaciones a estos elementos de la política, siempre que eviten identificar reductivamente sus opciones y propuestas con el cristianismo originario y, mucho menos, con la voluntad divina. Creo que ésta es la forma de hacer compatible la laicidad y la secularización de la política con la posible inspiración cristiana de la misma. Una izquierda abierta a esta inspiración tendrá que abordar dos cuestiones: a) el lugar de los valores del cristianismo en la cultura que dirige sus objetivos e inspira sus programas; b) la política de diálogo y colaboración con el mundo de las instituciones y movimientos cristianos. Para ello es imprescindible que asuma que el cristianismo es un asunto público y no una cuestión privada, lo cual implica una revisión crítica de su tradición ideológica.



UNISCI Discussion Papers

EDUCAR A LOS JÓVENES INDONESIOS EN EL DIÁLOGO INTERRELIGIOSO (UNA PROPUESTA PARA HACER REALIDAD LA CONVIVENCIA INTERRELIGIOSA EN INDONESIA)

AUTOR¹:	ROBERT BALA ² Universidad Pontificia de Salamanca
FECHA:	Octubre 2004

Introducción

Cuando oímos hablar del diálogo interreligioso, rápidamente nos vienen a la mente imágenes de adultos, de representantes institucionales de las religiones. Olvidamos que hay un sector muy creciente de la sociedad en quien tenemos que poner nuestra confianza para el futuro de la convivencia interreligiosa que es la juventud.

Basándome en esta consideración, me parece importante (y urgente además), la necesidad de educar a los jóvenes en el diálogo interreligioso. Sin esta educación, la convivencia interreligiosa pacífica que tanto anhelamos quedará cada vez más lejos. Por ello, los jóvenes han de ser educados y formados en un ambiente más dialogante, para que luego sean protagonistas, haciendo posible el sueño de un mundo cada vez más humano y fraterno.

Este artículo tiene objetivo de proponer alternativas para hacer realidad la convivencia religiosa. Dicho de otra manera, no quisiera agravar la situación alarmante, describiendo problemas de fundamentalismo religioso como una preocupación, sino proponer ya algunas sugerencias educativas (con miras al futuro) que a mi manera de ver, puedan acercarnos a la convivencia interreligiosa.

Este tema se desarrollará en dos partes: *Primero*, una mirada a la realidad de Indonesia y la realidad de la juventud de hoy. *Segundo*, presentación algunas propuestas para educar a los jóvenes indonesios en el diálogo interreligioso

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.

² Indonesio, Licenciado en Teología Práctica en la Universidad Pontificia de Salamanca, en la que se está doctorando. Diploma en Gestión de Riesgos y Conflictos en Asia Pacífico en la Universidad Complutense de Madrid (2004).



1. Una mirada a la realidad actual de Indonesia y a la juventud

1.1. Panorama general sobre Indonesia

a) Panorama geográfico y demográfico

Indonesia es el mayor archipiélago del mundo, compuesto por más de 17.500 islas, de las que más de 7.600 no tienen ni siquiera nombre. Casi 12.700 está deshabitadas. Tiene una superficie de 1.919.317 Km. cuadrados.



En cuanto a la población, Indonesia tiene actualmente una población de 210 millones de habitantes, (más de 50 % son jóvenes, como indica la siguiente tabla) con una densidad de población de 109 habitantes por kilómetro cuadrado. Es el cuarto país más poblado del mundo después de China, India y EE.UU. Tiene más de 300 grupos étnicos.

Estadística de la población de Indonesia (años 1971-1996)³

Años	0-14 años %	15-64 años %	65 años + %
1971	43,97	53,52	2,51
1980	40,91	55,84	3,25
1990	36,49	59,63	3,88
1995	33,86	61,97	4,17
1996	32,05	63,70	4,25
1997	31,26	64,40	4,33

Basándonos en estos datos queda claro que Indonesia es un país con una población mayoritaria de jóvenes. Aunque demográficamente ha disminuido el número de nacimientos (43,97 % en el año 1971, y 31,26% en el año 1997) la mayoría de la población está formada todavía por jóvenes. En este sentido, la educación de los jóvenes juega un papel muy importante y determinante para el futuro del país.

³ Badan Statistik Indonesia, Indikator Kesejahteraan Rakyat 1996. Cfr. www.depkes.go.id



b). *Una sociedad pluralista*

En vísperas de su independencia (1945), los nacionalistas indonesios se pusieron de acuerdo en cinco principios destinados a regir una sociedad pluralista, en la que musulmanes (89%), hinduistas, budistas (3%), protestantes y católicos (8%) fueron reconocidos como ciudadanos legales, con los mismos derechos y los mismos deberes. El primero de estos cinco principios, conocido como *Pancasila* es la *fe en Dios*. Por eso no se puede hablar de laicismo en Indonesia.⁴

A los musulmanes fundamentalistas les hubiera gustado introducir algunas palabras suplementarias en la constitución para que la ley musulmana (la *sari'a*) fuera reconocida y se convirtiera en la ley civil y religiosa de todos los indonesios. Los otros grupos religiosos se negaron a ello, y la proposición no tuvo éxito.

En la actualidad, los musulmanes fundamentalistas de Serambi Aceh (Sumatera) están intentando de nuevo imponer la *sari'a* musulmana.⁵ Esto nos sirve para tomar conciencia que los movimientos fundamentalistas siguen activos. En unos momentos se ven con más claridad. En otros momentos, se ven menos.⁶

A pesar de estas dificultades, los indonesios finalmente llegaron a ponerse de acuerdo en aceptar *Pancasila* como fundamento básico en la vida pública. *Pancasila*, término que significa “cinco principios”, sigue siendo el fundamento de la constitución.

Con este fundamento básico, los grupos confesionales cristianos recibieron plenas garantías de participación en la vida pública. Frente a esos desafíos, los cristianos han gozado hasta el presente de la más completa igualdad y libertad religiosa⁷, aunque no se esté libre de tensiones.

Cabe decir que los cristianos, conociendo su realidad minoritaria, han sabido jugar un papel importante. Durante el primer período de la presidencia de Soekarno (1945-1967), los cristianos han entablado el diálogo con los musulmanes. En vísperas de la independencia, los cristianos de Flores, Timor y Molucas manifestaron públicamente su intención de integrarse en la nueva república con tal de que se les permitiera vivir y practicar libremente su religión cristiana. Esta petición condicionó también la intención de muchos musulmanes de formar una sociedad musulmana.

Cuando el presidente fue exiliado a Ende-Flores, (islas donde la mayoría son cristianos) mantuvo un contacto muy fructífero con los grupos confesionales cristianos. Los misioneros, en sus conversaciones con él, mostraron la importancia de construir una sociedad pluralista en donde todos pudieran vivir en fraternidad.

⁴ La Constitución de Indonesia, Capítulo 29.

⁵ Syariat Ketat cuma di atas Kertas, TEMPO, 9-15 De Diciembre de 2002, p. 22-36. En la situación actual con el sistema de descentralización, se ha detectado que en más de la mitad de las provincias de Indonesia (17 de 34 provincias) se ha aceptado la aplicación de la Saria Islam. Las escuelas secundarias han exigido la capacidad de leer Corán como un requisito importante.

⁶ Para poder entender los movimientos actuales, se necesita regresar al pasado. En 1949, estos activistas crearon en el oeste de Java un estado, aplastado luego por las armas. En 1952 a 1965, una rebelión islámica ocupó el sur de Sulawesi. Finalmente, también desapareció un estado islámico fundado en 1953 en Aceh.

⁷ Jacques Jomier, *Pour connaître l'Islam* (Paris: Editions du Cerf, 1989), p. 121. Casi es imposible imaginar que en un determinado período se encontraban más de cinco ministros cristianos en el gobierno nacional. Sólo por mencionar un ejemplo.



c) *El pluralismo religioso como problema.*

El pluralismo religioso además de una riqueza, en no pocas ocasiones se ha convertido en un problema muy serio. En los últimos años, se han provocado guerras entre las religiones, sobre todo entre los musulmanes y cristianos. Sólo en Molucas y Poso estas luchas han dejado más de 5.000 muertos.⁸ A estos se suman también la destrucción de más de 250 templos cristianos.

Muchos jóvenes fueron reclutados para participar en la guerra entre religiones. Los jóvenes musulmanes con el *Yihad*, mientras los cristianos con el *Laskar Kristus*. En este sentido, el pluralismo, que en el pasado era motivo de orgullo, se ha convertido en el presente en un motivo de guerras.

Los problemas mencionados surgen sobre todo **después del 11 de septiembre**. Se comienza una nueva etapa de la relación entre los cristianos y musulmanes en Indonesia. El Islam indonesio que es tradicionalmente moderado y ha vivido siempre en coexistencia pacífica con las minorías cristianas se convierte en una religión muy fundamentalista. Una oleada de protestas fundamentalistas se verificó con el inicio de los bombardeos en Afganistán. Entre los grupos de primera línea en la protesta figuran: *la Asociación de Estudiantes Islámicos (HMI)*, *el Movimiento Islámico Indonesio (GPI)*, *el Sindicato de los Trabajadores musulmanes indonesios (PPMI)*, *el Frente de los Defensores del Islam (FPI)*. Estas formaciones afirman su voluntad de enviar a sus miembros a combatir en Afganistán con los Talibanes.

En esta situación, las organizaciones islámicas moderadas Nahdlatul Ulama (NU) y Muhammadiyah (en total cerca de 70 millones de adeptos) han invitado a la gente a la calma. Hazim Muzadi, jefe del NU, explica: "*La gente piensa que el ataque tiene motivaciones religiosas.*"

Los ejemplos aquí mencionados, muestran una vez más que la realidad pluralista de Indonesia está constantemente amenazada por el peligro del conflicto religioso. Muchos jóvenes son reclutados para participar en las guerras llamadas santas. En este contexto, es muy importante educar a la sociedad, sobre todo a los jóvenes para tomar en cuenta este peligro y buscar siempre las soluciones pacíficas.

1.2. Los rasgos de los jóvenes indonesios en la actualidad.

Para poder educar a los jóvenes al diálogo interreligioso, hay que conocer su realidad. Por eso, presento algunos rasgos universales de los jóvenes de hoy. Estos rasgos nos ayudan a plantear una educación más adecuada a la realidad que viven.

⁸ Robert Bala, *Antara Fundamentalisme Agama dan Globalisasi (MEDIA INDONESIA, 22 Agustus 2003)*, p. 4. Un asunto que debe inducir a reflexión es que la mayoría de los conflictos interreligiosos suceden entre los musulmanes y cristianos. Muy pocas veces se habla de los conflictos entre los musulmanes y los hinduistas o budistas. ¿Tienen algo los cristianos en su manera de vivir su fe que provoca la reacción de los musulmanes? El autor de este artículo está haciendo un estudio de carácter auto-crítico para la vida de los cristianos que provocan (o por lo menos da la razón de existencia) de los grupos fundamentalistas en Indonesia. Este estudio puede ser válido para los países de raíces cristianas en su manera de tratar a los países musulmanes.



a) Ambiente cultural

La realidad actual muestra un cambio cultural muy grande entre los jóvenes. En la sociedad premoderna, por ejemplo, los ancianos eran muy valorados por su experiencia y sabiduría.

Al entrar en el Nuevo Milenio, el ideal de vida que se presenta es ser joven. El joven simboliza energía, fuerza física, emociones fuertes, autenticidad, espíritu de aventura, espíritu de libertad y coraje para cuestionar. En esta condición, las tradiciones heredadas del pasado pierden su fuerza entre los jóvenes.

Ellos tienen otro modo de ser, muy diferente del de antes, por ejemplo en la música, la moda, el culto de héroes o el mito de la juventud homogénea. La música juvenil da a los jóvenes una sensación de poder e identidad y de formar parte de un grupo social mayor. Ofrece satisfacción inmediata en contraste con los sacrificios exigidos por los adultos. Su música aparece ruidosa e incomprensible para los adultos. Los jóvenes buscan espacios donde ellos mismos tengan el control y se sientan libres.

Este nuevo ambiente podría presentar una posibilidad de ver también que los jóvenes se cansan de los innumerables conflictos protagonizados por los adultos. Están buscando su papel en la sociedad. Por eso, la educación en el diálogo interreligioso no está lejos de la actitud del joven hoy.

b) Ambiente social

El joven indonesio está situado en un contexto social que se deteriora y ofrece pocas perspectivas para quien se prepara para entrar en el mercado de trabajo como consecuencia del proceso de globalización y el sistema capitalista imperante. En este proceso, el mecanismo de la economía liberal marca pautas sin importarle la realidad de los pobres, a los cuales pertenecen la mayoría de los jóvenes.

Esta situación tan insatisfecha da lugar a frustración entre los jóvenes por verse incapaces de cambiar la realidad, lo que genera con facilidad violencia y protestas por ellos protagonizadas.

La solución “rápida” para salir de esta situación no es siempre satisfactoria. Algunos jóvenes se meten en la droga, la prostitución, violencia etc. Otros son recluidos /manipulados por algunos dirigentes políticos para conseguir sus objetivos. Y no pocos son reclutados para participar en los conflictos interreligiosos. Dicho de otra manera, en un ambiente social tan incierto, es urgente plantear con cuidado y prioridad la educación de los jóvenes.



c) *El ambiente psicológico*

Los jóvenes son caracterizados como un grupo poco estable emocionalmente. Son capaces de buscar, anhelar, desear con todo su ser.⁹ Pero en otras ocasiones se ven incapaces de levantar el ánimo cuando el fracaso y los problemas se presentan. En esta situación, la educación y acompañamiento de la juventud marcan pautas a la hora de orientarles hacia una meta deseada. Son capaces de hacer algo ya en el presente, y se alejan de un planteamiento más sereno y maduro. Hay una fuerte tendencia a concentrarse solamente en el presente, en la búsqueda de sensaciones y emociones.

La participación del joven en una organización o institución, la escuela o un grupo juvenil, está fuertemente motivada por la búsqueda de establecer relaciones con otros jóvenes. Esta dependencia de las relaciones sociales de una manera u otra condiciona la actitud de los jóvenes. Los grupos con sólidos principios éticos y morales llevan a los jóvenes por el buen camino. Otros grupos, alejados de estos principios, pueden llevar a la perdición.

En Indonesia, sin negar los logros positivos, se debe decir que muchos adultos han aprovechado la inestabilidad emocional de los jóvenes para poder llevarles a los conflictos inacabables como por ejemplo los conflictos entre los cristianos y musulmanes en los cuales los jóvenes son inducidos al cultivo la violencia.

d) *En el ambiente religioso*

En el contexto de la modernidad se hablaba de la “muerte de Dios”. En los años sesenta y setenta eran frecuentes, entre los jóvenes, las actitudes anticlericales y anti-religiosas.

En el nuevo contexto de la cultura posmoderna hay una sorprendente apertura hacia lo trascendente y lo sagrado. La crisis de valores provocada por el secularismo, ha generado una vuelta a la religión. Hoy, hasta la ciencia reconoce y está gestando una toma de conciencia de que el misterio y la trascendencia son realidades profundas en la vida humana.

Revelaciones recientes han sacudido hasta a los científicos más asépticos en su creencia de que podía explicar el misterio del universo. Hay un misterio que las herramientas científicas no son capaces de desvelar. No obstante, como afirma Marilyn French en su análisis de la física nueva, “*nada domina, sin embargo, hay paz en la medida en que cada segmento sigue su propio camino y existe en relación cooperativa con todo los restantes*”.¹⁰

La actitud anti-religiosa de los años sesenta y setenta, cedió su lugar a un nuevo despertar religioso, ya que las necesidades más profundas del ser humano no están encontrando respuesta en un ambiente materialista y secularizado. Hay necesidad de ir más a fondo. Se siente la falta de una paz espiritual, que ayude a tomar la vida en las propias manos. Existe búsqueda de una experiencia religiosa que dé significado a la vida y devuelva la alegría de vivir. Muchos jóvenes están en crisis porque les falta una fe concreta que se ponga en práctica en la vida diaria y no sólo en las palabras.

⁹ Singgih Gunarsa, *Psikologi Kaum Muda* (Jakarta: BPK, 1993), p. 76

¹⁰ Marilyn French, *BEYOND POWER* (New York: Summit Books, 1085), p. 498



Esta realidad puede traer otra consecuencia. Los jóvenes pueden ser manipulados para participar en conflictos interreligiosos, solamente basándose en algunas frases de libros sagrados mal interpretadas. En los últimos cinco años, hay más de 500.000 jóvenes recluidos por participar en la guerra santa /Jihad en Malucas.¹¹

1.3. Realidad de la educación de Indonesia: una preocupación.

Describiendo la educación de los jóvenes indonesios en el diálogo, hay que tener en cuenta el sistema actual de la educación. Por eso, daré un panorama general sobre el sistema educativo de Indonesia en general y algunas preocupaciones que se deben tener en cuenta a la hora de plantear una educación en el diálogo interreligioso.

a) Sistema educativo-formal de Indonesia

En Indonesia la educación básica consiste en nueve años de educación obligatoria. Sin embargo, en muchas provincias algunos estudiantes todavía no logran una educación más allá de la escuela primaria.

Después de seis años de educación primaria, a los doce años, los estudiantes deben entrar en la escuela secundaria menor (SLTP).

Después de tres años en SLTP el sistema educativo indonesio exige a los estudiantes terminar tres años más en una escuela secundaria mayor (SLTA) antes de que puedan participar en la educación terciaria formal en el nivel de la universidad.

La educación superior (Perguruan Tinggi) incluye todas las formas de educación después de que los estudiantes se gradúen en la escuela secundaria mayor (privada y pública). Una educación superior es responsable de garantizar que los estudiantes alcanzarán éxito en sus actividades vocacionales y sociales futuras.

b) Educación religiosa: una preocupación actual

En la realidad actual, el sistema educativo de Indonesia pinta un panorama muy preocupante sobre todo por la actual ley educativa promovida por los musulmanes radicales. Frustrados por no poder aplicar las leyes musulmanas en la Constitución de Indonesia, los musulmanes intentan aplicar las leyes musulmanas en el sistema educativo.

Después de un largo proceso, lleno de protestas y desacuerdos, el gobierno llegó finalmente a imponer una ley educativa que trae más preocupaciones que soluciones. La ley ha suscitado un fuerte debate a nivel político y religioso por las repercusiones que podría tener en la sociedad indonesia. Una parte específica del texto hace referencia a la educación religiosa. El artículo 13 dice: “*Todos los estudiantes en las diversas instituciones escolares, privadas o*

¹¹ KOMPAS, 15 de octubre de 2002, p. 8



estatales, tiene el derecho de recibir una educación religiosa según la propia fe por maestros de la propia religión".¹²

La comunidad cristiana se movilizó rápidamente contra el proyecto de ley, viendo en ello una amenaza contra la libertad de enseñanza y un peligro para la armonía religiosa. Manifestaciones públicas de protesta durante el mes de mayo de 2003 hicieron que la discusión parlamentaria fuese relegada a junio y el 11 del julio del 2003 la ley fue aprobada.

La aprobación de esta ley educativa es una derrota el concepto mismo de educación. El documento politiza la educación, penaliza la autonomía de las escuelas, amplía la actuación del Estado en el sector educativo, en perjuicio de la sociedad civil y del crecimiento independiente cultural y moral de los jóvenes. Además podría traer consigo tensiones interreligiosas.

La cuestión que se presenta es que hay muchas escuelas dirigidas por instituciones privadas. La Iglesia católica acoge en sus escuelas, en general muy bien organizadas y apreciadas, muchos estudiantes de religión islámica, en algunos casos incluso hasta el 90% de los alumnos. Por eso, los cristianos afirman que la enseñanza de la religión no debería comprometer la libertad en la educación.

Este es sin duda un problema serio que el nuevo presidente de Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono tendrá que zanjar.

2. Educar a los jóvenes indonesios en el diálogo interreligioso

En esta segunda parte, proponemos algunas pistas para educar a los jóvenes en el diálogo interreligioso.

2.1. Preparar un ambiente adecuado

La educación de los jóvenes acontece en la sociedad. Por eso, es necesario preparar un ambiente adecuado para que el diálogo pueda crecer. Los siguientes aspectos son importantes y se deben tomar en cuenta si realmente queremos lograr una sociedad dialogante.¹³

a) La familia

La familia es una escuela primaria y el principado más rico de la humanidad. Los padres deben crear un clima agradable, entablando el diálogo con los hijos. Las decisiones en el nivel familiar se deben tomar de forma conjunta. Se debe respetar también la diferencia de opiniones.

¹² Pasal 13, *UU PENDIDIKAN INDONESIA*, 2003.

¹³ Carlo NANNI, *L'EDUCAZIONE TRA CRISI E RICERCA DI SENSO*, Roma, LAS, 1997, pp.208-214. Cfr también, Michele PELLERREY, *EDUCARE COME SCIENZA PRATICO – PROGETTUALE*, Roma, LAS, 2002, PP. 181 – 190.



En el ambiente familiar, los padres deben tener la paciencia suficiente para poder explicar su postura, muchas veces muy diferentes de los hijos. Ellos deben ponerse en el lugar de los hijos para entender la lentitud de los hijos a la hora de comprender un asunto.

En cuanto al diálogo interreligioso, los padres juegan un papel muy importante. Los jóvenes seguramente están más interesados en una convivencia con los demás sin importarles las diferencias entre religiones. En este sentido, es muy importante que los padres apoyen a sus hijos para tener amistades abiertas con otros compañeros de otras religiones.

b) El ambiente escolar

Quizás nunca la escuela ha tenido el monopolio de la información, pero ciertamente éste monopolio está hoy más en declive. Sin embargo, en la multiplicidad no siempre coherente de los manantiales de información, y en el bombardeo de estímulos a que los jóvenes son sometidos hoy en la escuela, quizás la escuela solamente sea un lugar más donde obtener información.

En la escuela, los profesores juegan un papel muy importante. Ellos no solamente dan instrucciones sino también colaboran con su estilo de enseñanza, testimonio, y con el buen ejemplo. La regla de oro presente en las diferentes religiones: “*No hagas a los demás lo que no quisieras que te hicieran a ti*” debe ser practicada en el ambiente escolar para que desde el ambiente escolar, los jóvenes cultiven en su vida, las actitudes responsables.

Los profesores deben apoyar un diálogo sabiendo que los alumnos están frecuentemente en contacto, según los contextos, con el islam, el hinduismo, las religiones tradicionales, las sectas o las nuevas religiosidades del mundo secularizado. Al mismo tiempo se debe concienciar a los estudiantes que las religiones son nada más que medios que ayudan a cada persona a tener un contacto vivo con Dios. Lo más importante no es la doctrina sino cómo se traduce la doctrina en testimonios de vida.

c) En el ambiente social.

Grupos, asociaciones, movimientos asumen una particular importancia educativa. En el contexto de Indonesia, es importante mencionar algunas iniciativas de los intelectuales de diferentes religiones para entablar un diálogo religioso, sabiendo que el diálogo es el medio más eficaz para acabar con la violencia, como por ejemplo: *Institute for Interfaith Dialogue in Indonesia (DIAN/Interfidei)*, *la organización MADIA (Jakarta)*, *Forum Persaudaraan Umat Beriman Yogyakarta*, *Forum Persaudaraan Antar-umat Beriman (Banyumas)*, *Badan Kerja Sama Antar-umat Beragama Manado*, *Forum Cinta Bangsa (Semarang)*, *Relawan Demokrasi HAM (Mataram)*, y *la organización Panca Dian Kasih (Jakarta)*.¹⁴

En estos grupos, la mayoría son jóvenes. Es decir, está creciendo la conciencia de la necesidad en el ambiente social sobre el diálogo interreligioso.

¹⁴ KOMPAS 30 de marzo de 2002



2.2. Proceso de diálogo

El diálogo debe pasar por un proceso. Hay cuatro procesos importantes a la hora de entablar el diálogo entre los jóvenes: *conocimiento, acción y convivencia, y aprender a ser*.¹⁵

a) *Aprender a conocer*

En esta etapa los jóvenes procuran conocerse mutuamente. Es una etapa muy básica. Lo que se quiere conseguir es un conocimiento general, amplio, que posibilite a los jóvenes trabajar en profundidad con un pequeño número de materias. Además de conocerse mutuamente, los jóvenes deben conocer también la religión de otro, sus costumbres, modo de rezar etc. Ellos se dan cuenta que cada religión posee un modo diferente de relacionarse con Dios, pero en el fondo, todos se dirigen al mismo Dios. Por eso hay que respetarse mutuamente.

En esta etapa, se tiene que tomar conciencia de que cada religión aporta una verdad que en su conjunto puede enriquecer a todos. Dicho de otra manera, no hay monopolio de la verdad. La verdad está en cada religión. La apertura al diálogo al mismo tiempo es una apertura a la verdad de los demás. Pero lo más importante que es con el diálogo, todos puedan llegar a la Verdad Máxima.

b) *Aprender a hacer.*

El diálogo no debe quedarse como una teoría sin práctica. Se debe llegar a su realización. Eso quiere decir que los jóvenes deben ser orientados para poder realizar el diálogo en la vida práctica. Los jóvenes en esta etapa deben trabajar en grupos pequeños para acercarse cada vez más los unos a los otros. La distancia se acorta gracias al trabajo conjunto.

c) *Aprender a convivir.*

El trabajo conjunto debe acercarse también a una convivencia. Los jóvenes deben aprender a convivir con otras personas de diferentes religiones. En este proceso, seguramente surgen conflictos. Pero los conflictos no pueden ser vistos como problemas sino como posibilidades para crecer. Es decir, ellos mismos deben aprender a gestionar los conflictos mediante un diálogo mutuo en un espíritu de respeto.

Para el contexto de Indonesia, la convivencia se puede realizar en las escuelas. Hay muchas instituciones educativas que pueden aportar muchas cosas a la hora de convivir. La enseñanza de la religión en los colegios debe dar lugar a la convivencia mediante el retiros, trabajos sociales, campings, etc. La enseñanza religiosa debe buscar un punto de encuentro en los problemas sociales con los cuales los alumnos pueden participar y se dan cuenta que es un problema de todos.

¹⁵Jacques DELORS, *L'EDUCAZIONE UN TESORO, RAPPORTO ALL' UNESCO DELLA COMMISSIONE INTERNAZIONALE SULL'EDUCAZIONE PER IL XXI SECOLO*, Roma, Armando Editore, 1997. pp. 80-89



d) Aprender a ser

Es la etapa más difícil, pero no es imposible. Las etapas anteriores han aportado algo tan importante para llegar a ver el diálogo como parte principal de nuestro ser. Decirlo de otra manera, siendo personas dialogantes, es un elemento básico para poder llegar a ser una persona madura.

Ser persona dialogante es una muestra de que la persona es capaz de integrar todos los aspectos importantes de la vida, como: memoria, razonamiento, sentido estético, físico y habilidad de comunicación. La persona se da cuenta además de que sin la comunicación pueden surgir muchos problemas sociales. Por eso es importante estar abierto siempre al diálogo.

Una persona es madura cuando es capaz de poner en práctica estos aspectos en su vida: factor cognitivo, afectivo y volitivo. Factor cognitivo; le persuade a usar de una manera válida y productiva las múltiples calles de la razón. Factor afectivo: concierne el conocimiento de las mismas emociones, la maduración de las emociones y le persuade a su regulación. Factor volitivo: potenciación del desarrollo y realización de los sentimientos fundamentales y positivos del sujeto.¹⁶

Conclusión

Hemos desarrollado en este trabajo las dificultades que, a nuestro juicio, se plantean en el diálogo interreligioso. Al mismo tiempo hemos descubierto las posibilidades que pueden ayudar en la educación de los jóvenes indonesios en el diálogo interreligioso. Terminando este trabajo, me gustaría destacar algunos aspectos, que, a mi modo de ver, son importantes.

Primero, en un mundo tan dividido como el nuestro hoy en día, es muy importante el papel de la educación. Por tanto, todos aquellos que desarrollan un servicio a favor de los jóvenes, a nivel educativo, son conscientes, con seguridad, de la necesidad de educar en el diálogo. El acompañamiento que se da a lo largo de los caminos de la vida deberá tomar en consideración esa preparación necesaria para vivir en una sociedad de pluralismo étnico, cultural y religioso.

Segundo, el diálogo interreligioso es posible gracias a la apertura que tiene cada persona. Una educación así entendida nos pide, en primer lugar, que amplíemos nuestra propia visión abriéndola a una perspectiva cada vez más amplia, que nos permita mirar más allá de nuestro país, de nuestra etnia, de nuestra religión, de nuestra tradición cultural y que considere la humanidad como una familia, en su diversidad y en sus comunes aspiraciones. Es una educación en los valores fundamentales de la dignidad humana, de la paz, de la libertad y de la solidaridad. Inspira el deseo de conocer a los demás, de ser piadosos con ellos, de comprender los sentimientos más profundos que los animan. Educar en el diálogo significa suscitar la esperanza de que sea posible resolver las situaciones de conflicto mediante un compromiso a nivel personal y colectivo.

¹⁶ Michele PELLERAY, op.cit., pp.165-170,



Tercero, la educación de los jóvenes en el diálogo interreligioso es posible con tal de que todos los grupos de la sociedad colaboren en ella. Por eso, la familia, la escuela, la sociedad, los medios de comunicación juegan un papel muy importante. Ellos han de ser un apoyo con su testimonio para la juventud, fomentando que el mundo futuro se haga cada vez más humano gracias al diálogo interreligioso. En Indonesia, en particular, los conflictos entre religiones urgen esta necesidad.



UNISCI Discussion Papers

IRAK, LA POLÍTICA EXTERIOR DE EEUU Y LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE NOVIEMBRE

AUTOR¹:	DAVID GARCÍA CANTALAPIEDRA Universidad Complutense de Madrid, UNISCI
FECHA:	Octubre 2004

“The success of this occupation can only be judged fifty years from now. If the Germans at that time have a stable, prosperous democracy, then we shall have succeeded.”

Eisenhower a su estado mayor en junio de 1945.

1. Irak y la política exterior de EEUU.

Desde el fin de la primera Guerra del Golfo, y sobre todo desde la crisis de 1997-1998, Irak ha sido un problema sin resolver para EEUU. Teóricamente, las posibilidades para enfrentarse al problema se podían establecer en 5 posturas básicas: una contención comprensiva, una contención limitada, desgaste del régimen, disuasión e invasión y ocupación². De hecho, diferentes administraciones han intentado diferentes estrategias.

La postura de las Administraciones Bush y Clinton osciló entre la contención (containment) y la destrucción del régimen (rollback) mediante su derrocamiento. En este sentido, aunque siempre se veía como objetivo final la caída de Sadam a largo plazo, la contención que se realizó desde la Administración Bush y la primera Administración Clinton estaba más dirigida a este objetivo a largo plazo, ya que se pensaba que las contradicciones internas y los problemas económicos más las sanciones al régimen harían caer a Sadam. Esta postura se consideraba la más viable ya que tampoco se quería un vacío de poder en Irak ni en la zona que pudiera ser aprovechado por Irán o Siria para situarse como la potencia regional, que se hubiera producido de aplicar una política de derribo sin tener una alternativa inmediata³.

Desde el fin de la primera Guerra del Golfo se puso en marcha esta política de contención que se convertiría después en la Doble Contención referida a Irán-Irak (Dual Containment Policy). Desde el punto de vista del desarrollo de la Estrategia de Compromiso y Ampliación

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.

² Para ver todas las posibles estrategias a seguir en el caso iraquí, desde la disuasión limitada a la invasión y ocupación, se puede consultar Clawson, Patrick L. (ed) *Iraq Strategy Review: Options for US Policy*. Washington Institute for Near East Policy. Washington D.C. 1998.

³ Además, había una serie de razones más, sobre todo en 1991, como el miedo a insurrecciones kurdas y chiítas, el miedo a perder a los estados árabes en la coalición internacional, la postura soviética, la oposición del Pentágono a ser involucrados en una guerra civil en Irak, y la creencia de que el régimen caería finalmente por un golpe interno al ser expulsado de Kuwait



de la Administración Clinton⁴, la primera elaboración de una política hacia la zona, siguiendo las líneas de esta estrategia, es la política de Doble Contención. El Consejero de Seguridad Nacional en la primera Administración Clinton, Anthony Lake, escribió un artículo en *Foreign Affairs* en 1994 llamado “*Confronting Backlash States*”, donde establecía que, como única Superpotencia, EEUU tenía la responsabilidad especial de desarrollar una estrategia para contener, neutralizar, y mediante presión selectiva, transformar a estos estados en miembros de la comunidad internacional. Desde el punto de vista de que EEUU había contenido a la URSS, ahora era más fácil hacerlo con una serie de estados “fuera de la ley”⁵. Esta elaboración teórica venía tras el establecimiento de esta política en mayo de 1993. El director para Asuntos para el Cercano Oriente y Asia del Sur en el NSC, Martín Indyk, hacía pública esta política, aunque con una clara diferencia: en el caso de Irán solo se ocupaba de la política exterior de Irán que fuera “objetable” a los ojos de Washington; en el caso iraquí, se trataba de establecer el régimen de Irak como criminal a ojos de la comunidad internacional, y aunque no explicitaba el objetivo de cambiar el régimen, la necesidad de que cumpliera con todas las resoluciones de la ONU, establecía implícitamente una política de derribo. Además, se explicaba que no se iba a producir una postura de equilibrio de poder apoyando un régimen contra otro, ya que ambos regímenes eran antagónicos con EEUU⁶.

Sin embargo, esta política de contención para conseguir la caída de Sadam había fallado en 1998-99 y lanzó el debate en dos direcciones dentro del gobierno norteamericano: desde el Congreso y fuera de él⁷ se estableció una línea dura, apoyando el derribo de Sadam, tal como lo demuestra la aprobación del *Iraq Liberation Act of 1998*⁸. Esta política era una continuación del plan de 1991 de apoyar un levantamiento kurdo y de unidades militares que hubieran desertado. Esto hubiera significado aceptar rehacer Irak como Estado. La otra posibilidad, que se favorecía desde el Consejo de Seguridad de la ONU y los estados árabes, era la contención limitada que consistía en disuadir a Sadam de cualquier agresión regional y impedir la capacidad de ataque convencional o con WMD a sus vecinos: “*Keep Sadam in his box*”, pero sin cambiar el régimen de Bagdad. Claramente, todas las políticas de contención han sido consideradas insuficientes, lo cual ha llevado a la postura de derribar a Sadam, que ha adoptado la Administración Bush (regime change).

Irak ha sido una de las prioridades de la política exterior de la Administración Bush desde la campaña presidencial e incluso anteriormente, sobre todo en los círculos del partido Republicano, y anterior por supuesto a la Guerra contra el Terror(ismo)⁹. No es sorprendente, pues, la política comenzada para derribar, no solo a Sadam sino su estructura de poder y establecer un gobierno pro-norteamericano. Curiosamente, Irak no aparece hasta la página 14

⁴ Sobre la continuidad de las estrategias de expansión de los estados democráticos en el mundo siguiendo las estrategias de la primera Administración Bush y las Administraciones Clinton véase García Cantalapiedra, David. *Una Estrategia de Primacía: la Administración Bush, las relaciones transatlánticas y la construcción de un nuevo orden mundial (1989-1992)*. UNISCI Papers nº 23-24. 2001. pág. 40-43. También García Cantalapiedra, David. *EEUU y la construcción de un Nuevo Orden Mundial: la Administración Bush, las relaciones transatlánticas y la seguridad europea (1989-1992)*. Tesis Doctoral. Departamento de Estudios Internacionales. Facultad de CC. Políticas. UCM. 2001. pág. 157-160.

⁵ Lake, Anthony. “Confronting Backlash States”. *Foreign Affairs* 73, nº 2 March-April 1994.

⁶ Martin Indyk. “Challenges to US Interests in the Middle East: Obstacles and Opportunities”. The Soreff Symposium. Washington Institute for Near East Policy. Washington D.C. May 18-19, 1993.

⁷ Perle, Richard “No More Halfway Measures”. *Washington Post*, February, 8 1998. p. C1.; Khalilzad, Zalmay. and Wolfowitz, Paul. “We Must Lead the Way to Deposing Saddam”. *Washington Post*. November 9, 1997. p. C9.

⁸ Public Law 105-338. *Iraq Liberation Act of 1998*.

⁹ Véase García Cantalapiedra, David. “*Peace through Primacy*”. *La Administración Bush, la política exterior de EEUU y las bases de una Primacía Imperial*. UNISCI Paper nº 30. Madrid 2003.



del la Estrategia de Seguridad Nacional (National Security Strategy) NSSD de 2002, y solo en referencia a las WMD. Sin embargo, hay un principio fundamental que establece el NSSD: sitúa en un mismo nivel los llamados *Rogue states* con el terrorismo, esto es, la renovación de la Doctrina Reagan. La idea básica, tras la concepción del cambio de régimen es que el problema no son los efectos del régimen sino el régimen en si mismo. Una postura realista de convivencia con éste, reproduce las posturas de equilibrio de poder de los neorealistas y de los realistas clásicos. Desde este punto de vista se puede comprender las políticas de contención o de compromiso con Irak o la de Doble Contención con Irak-Irán. Sin embargo se llega a un punto en el que esta situación se hace insostenible. Así, ha ocurrido en Irak, y probablemente se produzca la misma situación en Irán o/y Siria. Es la fuente de los problemas la que al final se convierte en el objetivo de la política exterior. Diferentes audiencias públicas de los Comités del Senado y la Cámara de Representantes, tanto de Asuntos Exteriores como de Servicios Armados, establecieron los pros y contras de una invasión y sus consecuencias posteriores. En varios de ellos se llega a la conclusión de que la mejor opción será un cambio de régimen, pero con un gobierno estable, la ocupación militar y el mantenimiento del compromiso norteamericano en Irak como objetivo para la seguridad de la región¹⁰.

2. Política exterior y Guerra contra el Terror.

Los cambios que se han producido en el marco general de esta política, no son posturas únicamente establecidas por un plan político creado por el Partido Republicano y en concreto por los Neoconservadores. Además de existir principios de continuidad en la política norteamericana desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, los cambios producidos siguiendo valoraciones causadas en gran medida por el fin de la Guerra Fría y los atentados del 11 de septiembre¹¹, tienen gran consenso en ambos partidos. Otra cosa es la aplicación y puesta en práctica de esta política, la cual tiene una visión muy concreta desde algunos sectores de la Administración Bush. Esto quiere decir que muy probablemente, el Senador Kerry, caso de ganar en noviembre, no va a cambiar mucho los principios y el rumbo de la política exterior de EEUU y concretamente la postura en Irak. De igual forma, ningún futuro presidente se podrá librar de ciertos condicionamientos políticos-doctrinales internos ni de una estructura del sistema internacional más tendente a la anarquía que al orden. Desde este punto de vista, esta tendencia no ha sido creada por la acción de la Administración Bush aunque su actuación parezca que la ha favorecido. No se crean los caracteres actuales del sistema internacional en 3 años: más bien, la respuesta de la Administración Bush ha sido basada en un análisis correcto de la situación aunque las medidas tomadas sean discutibles o impopulares.

En cuanto a este último punto, la Guerra al Terror(ismo) es una respuesta a un proceso que no aparece el 11 de septiembre de 2001, sino que se ha desarrollado durante toda la década de los años 90 y tiene sus antecedentes en el final de los años 70 y su génesis en los años 80. La creación de una estrategia contraterrorista clara por parte de EEUU, sobre todo

¹⁰ Véase por ejemplo, Iraq. Hearing before the Committee on Foreign Relations United State Senate. 107th Congress, Second Session, August 1, 2002. Recomendable la lectura del testimonio del Dr. Phefe Marr sobre la estructura interna del país y del régimen, y las alternativas posibles. También sobre la política del “día después”, que realizan el antiguo Consejero de Seguridad Nacional del Presidente Clinton, Samuel Berger, Rahim Francke, de la *Iraq Foundation* y el Coronel Scott Fiel, de *Role of American Military Power*.

¹¹ Véase García Cantalapiedra, David. “Peace through Primacy”. *La Administración Bush, la política exterior de EEUU y las bases de una Primacía Imperial*. UNISCI Paper nº 30. Madrid 2003.



desde la Administración Reagan¹², aparece en un marco de cambios progresivos desde un punto de vista estructural en el sistema internacional. La progresiva globalización ha producido la Sociedad del Riesgo¹³ que han desarrollado una serie de vulnerabilidades¹⁴, con zonas de fricción y ruptura, con una debilidad progresiva en las capacidades del Estado, que no se pueden afrontar con los conceptos y mecanismos de la Guerra Fría. Este mundo globalizado, desde algunas posiciones, se ve dividido en dos: el centro y la periferia¹⁵. Así la visión está basada en un sistema de estados esencialmente anárquico. Incluso el llamado centro, donde están los estados democráticos en un sistema regulado por normas y regímenes auto-impuestos y compartidos que atenúan esa posible anarquía para evitar que la competencia entre estados sea militar, están sufriendo tensiones internas.

La anarquía en la periferia hace que más que la percepción de la conducta occidental y, en concreto, de EEUU, no sea la de un estado hegemónico benigno, sino la de una potencia imperial. Pero, ante todo, hay que entender que la Administración Bush y el país en general se han considerado en estado de guerra desde el 11 de septiembre. Así, la Guerra al Terror(ismo) no se considera sólo una lucha anti/contraterrorista, en el sentido que en Europa o en España hemos siempre entendido. EEUU considera Terror no solo el terrorismo y las acciones terroristas habituales de organizaciones como el IRA, ETA, *Bader-Meinhoff*, las Brigadas Rojas, *Hamas*, *Jihad* Islámica, los Mártires de Al-Aqsa o *Hizbolá*, sino que considera terror(ismo) a la actuación de estados que apoyan el terrorismo y las organizaciones terroristas, la búsqueda y proliferación de armas de destrucción masiva, WMD (Weapons of Mass Destruction) y, en general, la actitud agresiva regional de estados no democráticos y de los llamados *Rogue States*.

2.1. EEUU y los orígenes de la Guerra contra el Terror(ismo)

El establecimiento de una postura de primacía o preponderancia en EEUU que se traduce en predominio político es una política llevada a cabo desde incluso antes de la Segunda Guerra Mundial, pero desde el punto de vista de que este predominio no es solo un asunto de poder en el sentido de recursos (Hard and Soft Powers) sino de la estructura del sistema o del campo donde ese poder va a ser ejercido. EEUU, tanto después de la Guerra Mundial como después del fin de la Guerra Fría, ha buscado establecer la estructura del marco internacional donde debía ejercer ese poder. Desde este punto de vista, el marco institucional, de regímenes y reglas establecidas tras la Segunda Guerra Mundial se crean para potenciar las capacidades de EEUU y multiplicar sus efectos, e incluso permitirle ahorrar recursos a largo plazo. Desde que la URSS entendió esto y se lanzó a un sistemático descrédito del sistema occidental y a desgastar a EEUU globalmente, las sucesivas administraciones, desde la del Presidente Nixon, han tenido introducir correcciones en el sistema hasta el fin de la Guerra Fría.

Una vez que la primera Administración Bush empieza a delinear una estrategia Post-Guerra Fría, seguida por las Administraciones Clinton, para crear un nuevo marco internacional utilizando los viejos mecanismos de la Guerra Fría que aún fueran válidos, se ha

¹² Véase NSDD 138. *Combating Terrorism*. The White House. April, 3 1984; NSDD 207. *The National Program for Combating Terrorism*. The White House. January 20, 1986.

¹³ Beck, Ulrich. *Risk Society: Towards a New Modernity*. Sage. Londres. 1992.

¹⁴ Toffler, Albin and Toffler, Heidi. *Creating a New Civilization: the Politics of the Third Wave*. Turner. NY. 1995. También Toffler, A. *The Third Wave*. Bantam. 1981.

¹⁵ Buzan, Barry. "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century," *International Affairs*, vol. 67, n° 3. 1991.



producido una progresiva reducción de la capacidad del sistema institucional para acometer un nuevo orden internacional: el bloqueo e incapacidad de la ONU ante muchos de los problemas internacionales, sobre todo de seguridad, es evidente. El marco institucional internacional es asimétrico en relación a la estructura del sistema internacional que la globalización y el fin de la Guerra Fría han establecido, siendo más anárquico.

Desde esta situación EEUU ha optado por un reequilibrio de su política de predominio más en el sentido de sus poderes y capacidades que en el sentido de la estructura del marco general¹⁶. Esto también es debido por las diferentes doctrinas y posturas de política exterior que conviven en EEUU y el impacto de los atentados del 11 de septiembre. Teniendo en cuenta que aislacionismo, realismo, y liberalismo-idealismo cohabitan como posturas dentro de la política exterior norteamericana, los atentados del 11-S han producido una mezcla de estas posturas. Del aislacionismo, el mantenimiento de la independencia y libertad de acción (unilateralismo); del realismo, el pragmatismo y la identificación de las amenazas y las acciones para evitarlas o neutralizarlas (ataques anticipados); del liberalismo-idealismo, la originalidad del sistema norteamericano y el sentido de misión de extender la democracia a otros pueblos y estados (por ejemplo, la iniciativa *Forward Strategy of Freedom*). Esta postura está establecida desde el punto de vista de la herencia de la creación de EEUU, de la Doctrina Monroe y del Destino Manifiesto, enraizados en el primigenio aislacionismo norteamericano¹⁷. Estas, a su vez, impulsaban una doctrina para evitar que potencias extranjeras tomaran el control de partes de América del norte y de aquellas áreas donde EEUU tenía intereses. Así, es consecuente la postura que trataba de evitar la aparición de una potencia que busque la hegemonía regional o mundial. La diferencia radica en que esta postura no sólo se aplicará a EEUU continental y su periferia, sino a nivel global, teniendo en cuenta que los intereses de EEUU son globales o están repartidos en todo el mundo¹⁸.

Debido a estos intereses globales, es claro entonces el desarrollo de la Doctrina Bush como herencia de la Doctrina Reagan. Debemos indicar que la Doctrina Bush es la culminación de la evolución de la Doctrina Reagan. Partiendo de sus concepciones creadas en los años 80, se comenzó a unir terrorismo e insurgencia en el contexto de los estados del Tercer Mundo, a agresión regional, apoyo al terrorismo, y búsqueda de WMD, que definían el status de *Rogue State*, estableciendo durante las Administraciones Clinton la Doctrina de los *Rogue States*. Finalmente, estas características han cristalizado en una doctrina tras los ataques del 11 de septiembre que, tanto política como operativamente, rompe con el planteamiento estratégico norteamericano, y explicita una conducta operativa ya planteada claramente con la Doctrina Reagan. Sin embargo, sus características no son nuevas, como hemos visto, sino que se convierten en una política global tanto declarativa como operativa en el contexto de la Guerra al Terror y en el marco de la Sociedad de Riesgo en la era de la Globalización.

La Doctrina Reagan proclamaba su intención de proteger el Mundo Libre del expansionismo soviético. Se debía arrollar (rollback) estos estados y movimientos, apoyando

¹⁶ Otro tema derivado de esta situación sería discutir los límites del poder de EEUU, su declive, o su consideración teórica y práctica como superpotencia, potencia hegemónica o poder imperial.

¹⁷ "The great rule of conduct for us, in regard to foreign Nations, is extending our commercial relations, to have with them as little political connections as possible". Andrist, Ralph. (ed) *The Founding Fathers, George Washington: A Biography in His Own Words*. NY, 1972. pág. 372. Véase también Gilbert, F. *To the Farewell Address: Ideas of Early American Foreign Policy*. Princeton, 1961. pág. 54. Esta concepción no tenía otra base que la justificación de la extensión de la soberanía de EEUU hasta el Pacífico y evitar de que otro estado extendiera su jurisdicción a Norteamérica y aquellas áreas donde EEUU tuviera intereses.

¹⁸ El reconocimiento de la vulnerabilidad del territorio continental de EEUU tras el 11 de septiembre, ha llevado a volver a tomar esta postura y la Doctrina Monroe ha recibido un nuevo impulso a través de la Doctrina Bush y el *Homeland Security*.



las fuerzas democráticas en todos los países donde se produjera esta presencia o influencia. De la misma forma, estados como Corea del Norte se dejaban fuera de su aplicación. Esto se debía, aparte de por las razones objetivas de cada situación, a las distintas razones que se tenían por parte de los neoconservadores dentro y fuera de la Administración Reagan que la apoyaban y los arquitectos realistas miembros del NSC responsables de su articulación. Mientras se realizaba una política declarativa con objetivos neo-conservadores, su articulación operativa perseguía otros objetivos.

Para el planteamiento neo-conservador una doctrina intervencionista tenía su legitimidad en que EEUU tenía la responsabilidad moral, más allá de defender los intereses de seguridad nacional norteamericanos, de defender la causa de la democracia y la libertad, dándole un derecho ilimitado a intervenir en interés de una “revolución global democrática”. Un punto básico de la doctrina era que no sólo se debían apoyar fuerzas anti-soviéticas para conseguir ventajas estratégicas, militares o económicas, sino que esas fuerzas lideraban principios morales como la universalidad de los Derechos Humanos y la libertad de elección, valores percibidos por los neoconservadores como integrales a la forma de vida americana (American way of life).

La Doctrina Reagan, además empezó no solo a considerarse contra regímenes o grupos con respaldo soviético, sino también contra **el islamismo radical, crimen transnacional y otras actividades que se empezaban a denominar genéricamente terrorismo**. Desde este punto de vista, se entraba en una concepción de guerra total desde la descripción de la naturaleza predominantemente basada en operaciones políticas y psicológicas de la estrategia de los Conflictos de Baja Intensidad LIC (Low Intensity Conflicts). Así, la estrategia de los LICs se convertía en política¹⁹. La noción de combatir el terrorismo²⁰ era central para la Doctrina Reagan y desde el punto de vista de guerra total que abrazaba los aspectos económico, político, militar ideológico y psicológico, sólo el carácter multidimensional del LIC podía responder a esta necesidad. Además, en un momento álgido del Síndrome Vietnam, esto permitía en cierta manera contornearlo utilizando el termino de lucha contra el terrorismo, permitiendo desafiar el síndrome y dando un titulo de legitimidad a una posible intervención militar contra estados que se percibieran como base, apoyo o creadores de esta actividad. Dada la naturaleza de la amenaza, EEUU estaba justificado para utilizar la fuerza militar. De hecho ya en 1984, el propio Secretario de Estado George Schultz, establece la necesidad de realizar acciones de anticipación o preventivas contra grupos terroristas antes de que puedan atacar:

Can we a country, can the community of free nations, stand in a purely defensive posture and absorb the blows dealt by terrorists? I think not. From a practical standpoint, a purely passive defense does not provide enough of a deterrent to terrorism and the states that sponsor it. It is time to think long, hard and seriously about more active means of defense- defense through appropriate preventive or pre-emptive actions against terrorist groups before they strike”²¹.

¹⁹ Véase NSDD 277. National Policy and Strategy for Low Intensity Conflict. The White House. June 15, 1987; NSDD 159. Covert Action Policy Approval and Coordination Procedures. The White House. 18 January 1985. También como la etiqueta de lucha contra el terrorismo internacional se establecía para todas estas situaciones y como se llega a establecer esta postura como la nueva guía de la política exterior de EEUU, se puede consultar Landau, Saul. *The Dangerous Doctrine-National Security and US Foreign Policy*. Westview. London. 1985

²⁰ NSDD 277, pág. 1. “The US has responded to Low Intensity Conflict through a counter terrorist policy, political and economic support of developing nations, helping governments combat LI aggression, contingency operations, suppression of illegal drug trafficking and peacekeeping operations”

²¹ Véase Netanyahu, B. (ed) *Terrorism: How the West can win*. Farrar, Straus and Giroux. NY. 1986. pág. 16-17, 23.



Sin embargo, la limitación establecida en la selectividad del uso del LIC en cuanto a su aplicación en ciertos objetivos del Tercer Mundo para evitar un conflicto directo con la URSS ya no existe, aunque la selectividad en el uso de mecanismos como el LIC, el LIW (Low-Intensity Warfare), los conflictos y guerra asimétrica, también se produce hoy en función del ámbito regional (aunque se sigue repitiendo en Afganistán y Filipinas) y ciertos objetivos diferentes de la Guerra contra el Terrorismo. Esta selección también venía dada por la tensión entre neoconservadores y pragmáticos en la Administración Reagan, cuestión que se produce hoy en la Administración Bush. El mecanismo, además de favorecer una aproximación militar convencional, a pesar de los adelantos tecnológicos y cambios doctrinales en Afganistán en cuanto a uso de fuerzas especiales, y la falta de una aproximación previa contrainsurgencia allí y en las operaciones en Irak, también ha marcado una lucha entre el Pentágono y el NSC-Departamento de Estado. Aún así vemos que la concepción de Guerra contra el Terrorismo es global en su concepción y en su extensión, por la naturaleza de la amenaza, sus capacidades y por su distribución geográfica, aunque la aplicación de las medidas políticas, económicas, policiales, jurídicas, militares o psicológicas se realicen de forma selectiva o con diferente grado de énfasis según sea el área geográfica.

Tras la Guerra Fría, la Doctrina Reagan va a entrar en una fase de redefinición debido al cambio de marco general, pero no tanto en cuanto a los objetivos y mecanismos. Además, consideraciones estratégicas hacían que un estado como Irak, que cumplía las condiciones de “fuera de la ley” (outlaw) y de *rogue state*, fuera considerado aliado y no se situaba en las listas de estados que apoyaban el terrorismo. Desde este punto de vista, se comienza a basar la consideración de estados en connivencia con el terrorismo en su conducta exterior, independientemente del carácter de su régimen. La primera Administración Bush identifica estados cuya situación “causa preocupación” como Irán, Libia, Corea del Norte, y después Irak. Pero no los caracteriza como “rogue”. Será paradójicamente, la Administración Clinton, en relación al tema de Irak e Irán, la que establezca una definición de “rogue state” y las reglas de esta doctrina, que no solo incluirá una política de contención sino de derribo (rollback).

EEUU tenía la responsabilidad especial de desarrollar una estrategia para contener, neutralizar, y, mediante presión selectiva, transformar a estos estados en miembros de la comunidad internacional. Desde el punto de vista de que EEUU había contenido a la URSS, ahora era más fácil hacerlo con una serie de estados “fuera de la ley”. Paradójicamente, el concepto de *rogue state* que se refiere a estados que apoyan el terrorismo, que buscan armas de destrucción masiva y que desafían el orden político regional, es una concepción más realista que idealista, dentro de la tradición de la política exterior de EEUU.

Será la posterior evolución de la situación internacional, sobre todo en Irak, y el progresivo aumento de actos terrorista de Al Qaeda, junto con el dominio republicano del Congreso y finalmente la llegada al poder de los sectores neoconservadores en la Administración Bush, la que introduzca completamente el aspecto intrínseco del carácter de los regímenes como condición de la doctrina. Esto creará prácticamente *de facto* la futura Doctrina Bush bastante antes de su aparición “oficial”. La denominación de “Ejes del Mal” tras el 11 septiembre introducía el factor ideológico que no existía en la Doctrina de los *Rogue status*, pero que sí tenía la Doctrina Reagan, desde la retórica del “Imperio del Mal”. La clave de esta postura es que para los neoconservadores **la conducta de esos estados se puede contener, como en el caso de Irak, pero esto sólo son los efectos. Hay que atacar el origen de los efectos de la conducta, y el origen de esta conducta es la naturaleza misma del régimen, es el régimen en sí mismo.** No se puede mantener esta postura de contención indefinidamente porque puede llegar a fallar, en consecuencia, en muchos casos hay que proceder al cambio de régimen.



Los *Rogue States* siguen siendo los mismos: Irak, Corea del Norte e Irán, pero se les da esta nueva denominación²². Así, la Doctrina Bush, junto con las concepciones de prevención (prevention) y compulsión (Compellance)²³, volvía a la concepción de guerra total, la noción de combatir el terrorismo mediante los aspectos económico, político, militar, ideológico y psicológico, mecanismo que adquiere aspectos de la Gran Estrategia que la Administración Bush pone en marcha y que proporciona la “misión” a EEUU de establecer un orden internacional de estados democráticos.

2.2. La política exterior de EEUU y las elecciones presidenciales.

No están tan claras las consecuencias reales de un cambio en la presidencia, aunque se esperen formas diferentes, no solo por las razones esgrimidas antes, sino por el propio desarrollo de los acontecimientos y la estructura del sistema internacional.

El senador Kerry, de ser elegido, mantendría en gran medida la política exterior actual²⁴. A pesar de criticar duramente a la Administración Bush por el abandono de los parámetros básicos de la política exterior de EEUU durante los últimos 50 años²⁵, el partido Demócrata ha aceptado el hecho de mantener una visión preventiva en política exterior, además de estar cerrándose filas en la política de Guerra contra el Terror desde ambos partidos. Además, cuando se habla de unilateralismo versus multilateralismo, no hay que olvidar que en términos de la historia de la política exterior en EEUU, la excepción ha sido el multilateralismo²⁶. Aunque ésta ha sido muy ideologizada por el sector neoconservador de la Administración Bush, tanto los cambios estructurales de 1989 y 2001, como la situación de EEUU en el mundo y sus intereses globales, no permiten realizar muchos cambios de fondo: se mantendría el compromiso en Irak y Afganistán, no es probable que se retire la doctrina sobre acciones de anticipación (pre-emptive), aunque se disfrace o se aparte del discurso oficial. Además existe el cambio de postura rusa tras la matanza de Beslan que apoya esta política. El propio Kerry decía en su discurso de aceptación de su candidatura a la presidencia en la Convención del Partido Demócrata en Boston lo siguiente:

²² The President's State of the Union Address. The United States Capitol. Washington D.C. The White House. Office of the Press Secretary. January 29, 2002. Posteriormente se ampliará este numero por parte del Subsecretario de Estado para Control de Armamento y Seguridad Internacional (Under-Secretary of State for Arms Control and International Security) John Bolton, incluyendo Libia, Siria y Cuba, que también se consideraban *Rogue States* previamente, hecho reafirmado en octubre de 2003. Under-Secretary of State for Arms Control and International Security John Bolton. Beyond the Axis of Evil: Additional Threats from Weapons of Mass Destruction. Remarks to Heritage Foundation. May 6, 2002. Department of State. Washington D.C; Under Secretary for Arms Control and International Security John R. Bolton. The New World after Iraq: The Continuing Threat of Weapons of Mass Destruction. Remarks to the Bruges Group. London, United Kingdom. October 30, 2003. Department of State. Washington D.C.

²³ Sobre estos conceptos y su disposición en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002 (National Security Strategy 2002), véase García Cantalapiedra, David. op. cit. nota 8.

²⁴ En este sentido se pueden ver opiniones como “Change of tone rather than substance would mark a Kerry foreign policy”. Financial Times. July 31-August 1, 2004. pág. 3. También “More of an echo than a choice”. US Elections 2004. A special briefing. The Economist. October 9-15, 2004. pág. 26.

²⁵ “Intoxicated with the pre-eminence of American power, the administration has abandoned the fundamental tenets that have guided our foreign policy for more than half a century: belief in collective security and alliances, respect for international institutions and international law, multilateral engagement, and the use of force not as a first option but truly as a last resort”. Senator John F. Kerry. “Making America secure Again: Setting the Right Course for Foreign Policy Again”. Council on Foreign Relations. New York. December 3, 2003.

²⁶ Una revisión de esta situación se pueden encontrar en Schlesinger, Arthur M. *War and American Presidency*. Norton. NY. 2004. También en Gaddis, John Lewis. *Surprise, Security and the American Experience*. Harvard, Cambridge. 2004.



*"I will never hesitate to use force when it is required... I will never give any nation or international institution a veto over our national security. And I will build a stronger American military"*²⁷.

Esta declaración responde al fondo histórico de la postura norteamericana en política de seguridad. Ciertamente parece establecida sobre bases abandonadas hace décadas por otras potencias, sobre todo europeas, al crearse un sistema de seguridad colectiva. La situación es que el sistema creado tras la Segunda Guerra Mundial se está transformando progresivamente desde 1989 y 2001, y nos encontramos con que EEUU tiene una posición preponderante mundial en todos los mecanismos de poder que le permite una flexibilidad de actuación sin parangón. Lógicamente Kerry habla para la población norteamericana, que, en el fondo, sigue teniendo un carácter aislacionista, y que, aunque prefiere a veces actuar con aliados no suele confiar en las organizaciones internacionales. Solo desde este punto de vista se puede comprender este discurso, sabiendo que, de hecho, EEUU está actuando multilateralmente ya que tiene el apoyo militar de más de 30 estados y el político de bastantes más en Irak. Otro tema es considerar solo multilateral una actuación bajo el paraguas de la ONU: multilateral también se puede considerar una actuación bajo el paraguas de una organización regional sin autorización de la ONU (OTAN en el caso de Kosovo) o a través de coaliciones.

La visión de que las acciones de EEUU serán solo apoyadas si actúa bajo las normas internacionales y con alianzas claves no se ajusta a la realidad. Primero, porque es, a veces, más un asunto de interpretación: EEUU y algunos de sus aliados interpretaron que se tenía suficiente cobertura jurídica de las resoluciones del Consejo de Seguridad para la acción militar, aunque no se consiguiera una resolución de autorización explícita para el uso de la fuerza. Segundo, aún así, EEUU ha conseguido crear una coalición internacional para la intervención en Irak. Tercero, algunos de los estados contrarios a esta acción tenían diferentes razones, que no eran prioritariamente el respeto al derecho internacional. Finalmente, ya la Administración Clinton comenzó una serie de actuaciones unilaterales con acciones de castigo y de anticipación contra objetivos terroristas en Sudan y Afganistán, además de las operaciones en Kosovo sin la autorización del Consejo de Seguridad, y obtuvo el apoyo de los Aliados.

El problema ha sido el error en la identificación correcta de la evolución de las amenazas para la seguridad internacional y sobre todo para la seguridad de EEUU (no es convincente que el consejero para terrorismo Richard Clarke culpe a la Administración Bush del 11 de septiembre cuando ha sido el responsable de este dossier durante 10 años)²⁸, además, la indolencia de la propia presidencia Clinton permitió creer que estos problemas estaban bajo control, entre otros, la proliferación de WMD y del terrorismo internacional. La autolimitación en el ejercicio del poder y las capacidades de EEUU durante los años 90 permitieron el crecimiento y desarrollo de las amenazas actuales, desde Corea del Norte a Al Qaeda. Pero permitía crear una situación falsa y virtual en cuanto a la ausencia de amenazas, confinándolas al espacio de riesgos. A la vez, permitía reasegurar a potenciales equilibradores de EEUU y a aliados sobre el status benigno del poder hegemónico norteamericano, y mientras la mayor parte de los Aliados mantenían posturas de "bandwagoning" o "buckpasing"²⁹ en los temas de

²⁷ Senator John F. Kerry. Speech to the 2004 Democratic National Convention Boston, Mass. July 29, 2004.

²⁸ Véase Clarke, Richard A. *Against All Enemies. Inside America's War on Terror*. Free Press. 2004.

²⁹ La afición del término "bandwagoning" no se refiere al comúnmente reconocido desde el neorealismo de Stephen Walt en su obra *The Origins of Alliances*. Cornell, Ithaca. 1987., como un acto de capitulación ante la fuente de peligro. Sin embargo, aquí se utiliza según la acepción que da Randall L. Schweller en su artículo "Bandwagoning for Profit". *International Security*, vol 19, n° 1 (Summer 1994) pág. 79-87, en el sentido de búsqueda de ganancias (profits) o recompensas, realizado por estados (generalmente free-riders) que pagarán un precio muy pequeño y correrán riesgos muy reducidos para mejorar su posición en el sistema, alineándose con el



seguridad internacional. Paradójicamente, la seguridad de EEUU se fue reduciendo en una era de reclamado multilateralismo, que se hizo evidente con el 11 de septiembre.

A pesar de las palabras del candidato demócrata a la Vicepresidencia, el senador John Edwards sobre un nuevo comienzo (a fresh start) en el debate con el Vicepresidente Richard Cheney³⁰, la realidad impondría una continuación de la política en Irak además de en la Guerra contra el Terrorismo, cuando, además, el Senador Kerry no ha esbozado verdaderamente un plan alternativo de futuro, sino que se ha limitado a criticar aspectos sobre la toma de decisiones anterior a la intervención, sobre la falta de planificación o las bajas en combate³¹. Esto es debido a que el plan actual es, sobre el papel, quizá el mejor posible en la actual situación, ya que se trata de acabar con la insurgencia y reducir el nivel de violencia progresivamente mientras se van reforzando las instituciones y la legitimidad del gobierno iraquí³². No es cierto en este momento que exista una ocupación militar sin estrategia política. Decir que el plan actual presentado en mayo de 2004 es una decisión táctica marcada por consideraciones electorales sería desconocer las bases de la política de la Administración Bush para el Gran Oriente Medio y sobre todo las necesidades político-militares en Irak, además del desarrollo de la estrategia de “Iraqización” y contrainsurgencia que se esta llevando a cabo. Desde el punto de vista del análisis realizado anteriormente de la Guerra contra el Terror(ismo), la relación Doctrina Reagan-Doctrina Bush y la política de reorganización y democratización del Gran Oriente Medio, no se puede separar el tema de Irak de la Guerra contra el Terror(ismo)³³.

En cuanto a las relaciones transatlánticas³⁴, independientemente de la próxima administración, con probabilidad mejorarán, pero existen también razones estructurales que las han tornado diferentes. El amplio debate a ambos lados del Atlántico sobre el futuro de las relaciones transatlánticas no reside en que “los Americanos son de Marte y los Europeos de Venus”, sino en la naturaleza, cantidad, calidad, voluntad, capacidad y ejercicio del poder junto con los intereses del estado(s). Es un poco infantil pensar que un cambio de partido gobernante en EEUU cambiará esta situación. Puede que cambiaran algunas formas, pero no los intereses de fondo. El problema reside más en las poblaciones europeas y la indolencia de los gobiernos que no son capaces de explicar claramente los problemas de seguridad a los que nos enfrentamos y la incapacidad europea y dependencia de EEUU en este tema. Por supuesto que EEUU necesita colaboración europea en la lucha antiterrorista, ya que una gran parte de las células terroristas se han basado en Europa (véase la red de Al Qaeda en España, por ejemplo) y se esconden entre la población musulmana, que en algunos casos apoya y mantiene estas organizaciones. La UE tiene acuerdos antiterroristas tanto con EEUU como con

estado más poderoso, en este caso con EEUU. “Buckpassing” ocurre cuando los estados no toman medidas porque esperan que los aliados las tomen por ellos. Como a veces tomar medidas tiene sus costes, un estados/s “pasan el muerto” y esperan que sus aliados se enfrenten al problema.

³⁰ “The right thing” vs “A fresh start”. IHT. October 5, 2004.

³¹ Véase el primer debate electoral entre el Presidente Bush y el Senador Kerry. Remarks by President Bush and Senator Kerry in First 2004 Presidential Debate. Convocation Center. University of Miami, Florida. Office of the Press Secretary. The White House. October 1, 2004.

³² En este sentido véase The right plan for Iraq. The Economist. September 25, 2004. pág. 13.

³³ El propio Departamento de Defensa en su página web dedicada a la Guerra contra el Terror incluye Irak como un frente más.

³⁴ Sobre el tema de las relaciones transatlánticas véase Cambio y continuidad en las relaciones EEUU-Europa: una Nueva Comunidad Transatlántica para el Siglo XXI. UNISCI Discusión Papers. Octubre 2004.



ASEAN³⁵ para ayudar en el sudeste asiático, donde EEUU apoya la lucha contraterrorista en Filipinas, Indonesia y Malasia.

Los progresivos cambios durante los últimos 15 años en los caracteres de la relación transatlántica no se habían hecho totalmente evidentes hasta los desacuerdos por la intervención en Irak. Las relaciones transatlánticas se habían sustentado desde el final de la Segunda Guerra Mundial gracias a tres factores: la amenaza soviética, las relaciones económicas y un entendimiento común sobre valores como la democracia, el libre mercado y los derechos humanos. Hoy tenemos la Guerra al Terrorismo, las relaciones económicas y los valores compartidos. Pero, aunque las relaciones económicas EEUU-UE muestran una relación en cantidad y calidad que significa algo más de la mitad de la economía mundial, el problema es que hay enfrentamientos e interpretaciones diferentes en casi todos los factores. Esta falta de renovación en las visiones comunes en los caracteres del vínculo transatlántico, ha facilitado el uso partidista de las divergencias por los sectores más extremistas de ambos lados del Atlántico como son los neoconservadores en EEUU y los Gaullistas y otros en la UE/Francia. Esto es, la falta de “más vínculo transatlántico” ha llevado a la cada vez mayor “re-nacionalización” de las políticas exteriores en EEUU y Europa.

Así, las relaciones transatlánticas sufren un doble problema al enfrentarse con los desafíos que se abaten sobre nuestras sociedades: la posición relativa en el mundo de EEUU y Europa desde el punto de vista de la existencia de una asimetría de poder; y la divergencia de intereses y de capacidades, no sólo entre EEUU y Europa sino entre estados miembros de la UE, que se han hecho más evidentes tras la ampliación de mayo de 2004 y la intervención en Irak. Además, aunque existen diferencias en cuanto a las necesidades de seguridad (reducción de la presencia de tropas norteamericanas en Europa) y competencia económica (Airbus-Boeing affair) estos son temas menores en comparación al tamaño e importancia de las relaciones económicas.

Sería una contradicción por parte europea reclamar una mayor autonomía militar de EEUU mientras se reclama el mantenimiento de una presencia militar norteamericana en unas cantidades que no responden a las necesidades de seguridad en Europa, en relación a las amenazas presentes, ni a la postura global militar de EEUU. Desde este punto de vista se reduce el número de tropas y de bases permanentes en Europa Occidental, pero se trasladan algunas instalaciones a Europa Central y del Este con un carácter diferente, pero que permiten mayor proyección, flexibilidad y rapidez ante las crisis³⁶. Otra cosa es dilucidar el por qué de esa petición europea en cuanto al mantenimiento de esta presencia militar a los niveles actuales. La cual puede estar en relación directa con las diferentes necesidades de seguridad que han aparecido en el sistema europeo tras la ampliación de la OTAN y de la UE. Esto ha creado diferentes posturas tanto en la visión de la seguridad europea como en la política exterior, sobre todo en cuanto al apoyo de la política norteamericana en Irak. Así, la mayor parte de los estados europeos apoyaron a EEUU, incluidos los, en aquel momento, futuros nuevos miembros, contra la postura solitaria de Francia, Bélgica, y Alemania (con reticencias).

La relación transatlántica está establecida desde situaciones de poder relativo diferentes. Esta distribución de poder relativo ha favorecido siempre una primacía de EEUU en la relación, que, de una u otra forma, fue aceptada por Europa debido a la amenaza soviética, y

³⁵ Véase por ejemplo, Joint Declaration on Co-operation to Combat Terrorism. 14th ASEAN-EU Ministerial Meeting. Brussels, 27-28 January 2003.

³⁶ Véase Transforming the US Global Defense Posture. Douglas Feith, Under-Secretary of Defense for Policy. Center for Strategic and International Studies. December 3, 2003.



gracias al componente de preeminencia normativa³⁷ de su posición hegemónica. Esta situación trabajaba a favor de la Disuasión Extendida que establecía EEUU sobre Europa como prevención de un ataque sobre los aliados y su contribución a una distribución de poder que garantice la seguridad entre los estados europeos occidentales.

El fin de la Guerra Fría hace desaparecer la amenaza soviética, pero mantiene y refuerza la preeminencia político-militar y económica de EEUU. Sin embargo, parecía que la presencia norteamericana en Europa perdía su razón de ser, al desaparecer la amenaza soviética, y, aparentemente, como garantía de la seguridad entre los aliados, ya que el proceso de integración europea parecía capaz de sustituir este aspecto. Sin embargo, han existido dudas sobre esta habilidad, sobre todo debido a la incapacidad europea en Bosnia y Kosovo. Además, Europa ya no es un interés vital de seguridad para EEUU como durante la Guerra Fría y los aliados europeos no han ayudado a EEUU en la intervención en Irak, en gran medida por razones de política interna, al entender que no respondía a los intereses de Europa y sólo a los norteamericanos.

Desde el punto de vista del proyecto de estrategia de seguridad nacional “Progressive Internationalism: A Democratic National Security Strategy”, propuesto por la plataforma demócrata *Democratic Leadership Council* y creado por el *Progressive Policy Institute*, PPI, el mayor problema es que, al jugar tanto en el campo de la seguridad nacional en la campaña presidencial para ofrecer una postura de firmeza en la Guerra contra el Terror y en general en seguridad nacional, la oferta de Kerry se asemeja a la de Bush en gran medida, ofreciendo diferencias más de énfasis que de enfoque. Al final, la preponderancia norteamericana se mantendrá como objetivo final aunque sea de una forma multilateral *à la Clinton*. El problema es que la evolución del sistema internacional y los problemas de seguridad que se fueron creando durante la era Clinton, y que se fueron ignorando porque no eran peligros inmediatos, hoy si se han convertido en realidad. Así, la mayor parte de las iniciativas son similares a las soluciones de la Administración Bush. Por ejemplo, el prólogo de su propuesta apoya la política de la Administración Bush en cuanto a la Guerra al Terrorismo, la invasión de Afganistán y la intervención en Irak, afirmando que a pesar de ciertos errores, la invasión de Irak fue correcta y que tanto el pueblo iraquí, la región y el mundo en general es ahora una lugar mejor sin Sadam Hussein³⁸.

La primera vez que Kerry defendió esta posición fue en un discurso en la Georgetown University el 23 de enero de 2003, cuando aún era uno más de los seis candidatos demócratas que buscaban la nominación³⁹. Este proyecto era una respuesta al plan “Rebuilding America’s Defenses: Strategy, Forces and Resources for a New Century” dentro de la plataforma neoconservadora *Project for a New American Century*⁴⁰. El PPI es un *think-tank* del ala

³⁷ Un estado es legítimamente hegemónico cuando su primacía está sustentada por un entendimiento compartido de valores, normas, reglas y leyes sobre las formas de autoridad, y sobre la distribución de status, prestigio, responsabilidades y privilegios.

³⁸ Progressive Policy Institute. *Progressive Internationalism: A Democratic National Security Strategy*. October 2003. pág. 3-4. Los autores son Ronald D. Asmus, German Marshall Fund of the United States; James R. Blaker, Progressive Policy Institute; Kurt Campell, Center for Strategic and International Studies; Gregory Craig, Williams & Connelly; Larry Diamond, Hoover Institution; Michele A. Flournoy, Center for Strategic and International Studies; Philip H. Gordon, Brookings Institution; Edward Gresser, Progressive Policy Institute; Bob Kerrey, New School University; Will Marshall, Progressive Policy Institute; Michael McFaul, Carnegie Endowment for International Peace; Steven Nider, Progressive Policy Institute; Kenneth M. Pollack, Saban Center for Middle East Policy; y Jeremy Rosner, Greenberg, Quinlan, Rosner Research, Inc

³⁹ “a bold, progressive internationalism”. Senator John Kerry. Remarks at Georgetown University. January 23, 2003. pág. 1.

⁴⁰ Para una explicación del plan véase García Cantalapiedra, op. cit. nota 8.



conservadora del Partido Demócrata, *Democratic Leadership Council*, que representa a los Nuevos Demócratas (New Democrats). Desde su fundación en 1989, el PPI⁴¹ ha buscado una tercera vía entre las posiciones liberales del Partido Demócrata y las conservadoras del Partido Republicano, pero aunque busca diferenciarse de la posición de los neoconservadores, en realidad mantiene de fondo sus mismos objetivos, esto es, el mantenimiento de la preponderancia de EEUU, junto con su supremacía militar aunque situando las alianzas clásicas de EEUU y el uso de las instituciones internacionales. En este sentido no se critica el uso de la fuerza unilateral, sino la diplomacia unilateral, aunque esta nueva estrategia de seguridad nacional mantiene la acción de anticipación (preemptive) de la Doctrina Bush.

Para ellos el problema no es el concepto, sino el uso que ha dado la Administración Bush de ello. Básicamente, y más en la línea de la herencia de la mayoría de los Presidentes demócratas, la política exterior de EEUU deberá de ser intervencionista. Así, aunque rechazan el proyecto de Defensa Antimisiles y tienen una postura más favorable hacia el multilateralismo (aunque en un sentido pragmático y práctico, no como un principio básico e inviolable), apoyan la invasión de Irak, e incluso una posición más dura en relación a Corea del Norte e Irán. En línea con los neoconservadores, establece que existe una amenaza para EEUU similar a la que se enfrentó Truman y la emplazan en décadas de duración por lo que abogan por un *tough-minded internationalism*. También apoyan la extensión de la democracia y la libertad alrededor del mundo, pero critican a la Administración Bush por no haber sido ni suficientemente ambiciosa e imaginativa⁴².

El Senador Kerry ha buscado el acercamiento al voto judío en la definición de su política hacia Oriente Medio en un discurso en agosto⁴³. Identifica como el primer problema de la zona y para la seguridad nacional de EEUU, los fondos de financiación al terrorismo procedentes de Arabia Saudí; el programa nuclear iraní, el apoyo de Siria al terrorismo, los terroristas que operan en Irak y el terrorismo contra Israel, a la que considera la única verdadera democracia en la región. En este sentido ha propuesto una serie de medidas:

- Creación de una coalición internacional lista para ejecutar medidas más duras contra Irán.
- Un cambio para establecer sanciones sobre Siria.
- Búsqueda de independencia energética del petróleo de Oriente Medio en 10 años.

⁴¹ El PPI es parte de la *Third Way Foundation*. Sin embargo, recibe dinero de fundaciones muy conservadoras como la Bradley Foundation o la *Lynde and Harry Bradley Foundation*. Esta última contribuyó a esta fundación con 225.000 dólares durante 2000-2002. También la AT&T Foundation, Eastman Kodak Charitable Trust, Prudential Foundation, Georgia-Pacific Foundation, Chevron, and Amoco Foundation., Howard Gilman Foundation, Ameritech Foundation, and General Mills Foundation. Bank One, Citigroup, Dow Chemical, DuPont, General Electric, Health Insurance Corporation, Merrill Lynch, Microsoft, Morgan Stanley, Occidental Petroleum, and Raytheon. Los principios que defienden en la Tercera Vía están muy cerca del Conservadurismo Compasivo de Bush, y están recogidos en su DLC/PPI's *The New Progressive Declaration: A Political Philosophy for the Information Age*: "uncompromising support for free market and free trade economics, a strong military with a global presence, an end to the politics of entitlement, rejection of affirmative action, and an embrace of competitive enterprise while at the same time rejecting a key role for government in development policy".

⁴² Sobre la continuidad sobre las estrategias de expansión de los estados democráticos en el mundo siguiendo las estrategias de la primera Administración Bush y las Administraciones Clinton véase García Cantalapiedra, op. cit. nota 3.

⁴³ Senator Kerry remarks. August 27, 2004.



- Creación de una oficina especial en el Departamento de Estado para combatir el antisemitismo.
- Lanzar un esfuerzo masivo para entrenar y equipar a las fuerzas de seguridad iraquíes.

El aspecto más importante quizás es la adopción de posturas idénticas a los neoconservadores en cuanto a la identificación de las amenazas para la seguridad nacional y para los intereses de EEUU e Israel. Identifica como inaceptable tanto para Israel como para EEUU un Irán con armamento nuclear, si bien apuesta por la creación de una coalición internacional que no deje espacios de maniobra a Irán. A pesar de ello, la posición de Kerry ha quedado en entredicho tras su postura en el primer debate con el Presidente Bush⁴⁴ y las conexiones que se han descubierto en su campaña con fondos proporcionados por irano-americanos que defienden un cambio total de política hacia Irán⁴⁵. De hecho, Irán puede reducir el nivel de esfuerzo necesario para producir una bomba usando simplemente combustible nuevo de un reactor de agua ligera, en lugar de uranio natural para utilizarlo en instalaciones de enriquecimiento de uranio. Con el número de centrifugadoras que dice Irán poseer podría significar una capacidad nuclear militar entre 2005-2006. También apoya lanzar una campaña diplomática en el mundo musulmán para contrarrestar la propaganda anti-judía y anti-Israel dentro de una iniciativa más amplia para Oriente Medio, en la línea de la Iniciativa para el Gran Oriente Medio de la Administración Bush. Apoya también el derecho de Israel a construir la valla de seguridad y que sea el Tribunal Supremo israelí y no el Tribunal Internacional de Justicia el que decida sobre ella, cuando, además se ha probado eficaz como medida antiterrorista. En este sentido respalda el plan de retirada de Gaza mientras se acaba con el terrorismo en la zona, y apoya una nueva dirección palestina, no considerando tampoco como interlocutor válido a Yaser Arafat. Finalmente, su política hacia Israel es la de no presionar a su gobierno para que realice concesiones que pudieran comprometer su seguridad, manteniendo la relación especial con Israel.

3. “Iraqización”, “Pacificación” y contrainsurgencia.

Irak es un problema en sí, aunque dentro de un marco más amplio referido al proyecto de Gran Oriente Medio, y dentro de la política exterior de EEUU. La llamada Iniciativa para el Gran Oriente Medio es el plan principal de la política lanzada por el Presidente Bush en noviembre de 2003 en Washington D.C. (*A Forward Strategy for Freedom*)⁴⁶. Pero el plan concreto para Irak fue presentado por el propio Presidente Bush en el *US Army War College* el 24 de mayo⁴⁷

⁴⁴ “I believe we could have done better. I think the United States should have offered the opportunity to provide the nuclear fuel, test them, see whether or not they were actually looking for it for peaceful purposes.” Remarks by President Bush and Senator Kerry in First 2004 Presidential Debate. Convocation Center. University of Miami, Florida. Office of the Press Secretary. The White House. October 1, 2004.

⁴⁵ Entre los mayores contribuidores a la campaña del Senador Kerry, se encuentran tres irano-americanos, los cuales han estado defendiendo cambios en la política de EEUU hacia Irán: Hassan Nemazee, un banquero de Nueva York que ha donado más de 100.000 dólares; Faraj Aalaei, ha donado entre 50.000-100.000 y su esposa, Susan Akbarpour, que ha donado también entre 50.000 y 100.000.

⁴⁶ Se eligió con mucho cuidado el momento y el lugar de su presentación en el vigésimo aniversario del *National Endowment for Democracy*, organización creada por el Presidente Reagan hace 20 años para la promoción de la democracia, los derechos políticos y las libertades en el mundo.

⁴⁷ President outlines Steps to Help Iraq achieve Democracy and Freedom. Remarks by the President Bush on Iraq and the War on terror. US Army War College. Carlisle. Penn. Office of the Press Secretary. The White House. May 24, 2004.



de 2004, tiene una aproximación concreta al tema iraquí. Este establece la “Vietnamización” y la “Pacificación”⁴⁸, esto es, la “Iraqización” del conflicto en el país: retorno de la soberanía a Irak, y la progresiva toma de responsabilidad de la seguridad interna por parte del gobierno y las fuerzas de seguridad iraquíes, sobre todo a través de unas elecciones democráticas. Aunque, de momento, sin el abandono de las tropas norteamericanas y de la Coalición, enfocándose sobre todo en la “Pacificación” del triángulo suní, sobre todo desde el punto de vista de las elecciones de enero de 2005. Esto reforzará la legitimidad del gobierno iraquí, con unas fuerzas que operarían con un apoyo norteamericano no tan visible. Para ello el plan incluye crear una fuerza de seguridad iraquí de 200.000 hombres⁴⁹. Sin embargo, el plan establece unas instrucciones ambiguas en cuanto a la política a seguir con las tropas norteamericanas. El mantenimiento de un nivel de tropas que será constantemente valorado y reconsiderado con la intención de aumentar el número de tropas si es necesario:

“General Abizaid and other commanders in Iraq are constantly assessing the level of troops they need to fulfil their mission. If they need more troops, they will get more troops”.

Esta postura reactiva muestra rasgos de una política de escalada en progresión (*incrementalism*)⁵⁰. Sin embargo, aunque la postura ante las operaciones militares parece también ambigua, se introduce el tema de la flexibilidad y la relación directa a la situación interna: *“The tactics of our military will be flexible. Commanders on the ground will pay close attention to local conditions”*. Esto refleja una conciencia de la necesidad de aplicar una estrategia contrainsurgencia. El plan anuncia cinco pasos fundamentales:

- Devolver la autoridad a un gobierno iraquí soberano
- Ayudar a establecer la estabilidad y la seguridad en Irak.
- Reconstruir las infraestructuras de Irak.
- Favorecer mayor apoyo internacional;
- Celebrar unas elecciones nacionales que establezcan un nuevo gobierno con respaldo popular.

El problema de la iraquización es que tiene algunas limitaciones, como el control sobre las ganancias del petróleo⁵¹, aunque el control de las fuerzas de seguridad sea una tarea del gobierno interino iraquí. De todas formas, Irak se enfrenta a varias situaciones posibles tanto

⁴⁸ El plan de Vietnamización trataba, tras la ofensiva del Tet de 1968, de la progresiva retirada de las fuerzas norteamericanas y la expansión y modernización de las fuerzas de Vietnam del Sur, asumiendo que estas vencerían al Vietcong. A la vez se modificaba el enfoque militar hacia la llamada Pacificación que buscaba pacificar sino extirpar la insurgencia en el sur que originalmente lanzó a EEUU a intervenir, utilizando una estrategia unificada para tomar el campo pacificando y asegurando a la población. Para ello se utilizaron las experiencias de las Fuerzas Especiales, de los Marines, creando también programas específicos contrainsurgencia. De la misma forma se ha creado en Irak, con Fuerzas Especiales y Rangers, la *Task Force 121*.
⁴⁹ International Crisis Group. Iraq: Building a New Security Structure. Brussels. ICG Middle East Report nº 20. December 2003.

⁵⁰ Esta postura es más propia de la era Johnson-McNamara y del modelo de dos guerras llevado a cabo por el General Westmoreland hasta la ofensiva del Tet en 1968.

⁵¹ Véase Nomination of the Honorable John Negroponte as Ambassador in Iraq. Hearings Before the Senate Foreign Relations Committee. April 27, 2004.



una fragmentación, el mantenimiento de la unidad del estado o incluso una posible reconfiguración regional⁵².

Probablemente si el Presidente Bush, es reelegido en noviembre, va a debatir entre varias posibilidades en cuanto a la presencia militar norteamericana futura, pero teniendo también en cuenta las elecciones proyectadas para enero de 2005 en Irak. No se puede pensar en una retirada hasta después de las elecciones y la consolidación del gobierno por una serie amplia de factores. Aún así, las posibilidades para EEUU se ciñen a grandes rasgos en: una retirada rápida, una retirada lenta, una escalada progresiva o una escalada masiva. Como en Vietnam, la situación parece que ha llegado a un punto en donde hay que elegir entre la opción menos mala:

- Aumentar la presencia militar progresivamente según la actuación de la insurgencia y los terroristas, sería utilizar una estrategia simétrica ofreciéndoles siempre la iniciativa.

- una retirada rápida ofrecería una imagen de derrota, con el simbolismo que se extendería a través del mundo árabe y musulmán, (se interpretó la retirada israelí del sur del Líbano como una victoria de Hizbolla y la retirada de las tropas españolas de Irak tras los atentados de Madrid) introduciendo el tema de la teoría del domino. Así, la credibilidad de EEUU sufriría un gran golpe ofreciendo la imagen de victoria a los islamistas radicales. Además, aunque se diera con ello una imagen de gran legitimidad al nuevo gobierno, podría provocar mayores problemas de seguridad porque las fuerzas de seguridad no están aún preparadas y no existen en suficiente número.

- una retirada lenta y progresiva tras las elecciones, a la vez que se consigue la presencia de la ONU y otros estados, dando mayor legitimidad al nuevo gobierno, aun manteniendo presencia militar norteamericana.

- otra posibilidad es revalorar la situación y realizar una escalada masiva pero desde el punto de vista de una estrategia contrainsurgencia. El problema es la falta de tropas y los turnos de rotación de las ya instaladas. Se podría compensar con la utilización de Marines y más Fuerzas Especiales, sobre todo entrenadas para la contrainsurgencia⁵³. El Ejército norteamericano no podría mantener su fuerza en Irak en el número actual más allá de marzo de 2005 si no mantiene más de un año las unidades ya desplegadas. Debería de utilizar Marines, Fuerzas Especiales y la Guardia Nacional, aumentar incentivos para mantener más tiempo a los soldados en filas, reducir su presencia en el Sinaí, Bosnia y Kosovo, y utilizar menos soldados para funciones técnicas y de mantenimiento. En este sentido, un informe del *Council on Foreign Relations* de marzo de 2004 apoya la escalada masiva, hablando de una fuerza de 400.000 soldados. Este aumento masivo está basado precisamente en la filosofía de evitar una política de escalada o gradualismo. Sus objetivos serían, incluso tras la iraquización, los siguientes:

- Prevenir la interferencia de los vecinos de Irak.

⁵² En cuanto a estas posibilidades se puede consultar Iraq in Transition: Vortex or Catalyst? Middle East Programme BP 04/02. September 2004.

⁵³ Véase. CBO Testimony. The Ability of US Army to sustain an Occupation in Iraq. Congressional Budget Office. Statement of Director Douglas Holtz-Eakin before the US House Armed Services Committee. November 5, 2003.



- Garantizar la estabilidad a largo plazo de la producción y distribución de petróleo.
- Evitar la aparición de un estado fallido que pueda ofrecer protección a terroristas.
- Evitar un fracaso de la política de EEUU con la pérdida de poder e influencia en la región⁵⁴.

Desde el punto de vista de la insurgencia y el terrorismo en Irak, nos encontramos con que un aumento masivo de tropas debería de estar de acuerdo con una estrategia clara de contrainsurgencia. No se puede plantear como una re-invasión del país. Ciertamente se ha criticado la llamada Doctrina Rumsfeld en cuanto a su viabilidad para enfrentarse con el tema de la ocupación. Efectivamente, no es una postura correcta para una fuerza de ocupación. Es más bien una modernización del “*American Way of War*” que sí ha tenido resultados militares espléndidos, tanto en Afganistán como en Irak. El problema es que, como lo era la Doctrina Weinberger-Powell, no están diseñadas para mantener fuerzas de ocupación, sino para ganar guerras decisivamente. Además no es comparable con la ocupación de Alemania y Japón tras la Segunda Guerra Mundial

Así, nos encontramos con que el diseño de una estrategia contrainsurgencia es imperativo para conseguir la pacificación y estabilización de Irak. Sin embargo, es precisamente el abandono del modelo contrainsurgencia en Vietnam debido a la escalada militar convencional de 1965, lo que llevaría al fracaso norteamericano allí. Utilizando las lecciones de Vietnam⁵⁵ y de otros lugares donde se aplicó la contrainsurgencia, caso de Argelia, se pueden extraer lecciones para la situación en Irak⁵⁶.

Tal como parte de los analistas establecen hoy, la aparición del concepto de la hoy llamada “Guerra Moderna” (*Modern Warfare*), que se identifica con la Guerra Asimétrica o la Guerra de Cuarta Generación, no es en modo alguno un concepto actual⁵⁷. El primer codificador de la contrainsurgencia, que además habla del concepto de “Guerra Moderna” es un oficial francés con experiencia en Indochina y Argelia, Roger Trinquier. El establece que el núcleo u objetivo principal de la contrainsurgencia, y en este caso ahora en Irak, es ganar la confianza y amistad de la población local. Así la contrainsurgencia requiere un sistema interconectado de acciones políticas, económicas, psicológicas y militares dirigidas contra el objetivo principal de los insurgentes que es el derribo de la autoridad establecida y su reemplazo por otro régimen⁵⁸. Evidentemente la experiencia en Vietnam llevó casi a la negación de la doctrina contrainsurgencia en el pensamiento militar de EEUU⁵⁹. Esta situación lleva a la consideración del llamado concepto de “Guerra Limitada”, denostado sobre todo en ámbitos militares y políticos por el fracaso de Vietnam, y que llevaría al ascenso de la escuela

⁵⁴ Council on Foreign Relations. Iraq: a year later. Independent Task Force on Post-Conflict Iraq. March 2004.

⁵⁵ Para una comparación general véase Record, J. and Terrill, W.A. Iraq and Vietnam: differences, similarities and insights. SSI. US Army War College. May 2004.

⁵⁶ Véase Tomes, Robert. “Relearning Counterinsurgency Warfare”. *Parameters*. Spring 2004. pág. 16-28;

⁵⁷ Nace ya tras la Segunda Guerra Mundial y que por supuesto tiene sus antecedentes en los escritos de Sun-Tzu, la estrategia de la caballería mongol, las guerrillas de la Guerra de Independencia en España, las campañas de Lawrence en Oriente Medio y después el modelo de guerras de liberación de Mao Zedong.

⁵⁸ Trinquier, Roger. *Modern Warfare: A French View of Counterinsurgency*. Praeger. NY. 1964. pág. 6. (la versión francesa aparece en 1961).

⁵⁹ Cassidy, Robert M. “Back to the Street with Joy: Counterinsurgency Lessons from Vietnam and Other Small Wars”. *Parameters*. Summer 2004. pág. 2. Según el autor, los esfuerzos por mantener el mantra “No more Vietnams” ha evitado que el Ejército norteamericano aprendiera realmente sus lecciones.



del *All-or-Nothing* o del *Never Again*, que daría lugar a la Doctrina Weinberger-Powell o uso de la Fuerza Decisiva.

Sin embargo los enemigos son completamente diferentes: en Indochina los insurgentes seguían el modelo maoísta de insurgencia que sólo al final consiguió una victoria militar convencional tras la retirada norteamericana en 1973. En Irak se encuentran diferentes grupos que mezclan acciones terroristas con enfrentamientos urbanos sin un mando central coordinador como el que tenía el Vietcong. Las fuerzas enfrentadas eran diferentes, ya que hoy las fuerzas armadas norteamericanas no son un ejército de conscripción con rotaciones anuales, sino un ejército de fuerzas conjuntas con superioridad tecnológica, altamente profesionalizado.

Efectivamente, los objetivos políticos de la Administración Bush son crear un estado viable política y militarmente en Irak, consiguiendo el apoyo de la opinión pública norteamericana. Estos objetivos no fueron alcanzados en Vietnam ya que no se buscaba tampoco acabar con el régimen de Vietnam del Norte, sino defender el régimen de Vietnam del Sur. Estos objetivos limitados y de naturaleza abstracta de la política norteamericana fueron al final derrotados al identificar el Vietcong, correctamente, el centro de gravedad, el punto débil de toda la estrategia, que era el apoyo de la opinión pública. En este caso, independientemente de errores de planteamiento y ejecución, este parece ser el mismo hoy en día. Desde este punto de vista la “Guerra Moderna” tiene algunos planteamientos de conflicto y de guerra asimétrica, y otros de la Guerra Red. Buscan hacerse con los resortes cognitivos de la sociedad objetivo para forzar a los decisores políticos, y lograr la victoria. Se busca perturbar destruir y cambiar lo que una sociedad piensa de si misma. Se utiliza la división de la sociedad norteamericana, los errores de la Administración Bush, las bajas, los medios de comunicación y los mecanismos de la guerra asimétrica. Estos últimos aprovechan sus ventajas, evitan las capacidades del enemigo y atacan sus puntos débiles, y la insurgencia/terroristas utilizan todas las posibilidades que la “Guerra Moderna” ofrece: la guerrilla, la insurgencia, el terrorismo y la subversión. Desde este punto de vista, podemos decir que de alguna u otra forma estas variantes se han estado utilizando en Irak por los diferentes grupos, tanto por los resistentes baazistas suníes, los operativos de Al Qaeda y grupos jihadistas mandados por Abu Musab al-Zarqawi y por las milicias chiíes de Mouqtada Al Sadr⁶⁰.

Normalmente hay cuatro elementos en la insurgencia: una red de células mantenidas en secreto; el terrorismo utilizado para crear inseguridad entre la población conduciéndola hacia su movimiento en busca de protección; intentos de varios tipos para cultivar el apoyo de la población y para minar el régimen; y ataques contra el gobierno. La insurgencia cuenta con la ventaja del terreno y el apoyo de la población, pero estos también pueden ser sus puntos débiles. Así los tres objetivos claves son: separar a la insurgencia o guerrilla de la población que los apoya; ocupar las zonas que la insurgencia desde la que ha operado previamente haciéndola peligrosa para ella, poniendo a la población en su contra; y coordinar acciones sobre una área amplia durante un tiempo suficientemente largo que deniegue su acceso a los centros de población que pudiera apoyarles⁶¹. De hecho, una primera victoria en la visión de la contrainsurgencia se ha producido en la reconquista de Samarra gracias a los Marines, al uso de la inteligencia conseguida y de la acción del 36º batallón de las fuerzas de seguridad iraquíes en menos de un mes de operaciones, pero a la vez esta ha servido para que el gobierno

⁶⁰ Hay otros grupos descontrolados actuando en Irak, pero que se pueden considerar más delincuentes que verdaderos terroristas o insurgentes.

⁶¹ Tomes, Robert. “Relearning Counterinsurgency Warfare”. *Parameters*. Spring 2004. pág. 3.



iraquí establezca a sus tropas como patriotas luchando contra terroristas extranjeros, y no como fuerzas de apoyo a EEUU contra resistencia nacional⁶².

Faluya es la próxima ciudad objetivo de la estrategia contrainsurgencia con el problema añadido de ser el centro de operaciones de al-Zarqawi con insurgentes baazistas, pero siguiendo las lecciones de Samarra se volverán a realizar operaciones combinadas Marines-fuerzas iraquíes. Sin embargo, el significado de Faluya es mayor ya que las operaciones, aunque se pueda pensar que se realizan para mostrar una victoria importante para el Presidente Bush antes del 2 de noviembre, son significativas de cara a las elecciones de enero en Irak. En este sentido, la resistencia entenderá ambas situaciones como claves en la situación del país y tenderá a mantener y alargar lo más posible las operaciones, y posiblemente con los mecanismos terroristas más duros posibles. Además será complicado mantener la ciudad una vez conquistada debido a la falta de tropas, no tanto Marines, como iraquíes, que aún no están disponibles en número suficiente (habrá unas 10.000).

Las fuerzas de la Coalición y el gobierno iraquí se enfrentarán a una insurgencia que utiliza tanto operaciones paramilitares como atentados terroristas para conseguir sus fines. Sin embargo hay dos situaciones diferentes: las acciones son urbanas, siendo de carácter terrorista y en su mayoría han girado hacia la propia población iraquí (una socialización del terror) para evitar que se colabore con las tropas de la Coalición. Y la segunda es que las fuerzas armadas de EEUU son profesionales y no de conscripción, y no están sufriendo tantas bajas como en Vietnam. Esto no quiere decir que no haya que actuar rápido pues el tiempo corre contra EEUU. Probablemente la identificación del centro de gravedad de EEUU ha sido correcta, ya que está centrado en la opinión pública norteamericana, tal como ocurrió durante los años de Vietnam. Necesariamente las campañas de información deberían de informar sobre los atentados y las operaciones militares pero también sobre los avances en el país, y no solo a la población norteamericana sino a la árabe, la musulmana y la europea.

⁶² A success, at last. The Economist. October 9, 2004.



UNISCI Discussion Papers

HACIA LA RECUPERACIÓN DE LA SOBERANÍA DE IRAK Y SU RECONSTRUCCIÓN: JUAN PABLO II ANTE BUSH

AUTORES¹:

CARLOS CORRAL SALVADOR
UNISCI / Universidad Complutense de Madrid
GLORIA MORENO
Universidad Autónoma de Madrid

FECHA:**Octubre 2004**

Al poco de haberse acabado la guerra contra Irak (14-IV-04), el Papa exclamaba ante una multitud internacional congregada en el marco esplendoroso de la columnata de Bernini el día de Pascua (20 de abril): “¡Paz en Irak! Con el sostén de la Comunidad internacional, ¡que los iraquíes se conviertan en protagonistas de una reconstrucción solidaria de su país!”. Es la exclamación que reproducíamos la final de nuestro anterior artículo “Actitud y acciones de la Santa Sede y Juan Pablo ante la guerra de Irak”². Ahora (5 VI 04), al recibir por tercera vez al Presidente George W. Bush, le expresaba el deseo de “asegurar una rápida recuperación de la soberanía iraquí”.

Antes de la guerra iraquí lo había recibido dos veces: el 23 de julio de 2001 en Castelgandolfo, tras la reunión del G-8 en Génova, y el 28 de mayo de 2002 en Roma, teniendo la ocasión de mostrar su afinidades y señalar sus desacuerdos. La posición doctrinal y la actitud práctica de la Santa Sede no habían variado, se mantenían invariables, tal como entonces lo había subrayado Mons. Tauran:

“Para nosotros” —señalaba— “todo debe ser emprendido y decidido en el contexto de la Organización de las Naciones Unidas. Ante todo, vienen aprovechados todos los recursos del derecho internacional así como vienen ponderadas las consecuencias que una intervención armada tuviere sobre las poblaciones civiles, sin olvidar las reacciones previsibles de los países del área que por solidaridad con Irak podrían adoptar comportamientos extremos”.

De ahí el interés por conocer qué le pudo decir el Pontífice al Presidente en una visita tan solemne y tras grandes acontecimientos ocurridos en la ONU con relación a Irak, y con qué resonancia.

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.

² *UNISCI Discusión Papers* (mayo 2003), p.6.



1. El mensaje de Juan Pablo II sobre Irak

No era, por cierto, una visita protocolaria. Era una visita cuidadosamente preparada muy de antemano. Baste observar las circunstancias que la rodearon: de inmediato, el cortejo impresionante de 40 autos acompañando al Presidente que, recorriendo el centro de Roma desde la embajada de EEUU, hacía su entrada en el *Cortile S. Damaso*. Visita que se desarrolló en tres actos consecutivos.

Primer acto. Al llegar a la sala Clementina, George Bush y su esposa Laura fueron saludados por el Card. Angelo Sodano quien los acompañó hasta el interior de la *Biblioteca* privada de Su Santidad. Allí se quedó el matrimonio a solas con Juan Pablo II, quien los recibió saludándoles con: “Dios bendiga a América”. Fue un encuentro breve —el más breve de los tenidos con los Presidentes norteamericanos— no pasó de los quince minutos.

Segundo acto. Ya fue el acto solemne celebrado en la *Sala Clementina*, al que acudieron los 40 miembros del séquito presidencial, más algunos eclesiásticos norteamericanos residentes en Roma y los *monsignori* de la Secretaría de Estado. Al Presidente se le asignó un sillón en otros tiempos usado por el Papa; y a la esposa, otro más pequeño.

A los pocos minutos, Juan Pablo II comenzó a leer en inglés su discurso [amplio de 7 apartados]. Tras el saludo, el recuerdo del LX aniversario de la liberación de Roma de los soldados caídos en la contienda y la evocación del restablecimiento de las relaciones diplomáticas en 1984 bajo la presidencia de R. Reagan, el Pontífice se centró en tres puntos claves [núm. 3, 4 y 5]: Irak, Tierra Santa y terrorismo, para concluir alabando el compromiso de Norteamérica por los pueblos de África y deseando la cooperación entre Estados Unidos y Europa [núm. 6 y 7].

Con relación a Irak, el Papa no dejó de recordar cómo era conocida por el Presidente su postura invariable, bien por innumerables documentos, bien por los encuentros mantenidos en anteriores visitas (las del 23 de julio de 2001 y del 28 de mayo de 2002), a saber, el no a una guerra preventiva

“3. Mr. President, your visit to Rome takes place at a moment of great concern for the continuing situation of grave unrest in the Middle East, both in Irak and in the Holy Land. You are very familiar with the unequivocal position of the Holy See in this regard, expressed in numerous documents, through direct and indirect contacts, and in the many diplomatic efforts which have been made since you visited me, first at Castelgandolfo on 23 July 2001³, and again in this Apostolic Palace on 28 May 2002”.

Pero una vez que la guerra había concluido y se había establecido la paz, si bien muy ensangrentada con constantes ataques terroristas, se imponía ahora “mirar hacia delante”. Por cierto, si antes se estaba en contra de la ocupación militar, al presente, en cambio, y mirando al bien del país, se está en contra de la retirada de las tropas allí estacionadas. En el momento en que las primeras tropas —en concreto, las españolas— abandonaron Irak, el Papa recordó que no era el momento de huir, sino de apoyar a la población, que es la más perjudicada por este juego de intereses políticos y económicos.

¿Qué hacer entonces? En primer lugar, debía propiciarse la participación activa de la comunidad internacional, en particular, de la ONU. Precisamente su Resolución se hacía

³ *Address of Pope John Paul II to the President of the United States of America, H. E. George Walker Bush, 23 julio 2001, en http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/speeches/2001/documents/hf_jp-ii_spe_20010723_president-bush_en.html.*



figurar en la portada del *Osservatore Romano*, subrayando que “tiene un significado particular, pues en el nuevo y positivo escenario, que se está configurando en Irak, sobresale el papel de la ONU”. La resolución 1546 es, sin duda, fruto del consenso. Pero a él llegaron lo mismo los americanos que los franceses y alemanes teniendo que ceder parte de sus primeras posiciones en orden a garantizar la toma del control efectivo por parte del gobierno Iraquí.

Así lo que antes era una fuerza de ocupación se ha convertido en legitimación del Consejo de Seguridad. Por más que la resolución presente problemas, se obliga a la Fuerza multinacional a cooperar con los cuerpos de seguridad Iraquí. En segundo lugar, debe avanzarse hacia la recuperación de la soberanía Iraquí en condiciones de seguridad para el pueblo Iraquí. Así es como se expresó el Pontífice.

“4. It is the evident desire of everyone that this situation now be normalized as quickly as possible with the active participation of the international community and, in particular, the United Nations Organization, in order to ensure a speedy return of Irak’s sovereignty, in conditions of security for all its people. The recent appointment of a Head of State in Irak and the formation of an interim Iraki government are an encouraging step towards the attainment of this goal. May a similar hope for peace also be rekindled in the Holy Land and lead to new negotiations, dictated by a sincere and determined commitment to dialogue, between the Government of Israel and the Palestinian Authority”.

Con todo, hay un matiz que no debe pasarse por alto: en la mente pontificia van inextricablemente unidas dos cuestiones complejísimas: la iraquí y la palestina. Lo que se propone para resolver aquella debe servir por igual para solucionar esta: *de facto* son inseparables.

El otro punto es la *amenaza del terrorismo*. Viene evocado el 11 septiembre de 2001; se podría haber evocado también —es aludido genéricamente— el 11 marzo de 2004. La realidad es que *“in the absence of such a commitment [serene and resolute commitment to shared human values] neither war nor terrorism will ever be overcome”*. He aquí entero el párrafo pontificio:

“5. The threat of international terrorism remains a source of constant concern. It has seriously affected normal and peaceful relations between States and peoples since the tragic date of 11 September 2001, which I have not hesitated to call “a dark day in the history of humanity”. In the past few weeks other deplorable events have come to light which have troubled the civic and religious conscience of all, and made more difficult a serene and resolute commitment to shared human values: in the absence of such a commitment neither war nor terrorism will ever be overcome. May God grant strength and success to all those who do not cease to hope and work for understanding between peoples, in respect for the security and rights of all nations and of every man and woman”.

Al final, el Presidente le entregó a Juan Pablo II la “Medalla Presidencial de la Libertad”, creada por John F. Kennedy, que le fue otorgada en octubre de 2003 por la Cámara de Representantes, diciéndole: “Ud., hombre de Polonia, convertido en Obispo de Roma, es uno de los héroes de nuestro tiempo. El pueblo americano aprecia mucho el símbolo de la libertad que Ud. representa y conoce el poder de la libertad para cambiar la sociedad y el mundo”.

Tercer acto. A continuación, George W. Bush y Colin Powell pasaron a entrevistarse con el card. Secretario de Estado, Angelo Sodano, y el Secretario para las relaciones con los Estados, Arz. Luigi Lajolo, a los que, por cierto, acompañó —nótese bien— el Nuncio ante Israel desde 1998, Mons. Piero Sambri, experto en toda la problemática del Próximo Oriente, de la que se habló con amplitud y profundidad.



2. La perspectiva del Presidente de USA

2.1. Las palabras del Presidente

Tras el discurso de Juan Pablo II, el Presidente de Estados Unidos, dirigió al Santo Padre las siguientes palabras:

“Su Santidad, muchas gracias por recibirnos a Laura y a mí, así como a nuestra delegación.

Le traigo el saludo de nuestro país, en el que usted es respetado, admirado y sumamente querido. Le traigo también un mensaje de mi gobierno que le dice a usted, excelencia, que trabajaremos por la libertad humana y por la dignidad humana para promover la paz y la compasión, que apreciamos el fuerte símbolo de libertad que usted ha supuesto y reconocemos el poder de libertad para cambiar sociedades y cambiar el mundo.

Por eso, excelencia, nos sentimos honrados de estar aquí. Quizá el mejor modo con el que puedo expresarle la gratitud del país y nuestro respeto es entregándole la “Medalla de la Libertad” de los Estados Unidos y, si usted me lo permite, quisiera leer la mención que acompaña a este reconocimiento.

“Un ferviente servidor de Dios, Su Santidad Juan Pablo II, ha capitaneado la causa de los pobres, los débiles, los hambrientos y los marginados.

Ha defendido la dignidad exclusiva de cada vida humana y la bondad de toda vida.

Con su fe y su convicción moral, ha dado valor a los demás para “no tener miedo” de vencer la injusticia y la opresión.

Su enérgica defensa de la paz y la libertad ha inspirado a millones de personas ayudándoles a acabar con el comunismo y la tiranía.

Los Estados Unidos rinden homenaje a este hijo de Polonia que se ha convertido en obispo de Roma y héroe de nuestra época”.

En el discurso de Bush, se pueden apreciar tres partes bien diferenciadas. Una primera: agradecimiento al Papa por el recibimiento a la delegación norteamericana, al mismo Bush y a su esposa. Una segunda: salutación al Papa en nombre de su país en el que Bush habla de la admiración y cariño que su pueblo dispensa al Papa. Y una tercera: otorgamiento de la medalla de la libertad.

Lo sorprendente de la entrevista es que al final de la visita a la Santa Sede, George W. Bush no sólo aceptó las recomendaciones del Pontífice, sino que además le dio la razón. Baste contrastarla con las declaraciones hechas en marzo de 2003 por el portavoz de Bush, Ari Fleischer, cuando en medio de la invasión de Irak decía: *“Nuestro presidente no se dejará absolutamente “condicionar” por el Papa y los múltiples esfuerzos de la diplomacia vaticana para evitar el conflicto.*

2.2. Comunicados oficiales de prensa de Presidencia

No obstante, la visita ha tenido diversas interpretaciones.

En los medios de comunicación de EEUU también ha tenido eco la visita de Bush al Papa. En algunos rotativos, como el *Chicago Tribune* se pone de relieve los puntos de contacto y los puntos divergentes entre el Papa y Bush, En este sentido y a pesar de que el Papa no era partidario de este encuentro, lo cierto es que una vez producido el encuentro se han puesto de manifiesto las divergencias sobre la guerra de Irak, así:



- 1.- La decisión de ir a la guerra sin el apoyo de Naciones Unidas.
- 2.- Los abusos de los soldados americanos sobre los prisioneros iraquíes
- 3.- La política americana en Oriente Medio.

Frente a estas divergencias, el rotativo pone de relieve como el Papa y Bush comparten algunas temas en materia de familia, al rechazar el aborto y el matrimonio entre homosexuales por parte de Bush y a diferencia del candidato católico Kerry (*Chicago Tribune*, 4 de Junio de 2004). En el mismo sentido se pronuncia el periódico *The Washington Post* (de 5 de Junio de 2004).

En otros periódicos estadounidenses la visita de Bush al Papa ha sido contemplada y en algunos casos criticada por considerarse como un instrumento de campaña política con miras a las elecciones de noviembre. Así por ejemplo, en *The Miami Herald*, se afirma que el Presidente Bush se ha entrevistado con el Papa para atraer con más fuerza al voto católico de 60 millones dividido entre los partidarios de Kerry y los de Bush y cuya presencia en Ohio y Pensilvania es definitiva. Con tan sólo un porcentaje del 48 % de los votos a favor de Bush frente al 41 % de Kerry, la visita en este rotativo se presentó sólo en clave electoralista que aprovecharía a Bush en su política nacional sin ninguna consecuencia a nivel internacional y en relación sobre todo a un posible cambio operado sobre la invasión a Irak (*The Miami Herald* de 6 Junio de 2004).

Igualmente, con el titular: “Bush Sought Vatican Official’s Help on Sigues, Report Says” se refiere el periódico *The New York Times* de 13 de Junio de 2004, a que el objetivo principal de la visita de Bush al Papa ha sido para buscar la ayuda oficial del Vaticano en distintos temas de la política interior seguida por Bush y especialmente en lo que se refiere a cuestiones sociales como la defensa de la familia y el matrimonio tradicional, su defensa del derecho a la vida con el no al aborto, frente a la política de Kerry.

Al concluir, se podría preguntar qué sentido tuvo esta visita. Desde la perspectiva norteamericana, podría interpretarse como una visita de finalidad electoral por parte del Presidente Bush ante el electorado católico de su país o también de una recomposición de relaciones difíciles en todo el proceso de la guerra en Irak. Desde la perspectiva pontificia, se podría entender como una ocasión tanto de manifestar la doctrina y actitud práctica de la Santa Sede ante el ordenamiento internacional, como de restaurar relaciones perturbadas.



UNISCI Discussion Papers

LA CRISIS DE DARFUR Y EL FUTURO DE LA SEGURIDAD AFRICANA

AUTOR¹:	SARA NSO
FECHA:	Octubre 2004

1. Introducción

Cuando parecía cercano el fin de la guerra civil sudanesa, con el inicio del proceso de negociación de la paz de Abeche (septiembre, 2003), el recrudecimiento de la violencia en la región de Darfur, al oeste del país, ha empañado en el último semestre el que había sido logro de la labor mediadora de la Unión Africana, respaldada por la comunidad internacional.

A efectos técnicos, la llamada crisis de Darfur ha llevado a que la Comisión Europea pusiera en marcha por primera vez su programa Facilitador de la Paz en África, en el marco de los compromisos alcanzados en la reunión ministerial euroafricana de Uagadugú (noviembre, 2002) y afianzados en los encuentros de las troicas de Roma (noviembre, 2003) y de Dublín (abril, 2004). A través de este programa, la Unión Europea contribuirá con 250 millones de euros—fondos del primer pilar--- a financiar las iniciativas de la Unión Africana en materia de prevención de conflictos, incluidas operaciones de mantenimiento de la paz realizadas por los propios africanos. Con ello, la Unión Europea muestra cada vez más su decidida voluntad de apoyar a los actores regionales para que sean ellos los que gestionen las crisis que les afecten. Otra de las partidas presupuestarias de la Comisión a este respecto se ha destinado al Mecanismo de Reacción Rápida, creado en 2001 (30 millones de euros en 2003). Se trata de 400.000 euros, invertidos hasta el momento en iniciativas diplomáticas para facilitar las conversaciones entre el Gobierno sudanés y las milicias, y prolongar el alto el fuego.

De este modo, en lo que va de año, la UE se ha convertido en el primer donante internacional en la llamada crisis de Darfur, destinando entre las aportaciones de la Comisión y de los estados miembros un total de 285 millones de euros, incluida la ayuda humanitaria.

Esta deliberada presencia europea en la resolución de conflictos africanos ya se había puesto de manifiesto en las operaciones llevadas a cabo en la República Democrática del Congo y, más recientemente, en Burundi, y responde a la que se puede denominar nueva importancia geoestratégica del continente africano, justificada a partir de la tríada: superioridad demográfica (aumenta el ratio de dependencia global, disminuyendo la eficacia de la ayuda mundial), riqueza en recursos energéticos (Europa es el mayor importador de

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.



petróleo y de gas del mundo²) y presencia en el entramado de inseguridad global (en el marco de la cruzada antiterrorista, muchos países africanos se convirtieron en objeto del recelo internacional. Sin ir más lejos, a finales de julio de 2004, las autoridades paquistaníes detenían a un importante miembro de Al Qaeda, de procedencia tanzana, Ahmed Jalfan Ghailani, implicado en los atentados contra las embajadas de Estados Unidos en Kenia y Tanzania, en agosto de 1998. En aquel entonces, se acusó al régimen sudanés de ser cómplice de los atentados. No es extraño que en la actual crisis de Darfur la Administración Bush se haya apresurado a condenar la actuación del Gobierno islámico de Jartum).

2. La crisis de Darfur: origen y actores del proceso de pacificación

2.1. Origen de la violencia en Sudán

Aunque se han apuntado numerosas causas referidas a factores culturales, religiosos e incluso medioambientales, sin duda, la explotación de recursos naturales es el factor clave que ha “africanizado” conflictos que comenzaron siendo guerras civiles, como el del Congo-Kinshasa³, y ha marcado el carácter más o menos comprometido de las intervenciones internacionales en ellos. Ésta es una pauta que se repite en el caso de Sudán.

La guerra que se libra en Sudán es otra guerra del petróleo, aunque sus orígenes se remontan al momento de su independencia de Gran Bretaña, en 1956, cuando los sucesivos gobiernos islámicos de Jartum fomentaron la desigualdad entre el norte, árabe, islamista y desarrollado, y las comunidades negras y pobres del sur, de religión cristiana y animista. En esta zona del país se encuentran las fértiles tierras de Renk, los yacimientos de níquel y uranio, y la zona petrolífera de Bentiu.

La situación se agravó en 1989, tras el golpe de Estado de Omar Hasán al Bashir, que impuso la ley islámica en todo el país, deportando masivamente a la población negra hacia zonas inhóspitas para la recolonización de los territorios fértiles por grupos árabes. Esto provocaría el levantamiento de grupos insurgentes en el sur, desencadenando una cruenta guerra civil. Hambrunas, sequías e inundaciones durante décadas de conflicto han ocasionado 4,5 millones de refugiados y desplazados, y más de 2,5 millones de muertos.

Además de esta situación de guerra civil entre el norte y el sur, que comenzara hace 21 años, la violencia en Sudán tiene otras dos fuentes: la proyección de la mayor milicia secuestradora de niños soldados del continente, en el norte de Uganda; y el genocidio llevado a cabo en la región de Darfur desde febrero de 2003. Estas tres crisis han conducido al país africano a la que va camino de convertirse en una de las mayores catástrofes humanitarias de la historia africana⁴.

² “Las importaciones procuran cerca del 50% de la energía consumida actualmente. En 2030 ascenderán al 70%. La mayor parte de las importaciones seguirán procediendo del golfo Pérsico, de Rusia y del norte de África”. “Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad”. Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

³ KABUNDA BADI, Mbuji. La guerra del Congo-Kinshasa: de la lucha africana contra la dictadura a las rivalidades interétnicas, en MARTÍNEZ CARRERAS, José Urbano y RODRÍGUEZ CAÑADA, Basilio. Conflictos y cooperación... Pág. 97

⁴ WINTER, Robert. “Sudan: Peace but at What Price?”, Hearing of an Assistant Administrator of the Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance at the U.S. Senate Committee on Foreign Relations, 15 June, 2004.



2.2. El dilema de la comunidad internacional

Después de los atentados del 11 de septiembre, el pujante lobby conservador cristiano que respaldaba a George W. Bush manifestó su descontento por el acoso al que se veían sometidas las poblaciones cristianas del sur de Sudán. Con el petróleo deseado por Washington y en plena vorágine de la cruzada antiterrorista, Jartum no podía más que buscar la paz y en 2002 firmaba el Protocolo de Machakos⁵.

Desde junio de 2002, el Gobierno y los insurgentes negocian en Kenia un acuerdo que ponga fin a los enfrentamientos y, aunque el alto el fuego se mantuvo durante 2003 y en mayo de 2004 se selló un pacto que parecía definitivo, la violencia volvió a desatarse en julio de ese mismo año, esta vez en Darfur⁶.

En los últimos meses, las milicias árabes Yanyahuid, aliadas del Gobierno de Jartum, han asesinado, según cálculos recientes, a unas 70.000 personas y han obligado a 1,2 millones de sudaneses a desplazarse, 200.000 de los cuales se han alojado en campos de refugiados en Chad. Denuncias de organizaciones humanitarias sobre las atrocidades cometidas por las milicias contra la población civil han obligado a la comunidad internacional a tomar cartas en el asunto, aunque las medidas adoptadas hasta el momento apunten hacia una continuidad de la política de *soft engagement* e intervención tardía.

a) Estados Unidos: el humanitarismo en el marco de la cruzada antiterrorista

a.1. Historia de la intervención estadounidense en África

En 1992, con la euforia nacional por la victoria en la guerra del Golfo aún presente y el bombardeo de imágenes televisivas sobre el sufrimiento de los somalíes (el llamado efecto CNN⁷), la administración estadounidense, con el respaldo de la ONU, envió un contingente de 25.000 soldados a este país del cuerno de África, para misiones de mantenimiento de la paz en el proceso de reconciliación nacional.

El asesinato de treinta soldados en Somalia y, sobre todo, la retransmisión de una muchedumbre arrastrando uno de los cuerpos muertos por las calles de Mogadiscio marcaron un punto de inflexión en la política estadounidense de intervención en conflictos en los que no estuvieran directamente implicados sus intereses nacionales. A partir de este momento, sometida a fuertes presiones por parte de la opinión pública nacional, la administración Bush ordenó la vuelta a casa de las tropas, dejando sus misiones en la zona en manos de la ONU⁸.

⁵ THORIN, Valérie. "Soudan. La guerre sans fin?", *Jeune Afrique. L'Intelligent*, n°2266, 13-19 juin 2004.

⁶ Humanitarian Cease Fire Agreement on the Conflict of Darfur, signed by the Government of Sudan, the Sudan Liberation Movement/Army and the Sudanese Justice and Equality Movement, in presence of the Tchadian mediation and a representative of the African Union, N'Djamena, 8 April, 2004. www.africa-union.org.

⁷ ROTHCHILD, Donald. *The impact of US disengagement on African intrastate conflict resolution*, en HARBESON, John W. y ROTHCHILD, Donald. *Africa in world politics. The African state system in flux*. Westview Press, Colorado, 2000. Pág. 178.

⁸ THIERRY, Tardi. «L'Union Européenne et l'ONU dans la gestion de crise: opportunités et limites d'une relation déséquilibrée», *FRS paper*, 32, juin, 2004.



El distanciamiento estadounidense de las cuestiones africanas tuvo sus más graves consecuencias en el caso ruandés⁹. En abril de 1994, cuando comenzaron las matanzas en Ruanda, Clinton decidió no tomar medidas de carácter preventivo, temiendo que los riesgos no compensasen el éxito de la operación. Por otra parte, también marcada la ONU por la experiencia en Somalia, su tardía denuncia del genocidio evitó que se emprendiesen a tiempo acciones en virtud de la Convención Internacional contra el Genocidio. Estados Unidos mantuvo la misma actitud ante las crisis de Burundi y República Democrática del Congo.

En 1996 se habla de un cambio en el tratamiento estadounidense de las crisis africanas (*re-engagemet*¹⁰), cuando la administración Clinton propone la creación de una Fuerza de Respuesta ante Crisis Africanas, que fue finalmente lanzada como Iniciativa Africana de Respuesta ante Crisis (ACRI, en sus siglas inglesas). Pero sería a raíz de los atentados del 11 de septiembre cuando África se instalaría de nuevo en la agenda estadounidense. De modo que, cuando en septiembre de 2002 la administración Bush hace pública la nueva estrategia de seguridad nacional estadounidense y su intención de llevar a cabo “acciones preventivas” para combatir la amenaza terrorista, varios enclaves africanos fueron apuntados con el dedo. Entre ellos, Sudán, cuyo Gobierno fuera en su día considerado cómplice de los atentados de Al Qaeda contra las embajadas estadounidenses de Kenia y Tanzania¹¹.

a.2. Reparición de EEUU en la crisis de Darfur

Estados Unidos, recuperando el discurso humanitario que le llevara a la intervención en Somalia¹², ha logrado que el Consejo de Seguridad de la ONU apruebe dos resoluciones que amenazan con imponer sanciones al Gobierno de Sudán, si no desarma a la milicia Yanyahuid¹³. Esta maniobra ha sido interpretada por el ejército sudanés como una declaración de guerra, dentro del marco de la lucha antiterrorista.

En el contexto de la carrera electoral hacia las presidenciales, Sudán ha sido abordado con gran interés por el Congreso estadounidense, aparentemente desde una única óptica humanitaria, al margen de la cruzada antiterrorista. Sin embargo, sorprende la contundencia con que la administración Bush exige sanciones para las autoridades sudanesas desde el Consejo de Seguridad de la ONU, así como su importante participación en la ayuda humanitaria internacional a Darfur, sobre todo después de casi una década de *soft engagement* en los conflictos africanos.

⁹ BURGOS, Bartolomé. *Conflictos en África Central I: Grandes Lagos (Ruanda-Burundi)*, en MARTÍNEZ CARRERAS, José Urbano y RODRÍGUEZ CAÑADA, Basilio. Editores. *Conflictos y cooperación en África actual*. Casa de África, Sial ediciones, Madrid, 2000. Pág. 83.

¹⁰ ROTHCHILD, Donald. *The impact of US disengagement...* Pág. 180.

¹¹ “This is not Rwanda of 1994, a country which very little attention was being paid. Sudan has been at the top of the Bush Administration’s radar screen since it came to office”. PRENDERGAST, John. “Sudan: Peace but at What Price?”, Hearing of the Special Advisor to the President International Group at the U.S. Senate Committee on Foreign Relations, 15 June, 2004.

¹² “We should not forget that it was congressional pressure that provided the impetus for the U.S. to stop the slaughter in Bosnia, confront apartheid in South Africa, and countless other cases of congressional leadership”. PRENDERGAST, John. “Sudan: Peace but at What Price?”, Hearing...

¹³ Resolución 1564 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 18 de septiembre de 2004 y Resolución 1556, 30 de julio de 2004 (Punto 6: sanciones de acuerdo con el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas). Les precede la Resolución 1547, 11 de junio de 2004, que reafirma lo acordado en: el Acuerdo de Abeche, 3 de septiembre de 2003, y el Acuerdo de Cesación del Fuego de N’Djamena, 8 de abril de 2004.



Una clave para entender la posición estadounidense está en sus intereses petrolíferos en la zona. El control de las reservas petrolíferas del centro del país es el principal campo de disputa de la rebelión que enfrenta desde hace casi dos décadas a Jartum contra el SPLA de John Garang, quien fuera formado en Estados Unidos y era considerado por Bill Clinton como uno de los «nuevos líderes» del continente olvidado. Garang ha recibido financiación de Estados Unidos de forma más o menos encubierta, aunque aprobada por el Congreso, a través del Acta de Paz de Sudán de 2002, que impuso sanciones contra el país africano. Tanto Estados Unidos como Francia, su mayor rival en la explotación petrolífera africana y, hasta hoy, cercana a Al Bashir, participaron en las negociaciones de paz que curiosamente tenían como punto clave la repartición de los recursos petrolíferos entre las partes enfrentadas¹⁴. Por este mismo motivo, Francia tomó la decisión de enviar 200 hombres con base en Chad a la frontera con Sudán, al margen de la intervención europea en la crisis, justificándose en la necesidad de asegurar el transporte de la ayuda humanitaria. E igualmente China, principal socio comercial de Sudán y su mayor importador de petróleo, representó la presión más activa en contra de las sanciones que se querían imponer a Jartum.

b) La UE: Darfur como borrador para la futura cooperación euroafricana

b.1. La respuesta de la Comisión europea a la crisis en cifras

En términos monetarios, la Unión Europea ha aportado en lo que va de año 285 millones de euros (más de dos tercios de toda la ayuda internacional) a la resolución de la crisis de Darfur. En esta partida se incluyen 104 millones de euros provenientes del presupuesto de la Comisión europea, de los cuales 57 han sido gestionados a través de la Agencia Europea de Ayuda Humanitaria (ECHO, en sus siglas inglesas).

La ECHO ha estado presente en Sudán desde 1993 y no ha dejado de asistir al país africano, ni siquiera cuando la Comisión europea retiró sus ayudas a las autoridades sudanesas por su violación reiterada de los derechos humanos. En menos de diez años, se han invertido en el país, en concepto de ayuda humanitaria, 200 millones de euros, dirigidos principalmente a los ámbitos de la salud y de la alimentación. En concreto, su intervención en la crisis de Darfur se remonta al otoño de 2003, cuando aportara 4 millones de euros para la atención a las víctimas de la masacre al oeste de la región y a los refugiados en Chad. Esta donación se sumaba a los 20 millones que el Fondo de Desarrollo europeo destina anualmente al país. Con la escalada de la violencia, el presupuesto para la respuesta a la crisis se disparó, llegando a los 57,7 millones de euros, 14 de ellos dirigidos a Chad.

Pero la Comisión europea se ha involucrado en la crisis de Darfur más allá del ámbito humanitario, en materia de resolución de conflictos. Y lo ha hecho a través de diversas iniciativas, como por ejemplo: la inversión de 400.000 euros en la gestión diplomática de las conversaciones entre el Gobierno y los rebeldes, y la financiación del 60% (12 millones de euros) de los gastos de vigilancia del cese del fuego, a través del Programa Facilitador de la Paz de la UA. Éste último constituye la apuesta más ambiciosa de la Unión en el ámbito de la cooperación por la seguridad más allá de sus fronteras.

¹⁴ GÓMEZ, Javier. “La aparición de yacimientos de petróleo obliga a reaccionar a Occidente en Darfur”, *La Razón*, 7 de agosto de 2004.



b.2. Una apuesta arriesgada de la Unión Africana

La Unión Europea, primera benefactora internacional en la crisis de Darfur, tanto a nivel humanitario, como en capacitación de programas para la negociación y mantenimiento de la paz, sostiene, sin embargo, una posición extremadamente tibia en lo que se refiere a la adopción de acciones más contundentes contra el Gobierno de Sudán, por su ya más que supuesto respaldo a las milicias Yanyahuid en el acoso a las poblaciones negras de Darfur.

El encuentro de posiciones entre distintas instituciones europeas en lo que se refiere a la investigación del supuesto genocidio, sin ir más lejos, revela tanto la certeza de que se tiene conocimiento de las atrocidades cometidas en la región sudanesa, como un interés en el retraso del despliegue de una fuerza de paz multilateral, que podría responder a su empeño por poner en marcha las capacidades de la UA, en las que ha invertido ingentes cantidades de dinero como parte de una ambiciosa estrategia de cooperación euroafricana, que dotaría a la UE de una mayor influencia mundial¹⁵.

Así pues, aunque la UE y Estados Unidos se muestren en sus discursos coincidentes en la necesidad de que la UA asuma el liderazgo en el proceso de pacificación del país y en la gestión de la crisis de Darfur, así como en la importancia de que la ONU adopte medidas concernientes a la violación de derechos humanos, ambos se rigen por distintos intereses en el largo plazo¹⁶.

c) La ONU: principal apoyo sobre terreno de la Unión Africana

Por su parte, la ONU, en la actualidad principal organizadora de operaciones en suelo africano, tras la emisión de la resolución 1556, que viniera acompañada de la polémica por la amenaza de sanciones al Gobierno de Sudán, ha concentrado sus energías en el apoyo a las acciones de la Unión Africana, sobre todo en materia de observadores del alto el fuego.

Cuando en agosto de 2004 la organización constataba que, a pesar de la determinación de imponer sanciones al país, la demanda esencial de los compromisos de N'Djamena, el desarme de las milicias Yanyahuid, aún estaba por realizar, y tampoco se había logrado el objetivo de llevar ante la justicia a título nominal a los ejecutores de la limpieza étnica, el mismo Kofi Annan pedía al Consejo de Seguridad un endurecimiento de las acciones contra el Gobierno de Sudán¹⁷.

Por otro lado, mientras la UE y Estados Unidos se autoproclamaban máximos benefactores humanitarios en el país africano, la ONU advertía a la comunidad internacional de que de los 722 millones de dólares necesarios para afrontar la crisis humanitaria de Sudán,

¹⁵ Expertos del Consejo de la UE han admitido que la gravedad de la situación llamaría al despliegue de una operación de paz de una fuerza multilateral, pero también han señalado que podría complicar más las cosas. Entretanto, el 27 de julio de 2004, varios Eurodiputados lanzaban acusaciones de genocidio al embajador de Sudán en Bélgica, Ali Youssif Ahmed, durante una comparecencia en el PE. Diarios de las sesiones y comunicados de prensa de la UE.

¹⁶ "EU-U.S. Declaration on Sudan", Council of the European Union, Dromoland Castle, 26 June 2004.

¹⁷ ANNAN, Kofi. Informe del Secretario General de las Naciones Unidas con arreglo a los párrafos 6 y 13 a 16 de la Resolución 1556 (2004) del Consejo de Seguridad, 30 de agosto de 2004.



todavía no se habían recaudado 434. Este déficit repercute directamente en la poca efectividad que hasta el momento ha alcanzado el esfuerzo mediador de la Unión Africana¹⁸.

En las últimas semanas, el impulso de una nueva resolución sobre la crisis de Darfur vuelve a venir de la mano del Gobierno estadounidense. Éste, en un intento por recabar el mayor apoyo internacional posible, ha suavizado aparentemente los términos de su discurso, sobre todo en lo que se refiere a la imposición de sanciones. Sin embargo, la nueva resolución resultaría aún más contundente que la anterior, reclamando el desarme inminente y la mayor presencia de observadores de la UA en la zona, y abriría las puertas a la legalidad de la intervención exterior en Sudán, al pedir que la ONU establezca una comisión para confirmar la situación de callado genocidio (se trata de la primera vez en que se invoca formalmente la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948). No olvidemos que, aunque de modo implícito, la intervención unilateral en Sudán ya fuera mencionada en el Congreso estadounidense¹⁹.

d) La Unión Africana: necesaria protagonista de la paz

d.1. La búsqueda de una nueva legitimidad continental

Entre 1990 y 1997, la Comunidad Económica de Estados de África Occidental, ECOWAS, se involucró en la resolución del conflicto de Liberia y en las posteriores misiones de mantenimiento de la paz, con el apoyo tardío de la ONU y de la OUA (la UA, desde 2002).

La intervención de este organismo, en principio puramente económico, en la guerra civil liberiana, lo cual suponía una injerencia en los asuntos internos de un Estado miembro, se trató de justificar a partir de dos imperativos: el humanitarismo y la seguridad regional.

Atendiendo al análisis de Anthony C. Ofodile sobre la actuación de ECOWAS en Liberia, ésta fue a todas luces ilegal²⁰. Las razones que aduce son que: en primer lugar, no existe un ‘derecho’ a la intervención humanitaria, especialmente cuando se actúa al margen de las disposiciones del Consejo de Seguridad. En segundo lugar, la intervención excedió el ámbito puramente humanitario, por lo que requería el previo consentimiento de las partes enfrentadas, así como de la ONU. En tercer y último lugar, la comunidad no puede justificar su acción a partir del protocolo de asistencia defensiva mutua, porque no se obtuvo el consenso de los Estados miembros antes de la intervención²¹.

Si bien la OUA ha puesto en marcha numerosos proyectos de pacificación, destacando el contingente que interviniera en Chad en 1981, sólo el cuerpo interafricano ECOMOG ha

¹⁸ Report of the Chairperson of the Commission on the situation in Darfur (The Sudan), Peace and Security Council of the African Union 12th Meeting, Addis Ababa, 4 July, 2004. www.africa-union.org.

¹⁹ “The US must work multilaterally as much as posible, but be prepared as a last option to work unilaterally when others continue to bury their heads in the sand”. PRENDERGAST, John. “Sudan: Peace but at What Price?”, Hearing of the Special Advisor to the President International Group at the U.S. Senate Committee on Foreign Relations, 15 June, 2004.

²⁰ OFODILE, Anthony. “The legality of ECOWAS intervention in Liberia”, *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 32, no. 2. Op. cit. BAKUT, Tswah Bakut y DUTT, Sagarika. *Africa at the millennium. An agenda for mature development*. Palgrave, Nueva York, 2000. Pág. 167.

²¹ Burkina Faso y Costa de Marfil, entre otros Estados francófonos de la ECOWAS, nunca aprobaron la intervención, considerándola una injerencia imperdonable en los asuntos internos de un Estado miembro (por tanto, violación de los principios de la OUA).



actuado con éxito en dos conflictos de África del oeste: en Liberia y, posteriormente, en Sierra Leona. De este modo, la iniciativa de la ECOWAS abría las puertas a una nueva legitimidad regional en la resolución de los conflictos africanos. En el caso de la crisis de Darfur, y a pesar de la resistencia de las autoridades sudanesas y los grupos rebeldes, la UA espera obtener su primer éxito sonado a nivel internacional en la pacificación de un conflicto africano. A este respecto, es clara la determinación de Estados Unidos y de la UE de presentar a la organización panafricana como protagonista en la gestión y resolución de la crisis, desviando así la atención de sus propios intereses en el conflicto.

d.2. El problema de las capacidades del Consejo de Paz y de Seguridad

El 25 de mayo de 2004, durante el décimo encuentro del Consejo de Paz y de Seguridad de la UA (CPS), Darfur fue uno de los asuntos claves abordados. La UA, con el respaldo de la comunidad internacional, se había atribuido la misión de vigilar el efectivo cumplimiento del acuerdo de cese del fuego de N'Djamena, del que era parte firmante como mediadora, para lo cual se creó una Comisión de Cesación del Fuego y se planificó el despliegue de un cuerpo de observadores africanos e internacionales en la región²².

A pesar del éxito de la mediación panafricana en el conflicto, la UA por sí sola no dispone de recursos para afrontar la vigilancia del alto el fuego en la vasta región de Darfur (con una extensión similar a la de Francia). Consciente de sus limitaciones, el actual Presidente de la Comisión africana, Konaré, un visionario panafricanista, manifestaba en su hoja de ruta para los próximos años su intención de explorar todas las posibilidades para la movilización de recursos adicionales para la financiación de los programas de prevención y regulación de conflictos, y de mantenimiento de la paz de la UA. De los 40 millones de dólares del presupuesto anual de la UA esperaba pasar a alcanzar la cifra poco realista, pero absolutamente necesaria, de 600 millones de dólares²³.

Acogiendo con entusiasmo la determinación de Konaré, el G8 anunciaba en la cumbre de Sea Island, a principios de junio de 2004, su determinación de formar y equipar a 75.000 soldados africanos para ponerles al servicio del CPS en sus labores de mantenimiento de la paz antes de 2010²⁴. Si este objetivo llega a cumplirse, la UA podrá comenzar a trabajar en el continente con verdadera autonomía. Entretanto, la colaboración internacional se torna imprescindible.

3. El futuro de la seguridad africana

Desde 1990 han muerto en las guerras africanas casi cuatro millones de personas, el 90% de ellas, civiles. Además, casi un tercio de los refugiados y desplazados internos en el mundo habitan en África. El de Sudán es uno de los conflictos africanos que más ha perdurado en el tiempo y ante el que la comunidad internacional se ha mostrado hasta el momento impotente.

²² El cuerpo de observadores de la UA está compuesto por: los doce miembros de la Comisión de Cesación del Fuego y 132 observadores, de los cuales 60 son pertenecen a Estados miembros de la UA, 36 a las partes del conflicto sudanés, 18 a Chad y el resto a la comunidad internacional (UE y EE.UU.: 18).

²³ KPATINDE, Francis. "Konaré: mon programme", *Jeune Afrique. L'Intelligent*, n°2267, 20-26 juin 2004.

²⁴ COLETTE, Élise. "Des soldats formés pour la paix", *Jeune Afrique. L'Intelligent*, n°2271, 18-24 juillet 2004.



A pesar de las acciones emprendidas en el último año para pacificar el país y para detener la limpieza étnica que se estaba llevando a cabo en la región de Darfur, dos indicios apuntan hacia un fracaso de esta política de intervención “tibia” en Sudán: en primer lugar, la conocida inutilidad de la política de sanciones y embargos, que suelen dejar fuera de la restricción materias primas claves en ciertos conflictos, como ya se comprobó con el petróleo en Angola y Congo-Brazzaville²⁵. Así pues, la resolución aprobada por la ONU se presenta más como una demostración de fuerza de Estados Unidos ante el Gobierno de Jartum, que como una decisión seria para forzar el desarme. En segundo lugar, aun considerando el valor de las donaciones de fondos europeos, las instituciones de la UE han tardado en ponerse de acuerdo sobre la gravedad de la crisis, alimentando la sospecha de que se estaba evitando admitir unos hechos genocidas que obligarían a la intervención inmediata desde la Convención Internacional contra el Genocidio, como ya ocurriera en Ruanda²⁶.

Ante esta filosofía de *cautious engagement* de la comunidad internacional en los conflictos africanos, más allá del ímpetu del discurso humanitario, y con el precedente del éxito de la ECOWAS en la pacificación de Liberia y de Sierra Leona, parece claro que la intervención directa de fuerzas multinacionales en misión de paz en suelo africano se ha convertido en una posibilidad lejana.

Esta determinación occidental de dejar la resolución de las crisis del continente en manos de los propios africanos habrá de venir acompañada de un fuerte respaldo económico, cuyo máximo exponente es, hoy por hoy, la Unión Europea, puesto que las aportaciones estadounidenses tienen básicamente carácter de respuesta humanitaria. Además, la apuesta estratégica europea, frente a la estadounidense, pone de manifiesto una concepción de la seguridad que va más allá de la militarización y trata de profundizar en las causas de la violencia. De ahí que la UE haya convertido la seguridad, incluso más allá de sus fronteras, en la condición *sine qua non* para alcanzar el éxito en cualquier proyecto de desarrollo²⁷. No resulta extraño, así pues, que el Tratado constitucional de la Unión recoja una ampliación de las llamadas misiones Petersberg, entre ellas la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz, con las que asumía un papel de intervención por motivos humanitarios en los conflictos internacionales.

En el caso de los conflictos africanos, dada la nueva importancia geoestratégica del continente para la comunidad internacional, los esfuerzos de la UE y de la UA se revelarán pronto como insuficientes, si no se completa el tripartito con la ONU, en la actualidad principal organizador de operaciones en suelo africano²⁸, vista la mayor operatividad de las acciones que parten de estos organismos frente a las de título estatal.

²⁵ ALONSO, V. y MORO, M. “Economía de la guerra en África”, *Claves de Economía Mundial*, nº4, 2004.

²⁶ Artículos 2 y 3 de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, adoptada por Resolución 260 (III) A, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 9 de diciembre de 1948.

²⁷ Véase “Una Europa Segura en un Mundo Mejor, Estrategia Europea de Seguridad”, Bruselas, 12 de diciembre de 2003 y “Strengthening global security through addressing the root causes of conflict: priorities for the Irish and Dutch presidencies in 2004”, Saferworld International Alert report.

²⁸ “EU conflict prevention, management and resolution in Africa”, Presidencia italiana del Consejo de la Unión Europea. Roma, julio de 2003.



UNISCI Discussion Papers

LA EXPERIENCIA ASEF 10

AUTOR¹:	JAVIER OLIVARES BLANCO²
FECHA:	Octubre 2004

La Fundación Asia-Europa (ASEF), creada en 1997, se encuadra dentro del pilar cultural de los Encuentros Asia-Europa (ASEM, Asia-Europe Meetings) y tiene como objetivo fundamental “promover un mejor entendimiento entre los pueblos asiáticos y europeos a través de un mayor intercambio intelectual, cultural y humano en las dos regiones”. En este marco, ASEF lanzó el programa *People to People Exchange* (P2P) para poner en contacto a las comunidades universitarias de ambos continentes, facilitar el intercambio de ideas y puntos de vista en un entorno multicultural, impulsar el estudio y la investigación, favorecer un mejor conocimiento y entendimiento mutuo entre ambos pueblos, etc. Asimismo, dentro del marco del programa P2P, se constituyó la Universidad ASEF como instrumento para encauzar estos contactos y con los objetivos de “proporcionar un entorno que promoviera el diálogo intercultural y la mutua consideración, y establecer una agenda duradera de contactos entre jóvenes estudiantes y profesores con un enorme potencial de convertirse en la elite de Asia y Europa en el futuro”.

Así, la Universidad ASEF (AU, por sus siglas en inglés) promueve cursos sobre materias que abarcan desde historia, cultura, economía, ciencias políticas, relaciones internacionales, hasta acontecimientos sociales y políticos recientes acaecidos en ambas regiones. El programa se enfoca desde un punto de vista bi-regional, que trata de mantener un equilibrio entre temas que conciernen a Asia y temas que atañen a Europa. Los cursos, con una duración de dos semanas, tienen lugar al menos una vez al año, celebrándose sucesivamente una vez en Europa y otra en Asia. Hasta el momento ha habido diez ediciones de esta universidad *sui generis*. Utilizo el término “*sui generis*” para subrayar el carácter específico y especial de la Universidad ASEF, en tanto ésta carece de un edificio, aulas, profesores o alumnado propio, etc., por lo que se ve obligada a organizar sus cursos en colaboración con universidades “tradicionales” de los países a quienes se encarga organizar la próxima sesión. A su vez, AU abre una competición (concurso) para seleccionar a los estudiantes que participarán en la siguiente edición, por la que se escogerán los 2 mejores candidatos de cada país miembro de ASEM hasta completar un número de treinta y ocho. Aunque, como Zainal Mantaha, director

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.

² Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid. Especialidad en Relaciones Internacionales. Diploma en Gestión de Riesgos y Conflictos en Asia Pacífico por la UCM. Diploma en Estudios Europeos por la Universidad de Kent en Canterbury. E-mail: javier-o@mixmail.com.



del programa de ASEF *People to People Exchange* y encargado de organizar las anteriores ediciones de la Universidad ASEF destacó al principio de la décima edición, “no sólo se buscan buenos expedientes académicos, sino también personas que tengan experiencias enriquecedoras que puedan compartir con los demás, para aportar una visión más práctica e imaginativa a las discusiones que aquí se lleven a cabo”.

En efecto. La décima edición de la Universidad ASEF estaba formada no sólo por estudiantes brillantes, sino también por personas con mucho mundo a su espalda. Estudiantes, que no sólo hablaban varias lenguas, sino que también habían trabajado, estudiado o vivido en otros países, y que en consecuencia conocían otras sociedades en profundidad. Recuerdo, por ejemplo, cuando llegué el primer día al aeropuerto de Tokio, Narita, y la primera persona con la que pude conversar era una chica holandesa que se hacía llamar Pinn (su verdadero nombre era Annewien Kooote). Pinn, había estado viviendo en China, si mi memoria no me falla, durante algo más de un año. No recuerdo si había estudiado o trabajado allí, pero sí que recuerdo la sensación que me produjo el poder hablar con una persona que conocía de cerca una realidad tan distinta a europea, y que ¡incluso hablaba chino! Desde mi punto de vista, era demasiada casualidad que la primera persona con la que hablaba fuera ya alguien de tal categoría. Incluso, algunos de los estudiantes tenían planes de ir a trabajar en los próximos meses a la República de China (Taiwán), como mi amigo irlandés Nicholas Mcilroy, quien también hablaba algo de mandarín. Por tanto, no es de extrañar que enseguida quedara yo fascinado por la personalidad y las inquietudes de muchos de los caracteres que atendieron a la Universidad ASEF.

Por otra parte, hay que destacar la mínima inversión a que deben hacer frente los participantes, ya que ASEF corre con la mayor parte de los gastos. De este modo, a parte de tener todas las necesidades de alojamiento y comida cubiertas, ASEF contribuye con una ayuda adicional —300 dólares para los europeos y 150 dólares para los asiáticos si el programa transcurre en Asia, o viceversa si transcurre en Europa— a la financiación del billete de avión. Y no sólo eso, sino que una vez en la ciudad, ASEF también paga los gastos de traslado del aeropuerto al hotel y del hotel al aeropuerto. No obstante, esto es posible gracias a las aportaciones/donaciones de los patrocinadores privados del país que acoge la edición de la Universidad ASEF de turno. Incluso, en la edición en la que yo participé, se nos proporcionó en nuestro día libre un billete de metro válido para una jornada completa y 2.000 yenes para comer (unos 18 Euros). Esto en realidad significa una mínima inversión por parte de los estudiantes que participan en la AU, que ciertamente podrían vivir esas dos semanas sin gastar un céntimo. Otra cosa es que siempre sea recomendable llevar dinero para tomar un café, comprar un souvenir o llamar por teléfono a la familia.

Sólo puedo hablar maravillas de las dos semanas que duró esta experiencia; la experiencia ASEF; la experiencia AU10; la edición en la que yo participé. Treinta y ocho personas; veintitrés nacionalidades; mitad chicos, mitad chicas; mitad europeos, mitad asiáticos; mitad líderes, mitad menos; mitad brillantes, mitad menos; mitad doctos, mitad menos. Quizás esta sea la virtud más evidente que se pueda percibir de los organizadores de la AU10; la virtud del término medio; la virtud del equilibrio entre el sabio y el corriente. Porque, una vez concluida la selección de los candidatos, AU10 pasó a manos de los anfitriones. Y a partir de ahí las formas, la cortesía, los detalles, la desproporción, la exuberancia, los modales, el buen trato, etc., todo parecía corresponder a éstos. Y quizá está sea la diferencia más importante con respecto a las anteriores ediciones de la Universidad ASEF. No sé como fueron aquéllas, pero sí puedo ensalzar el grado de perfeccionismo, el buen hacer y las ganas de agradar de nuestros anfitriones.



La décima edición de la Universidad ASEF (AU10) tuvo lugar en Tokio, Japón, entre los días 23 de Mayo y 5 de Junio de 2004. La institución anfitriona fue la prestigiosa Universidad de Keio. El título del programa: Ampliando la Unión Europea y Asia. Fueron dos semanas de convivencia intensa entre estudiantes de distintas nacionalidades. Fueron también dos semanas de duro trabajo y estudio diario. Ocho horas diarias de clase repartidas en dos bloques de cuatro horas por la mañana y cuatro horas por la tarde, con unos cuarenta y cinco minutos entremedias para comer. Lo más duro para un español era no poder echarse ni si quiera 10 ó 15 minutitos de siesta. Cada bloque estaba dividido en cuatro secciones. Primero, un ponente, un profesor universitario de alta consideración, un investigador de algún instituto de reconocido prestigio, o un experto de cualquier organismo gubernamental o internacional exponía el tema a del día. Segundo, se abría un turno de preguntas y respuestas. Después de un descanso de 15 minutos, se formaban cuatro grupos de trabajo para debatir sobre el contenido de la ponencia. Y por último, una persona de cada grupo procedía a hacer una presentación ante el resto de los compañeros sobre las conclusiones acordadas por el grupo. Tras un paréntesis para comer, la misma mecánica se repetía para la sesión de la tarde. Muy pocos retrasos, muchas disculpas y quizá bochorno si algún contratiempo se producía.

A continuación desglosaré cada una de las anteriores secciones, con el propósito de dar al lector una visión general de cómo se apreciaron las mismas por los alumnos. Escojo hacerlo de esta manera, porque considero más relevante proporcionar una idea general de la rutina que se vivió en un día normal de clase, que hablar de contenidos, días o sesiones concretos; o hacer comentarios específicos sobre un ponente en particular, por interesante que pudiera resultar.

En primer lugar, tenían lugar las ponencias³. Esta fue, en mi opinión, quizás la parte más floja del programa. Y no porque los ponentes fueran de baja talla —aquí, como en todo, los hubo muy buenos, normales y malos—, sino por que era la parte menos novedosa para cualquier estudiante. Un profesor hablando y alumnos escuchando. Quizás sí fue novedoso, en cierto modo, que todos los ponentes distribuyeron al principio del curso sus pequeñas obras o ensayos para facilitar la comprensión del estudiante sobre los contenidos a tratar. Sobretudo de aquellos estudiantes menos familiarizados con la materia. Si bien es cierto, la utilidad de estos materiales resultó ser muy limitada, en tanto se distribuyeron el primer día del curso. Tras ocho horas diarias de estudio, lo único que nuestras mentes y cuerpos nos permitían era cenar y distraernos un poco tomando una cerveza y charlando. Hubiera sido más acertado, en este sentido, distribuir las lecturas con una o dos semanas de antelación para que los participantes de AU10 hubiéramos tenido más tiempo para su lectura y asimilación; y quizás también para la preparación de los contenidos de las ponencias.

Por otra parte, muchos de los ponentes reforzaron sus exposiciones con transparencias. Aquellos que lo hicieron, facilitaron mucho el seguimiento de las explicaciones por parte de los estudiantes —hay que tener en cuenta que las ponencias se realizaban en inglés, y que aunque los ponentes dominaban esta lengua, muchos de los allí presentes, aún teniendo un gran nivel en la misma, teníamos más problemas. Aquellas ponencias que no se apoyaron en material audiovisual, dependieron en mayor medida de la capacidad oratoria o experiencia del ponente. En este punto, hay que precisar que hubo un descontento más o menos extendido o generalizado con muchos de los conferenciantes que simplemente se preocuparon de “contar su royo” (por decirlo en términos vulgares), sin si quiera llegar a preocuparse por hacerlo en algún modo interesante para su auditorio. ¡Algunos, incluso, llegaron a leer sus ensayos desde la primera palabra hasta la última!

³ Para ver los temas concretos de cada ponencia y los nombres y cargos de los ponentes remito al anexo.



En consecuencia, pude percibir que más que el conocimiento concreto que pudieran tener algunos alumnos sobre un tema en particular —lo que ciertamente tenía su importancia—, la calidad y cantidad de las preguntas formuladas durante la segunda etapa de la sesión estaba estrechamente relacionada con el grado de interés que el ponente había logrado despertar. No obstante, aspectos dignos de destacar en este segundo bloque de preguntas y respuestas fueron puntos como la dificultad que casi siempre encontramos para romper el hielo y formular la primera pregunta, y la facilidad que encontramos una vez formulada ésta para acribillar al ponente a preguntas. Y no eran cuestiones del tipo “¿podría explicar esto más en profundidad?”, sino más bien del tipo, “ante los recientes acontecimientos ¿cómo ve usted el futuro de tal o cual política comunitaria?” o “¿cómo evalúa usted las últimas medidas tomadas con relación a tal cuestión?”, “¿cree que pueden afectar a las relaciones entre determinados países?”, “¿Cuál cree que va ser la evolución de tal o cual escenario?... Es decir, preguntas producto de la reflexión y del conocimiento de la materia y de los acontecimientos, más que del desconocimiento. Incluso, en no pocas ocasiones el alumno se posicionaba en un sentido o en otro o daba una valoración personal respecto a su propia pregunta. Algunas veces los nervios y el lenguaje nos traicionaban. Pero no hubo ni una sola vez que un compañero hiciera sentir incómodo a otro. Todo lo contrario. Los apoyos que recibieron aquellas personas con más dificultades para expresarse en una lengua extranjera les dieron confianza para seguir formulando sus preguntas en sucesivas sesiones y todos pudimos advertir el progreso en los argumentos, las preguntas y las exposiciones de estas personas.

Sin duda, la parte más interesante del programa la constituyeron los grupos de trabajo o discusión. Después de un descanso de quince minutos, nos separábamos en cuatro grupos de trabajo. Aunque éstos no se formaban voluntariamente, sino que habían sido organizados ya con anterioridad, en función, probablemente, de algún criterio que desconozco. Los grupos eran distintos para la primera y la segunda semana. Era nuestra oportunidad de hablar. La hora de ser escuchados por primera vez. Nuestra oportunidad para decir lo que pensábamos. Teníamos la palabra para usarla en los términos que nuestra inspiración, conocimientos y capacidad dialéctica nos permitieran. Era también la ocasión para medirnos los unos con los otros y probar nuestro liderazgo.

Para facilitar las discusiones cada profesor aportó una hoja con una serie de preguntas sobre las que debíamos dar nuestra opinión. No teníamos que contestar a todas. Sólo a aquellas que nos diera tiempo. Tampoco teníamos que empezar por la primera pregunta. Consistía en escoger y responder a la pregunta con la que más a gusto nos encontráramos. Consistía en encontrar la pregunta que más juego diera a la hora de discutir. Consistía en tener los mejores argumentos durante las discusiones. Consistía en tratar de convencernos los unos a los otros... Luego habríamos de elaborar una pequeña presentación en Power Point en la que explicar al resto de los compañeros por dónde se habían conducido nuestras discusiones, en qué puntos habíamos llegado a un acuerdo y en cuáles no. Para ello cada grupo nombraba en cada sesión un representante (siempre una persona distinta) encargado de compilar los puntos tratados durante la discusión y de explicar en el siguiente bloque al resto de los compañeros las conclusiones que se habían alcanzado. Junto a las preguntas también se creó la figura del *facilitator* o asistente. Este se encargaba de guiar nuestras discusiones en caso de que nos desviáramos de la cuestión y de darnos ideas en aquellos casos en que no tuviéramos nada que decir.

Todo apartado tiene sus puntos fuertes y sus puntos débiles. En el caso de los grupos de discusión, el punto débil —y compartido por la mayor parte de las personas con las que yo me relacionaba— lo constituyó el hecho de que, de un grupo integrado por ocho o nueve personas, tan sólo dos o tres fueron capaces de participar con asiduidad, precisión y rigor. Dicho de otro



modo, los grupos de trabajo giraban en torno a los argumentos de dos o tres personas, que monopolizaban las discusiones, y el resto de los integrantes del grupo se limitaba escuchar y a mantener una actitud de meros espectadores. Aún más, ya durante el turno de preguntas y respuestas no fue difícil anticipar quiénes serían estas personas más activas. Desde mi posición, este fue un factor un tanto desconcertante —incluso decepcionante— en tanto esperaba encontrar estudiantes algo más críticos y “guerreros”. Tanto es así, y tanto debieron verlo los asistentes —*facilitators*— de cada grupo, que los grupos de trabajo previstos para la segunda semana tuvieron que ser modificados. Lo contrario habría significado una ausencia de debate en varios de los grupos de trabajo. Pero que no se lleve el lector una impresión equivocada de estas líneas porque, con todo, ésta fue sin duda la parte del programa que más nos enseñó sobre las peculiaridades, el carácter y la personalidad de los asiáticos frente a las peculiaridades, el carácter y la personalidad de los europeos.

En este sentido, lo más llamativo y gracioso para un europeo resultó ser escuchar de los asiáticos que “Europa era un continente muy uniforme” y que por eso había sido posible crear la Unión Europea. Asia, por supuesto, era mucho más diversa; y la integración asiática, por ende inalcanzable. Asimismo, los asiáticos debieron hartarse de oír consejos de los europeos sobre qué pasos debían tomar para crear una *Comunidad Asiática* (no deja de ser curiosa la actitud un tanto paternalista que incluso gente de nuestra edad se permitía tener con los asiáticos). Yo por mi parte, quedé sorprendido por varias actitudes. Primero me sorprendió ver cómo los japoneses de mi edad tenían todavía muy presente las atrocidades que su ejército había cometido contra el pueblo chino durante la Segunda Guerra Mundial y del subsiguiente argumento de que el entendimiento con China era todavía muy complicado en cuestiones políticas (Así cobraba sentido la teoría de que la creación de una organización de carácter supranacional en el nordeste asiático es imposible en la actualidad).

Segundo, quedé sorprendido de ver como absolutamente para todos los asiáticos las reivindicaciones de los europeos de respetar los derechos humanos eran un sin sentido. Recuerdo que en una de las discusiones que llevamos a cabo en los grupos de trabajo, cuando alguien sacó el tema de los derechos humanos en China, una de las participantes de ese país saltó enseguida diciendo “¡en China no hay ningún problema de derechos humanos!” Más aún me sorprendió cuando muchos de los japoneses, en teoría el país asiático más occidental, apoyaban los argumentos en contra de la interpretación europea de los derechos humanos. En este punto siempre hubo una gran tensión entre europeos y asiáticos. Fue una lástima que estas discusiones siempre se interrumpieran por alguna causa, normalmente falta de tiempo. Pero sinceramente, no me quedó claro si los asiáticos defendían su concepción de los derechos humanos porque se sentían, en cierto modo, atacados por los europeos, y sentían “amenazada” su cultura, sus valores o su modelo social y político, o porque realmente estaban convencidos de lo que decían. Y he de decir que sus argumentos fueron a todas luces siempre inaceptables, incomprensibles e irracionales desde cualquier punto de vista europeo.

Las diferencias entre los dos pueblos o regiones, quedaron también plasmadas durante la última sesión del programa, cuando se decidió que se harían dos grupos de discusión, en lugar de cuatro. Uno formado por europeos y otro compuesto por asiáticos. Algunos de los comentarios que escuché con respecto a nuestro grupo por parte de un “espía asiático” fue que ahí nadie escuchaba a nadie, que todos hablábamos a la vez, y que se habían dado cuenta de lo muy en desacuerdo estábamos los unos de los otros, pero que al final nos las habíamos arreglado para elaborar una conclusión compartida por todos: “acuerdo en el desacuerdo”, “unidad en la diversidad”. Por el contrario, nuestro “espía” en el grupo de los asiáticos, comentó lo ordenado de sus discusiones, que todo el mundo respetaba el turno de palabra, etc., pero que al final no se había llegado a ningún acuerdo de mínimos. Incluso, como anécdota



añadida, lo primero que hicimos los europeos al comenzar nuestro grupo de trabajo fue nombrar a un moderador —una “autoridad supranacional”— encargado de regular el turno de palabra y al que todos obedecimos. Los asiáticos no necesitaron tal figura.

Finalmente, la última fase del orden del día la constituían las presentaciones en Power Point. Esta etapa fue también muy instructiva, ya que nos forzaba a hablar en público. Aunque aquí, el comentario más escuchado independientemente de la nacionalidad, era que muchas veces el contenido de las presentaciones no se ajustaba a lo que se había discutido en el grupo de trabajo. Por eso siempre nos resultaba gracioso atender a nuestra propia presentación y “averiguar” de lo que habíamos discutido.

A parte de esta rutina diaria de ponencias, preguntas y respuestas, grupos de discusión y presentaciones, cada 3 días se organizaba un simposio, en el que todos los profesores daban en una misma sesión una pequeña ponencia en la que exponían de forma muy breve aquéllas cuestiones que les habían quedado en el tintero, o cuestiones en las que les habíamos hecho pensar tras nuestras preguntas, nuestras exposiciones, etc. Éstas eran, además, sesiones abiertas, a las que todo estudiante o profesor de la universidad de Keio podía atender. Esto también enriquecía mucho el contenido de las ponencias, porque todos los asistentes tenían la posibilidad de formular sus preguntas a los ponentes.

La segunda parte del programa la constituía el programa cultural. Éste consistió en un viaje de dos días a los pueblos de Kamakura y Hakone, la asistencia a una representación tradicional de teatro (Kabuki), la visita al Museo Nacional de las Ciencias Emergentes e Innovación, y la visita al distrito histórico de Asakusa en Tokio. Además, también tuvimos un día libre en el que pudimos visitar por nuestra cuenta distintas áreas de Tokio. Junto a ello, culturales también fueron las numerosas y copiosas cenas y comidas típicas en restaurantes locales que nuestros anfitriones se empeñaron en organizar y donde pudimos degustar los placeres de la comida japonesa.

En Kamakura visitamos un templo religioso (Daibutsu) y el impresionante Gran Buda, una estatua imponente con la efigie de este dios. De ellos sólo puedo destacar su magnificencia, pues sería inútil tratar de explicar con palabras lo que contemplé. En Hakone visitamos una el Castillo de Odawara, una antigua fortaleza, con un palacio imperial en su interior, ahora convertido en un museo. Sin embargo, lo más destacable de este viaje no fueron las visitas a museos, palacios, templos o monumentos, sino la noche que hicimos en un hotel tradicional japonés (Yoshiike Ryokan). Tradicional, porque eran mujeres ataviadas en sus vestidos típicos (Geishas) las que nos sirvieron el té, la cena y el desayuno. Tradicional, porque estaba construido sobre un yacimiento de aguas termales de las que se extraía agua para abastecer los tradicionales baños públicos japoneses, concebidos para la relajación y el disfrute del huésped⁴ —aunque haya que bañarse desnudo y con otros hombres o mujeres. Y tradicional, porque dormíamos en el suelo, como lo habían hecho los japoneses durante siglos. Fue una auténtica experiencia que nos puso en contacto con las más ancestrales tradiciones japonesas.

Respecto a la representación tradicional de teatro (Kabuki), constituye ésta una experiencia a la que cualquier turista está obligado a atender. Lo más destacable son los

⁴ Japón es un archipiélago de islas volcánicas con una gran cantidad de yacimientos de agua subterránea. Esta conjunción produce que muchas de esta agua subterránea entre en contacto con rocas volcánicas casi incandescentes y que así surjan manantiales de agua caliente. Cuentan los japoneses que esta agua tiene propiedades curativas gracias a su riqueza en sales minerales, y que la combinación de un baño en aguas termales y otro en agua fría también tiene efectos positivos para la salud.



vestuarios típicos en que se embuten los actores y la perfección que se puede intuir en todos sus movimientos. También tiene su gracia que tanto los papeles de mujer como de niña estén todos representados por hombres o niños. Llama la atención, igualmente, la aparente carencia de armonía de la música y cantos que acompañan los movimientos de los actores, que más bien parecen notas o acordes sueltos, gruñidos y chillidos, difíciles de disfrutar para el oído de un europeo. Junto a ello, destaca la lentitud con la que trascurren los hechos —fueron casi cuatro horas de representación, que en efecto se hicieron muy largas, tanto más para aquellas personas que, como yo, somos de gran estatura. Quizás esta sea la principal diferencia con el teatro español y quizás también con el europeo.

Finalmente, cabe destacar que los medios humanos, materiales y técnicos, puestos a nuestra disposición no fueron escatimados. Desde los ordenadores portátiles para cada grupo de trabajo, hasta los bloc de notas y los bolígrafos para tomar apuntes. Desde las grandes pantallas donde se veían nuestras presentaciones en Power Point, hasta las copias impresas de las mismas que se nos facilitaban al día siguiente. Desde los dos o tres micrófonos que circulaban por el aula para que nadie tuviera que forzar la voz, hasta las mismas personas que nos los acercaban cuando pedíamos la palabra, y se encargaban de que siempre tuviéramos café caliente, zumo, té y agua en los descansos. Desde las numerosas y copiosas cenas en restaurantes de buena calidad, hasta los paraguas que nos dieron a principio del programa y que nos resultaron de gran utilidad. Desde los distintos ordenadores con conexión a Internet que habilitaron para que pudiéramos escribir a nuestras familias, hasta los confortables sillones que nos proporcionaron para poder aguantar tantas horas al día sentados. Nos hicieron sentir alguien. Nos hicieron sentir importantes. Y con esa sensación quiero quedarme.

Muchas más cosas sucedieron durante esas dos semanas, como ya he señalado, muy intensas. Me refiero a todas aquellas ocasiones que salimos todos juntos por la noche por Tokio a tomar una cerveza; a todas las conversaciones durante el desayuno, la comida o la cena; a todos los chistes y bromas; a todas las reuniones en alguna las habitaciones del hotel... En este sentido, el compañerismo que enseguida surgió, y la sensación de conocernos casi de toda la vida, de ser amigos íntimos, es quizá lo más reseñable, por insólito e increíble. Pero lo cierto es que todo se sintió de una manera muy intensa, y que quizá por eso hoy, en mayor o menor medida, todos guardamos el contacto. Quizás esto es lo más importante que obtuve de mi experiencia ASEF: amigos de distintas nacionalidades, con gran futuro y grandes ambiciones.

Anexo 1: Temas del programa, ponentes, y cargos que ostentan.

- *El Proceso de Integración Europea y el Proyecto de Constitución Europea.* Ponente: Bernard Zepter, Embajador y jefe de Delegación, Delegación de la Comisión Europea en Japón.
- *La Ampliación de la UE hacia el Este: Por qué, Cómo e Implicaciones.* Ponente: Finn Laursen, Catedrático de Política Internacional, Departamento de Ciencia Política de la Universidad del Sur de Dinamarca.
- *El Euro, la Europa de los 25 y Asia.* Ponente: Sahoko Kaki, Catedrática de Economía internacional, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Keio, Japón.



- *La Ampliación de la UE y la Seguridad.* Ponente: Emil Kirchner, Catedrático de Estudios Europeos y Presidente Jean Monnet, Universidad de Essex, Reino Unido.
- *Percepción de la Integración Europea desde Asia: Punto de Vista de los Intelectuales.* Ponente: Apirat Petchsiri, Profesor Asociado de Derecho, Presidente de ECSA Thai, y Director del Programa Multidisciplinar de Estudios Europeos en la Universidad de Chulalongkorn.
- *Aprendiendo de Europa: ¿Lecciones para una Integración en Asia Pacífico?* Ponente: Brian Bridges, Catedrático de Ciencia Política, Departamento de Ciencia Política y Sociología y Director Asociado del Centro de Estudios Asia Pacífico. Universidad Lignan.
- *Relaciones Trilaterales en el Mundo de la Globalización: ASEM y los EE.UU.* Ponente: Bernhard May, Director Delegado, Instituto de Investigación del Consejo de Alemania para las Relaciones Exteriores.
- *El Tratado de Libre Comercio de ASEAN y la Construcción de una Comunidad Económica del Sureste Asiático en el Este asiático.* Ponente: Alfredo C. Robles Jr., Profesor del Departamento de Ciencia Política. Universidad De La Salle, Manila.
- *ASEM y el Futuro de las Relaciones Asia-Europa: Antecedentes, Principales Características y Nuevos Desafíos.* Ponente: Sung-Hoon Park, Catedrático de Economía y Estudios Europeos, Graduate School de Estudios Internacionales, Universidad de Corea.
- *¿Convergen Asia y Europa?: Punto de Vista Europeo.* Ponente: Julie Gilson, Doctora en Relaciones Internacionales y Profesora del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad de Birmingham.
- *Cooperación Regional en el Nordeste Asiático.* Ponente: Yoshihide Soeya, Catedrático de Estudios del Este Asiático, Facultad de Derecho, Universidad de Keio.
- *¿Convergen Asia y Europa? Revisión.* Ponente: Michael Reiterer, Ministro de la Delegación de la Comisión Europea en Japón.

Anexo 2: Temas de las sesiones anteriores de la Universidad ASEF.

- 1998: “Asia, Europa y los Desafíos de la Globalización”.
- 1999: “Asia y Europa: Hacia un Mejor Entendimiento Mutuo”.
- 2000: “Asia y Europa: Cooperación Regional en un Mundo en Globalización”.
- 2001 (Enero): “Cambios Sociales en Asia y Europa en la Era de la Globalización”.
- 2001 (Julio-Agosto): “¿Integración y Desintegración del Mundo Moderno? Experiencias en Europa y en Asia”.



- 2002 (Julio-Agosto): “Asia y Europa: Hacia un Mayor Intercambio Intercultural”.
- 2002 (Noviembre): “Regionalismo en Asia y en Europa e Implicaciones para las Relaciones Asia-Europa”.
- 2003: “El Futuro del Orden Internacional: ¿Unilateralismo o Multilateralismo?”
- 2004 (Febrero): “Cooperación Económica Asia-Europa: Oportunidades y Desafíos para la Empresas en un Entorno Global Cambiante”.
- 2004 (Mayo-Junio): “Ampliando la Unión Europea y Asia”.

Dirección de Internet de ASEF: www.asef.org.



UNISCI Discussion Papers

CRÍTICA DE LIBROS:

Reinares, Fernando y Elorza, Antonio (eds.) (2004):

El nuevo terrorismo islamista.

Madrid, Temas de Hoy.

ISBN: 8484603733. 336 pp.

AUTOR¹:	ANTONIO MARQUINA UNISCI
FECHA:	Octubre 2004

El libro recoge un conjunto de contribuciones sobre el terrorismo islámico y Al Qaeda, pretendiendo dar una dimensión al ataque terrorista del 11 de marzo de 2004 en Madrid. El libro consta de una presentación, ocho capítulos, un apéndice, cronología y un anexo. Los especialistas que aportan su contribución, aparte de los editores, son David Rapoport, Rohan Gunaratna, Bruce Hoffman, Oliver Roy, Magnus Ranstorp, Zacharay Abuza, Todos ellos buenos especialistas sobre el fenómeno del islamismo radical y Al Qaeda. Hay que hacer notar, no obstante que la mitad de las contribuciones son estudios anteriormente publicados, en su mayoría, en años anteriores.

El “epicentro” del libro no es otro que el análisis de la estructura terrorista de Al Qaeda y su proceso de adaptación. Este es el aspecto más discutible del libro, escrito para clarificar el atentado de Madrid, pero que curiosamente su conexión con Al Qaeda está lejos de haber sido clarificada. Inclusive habría que señalar la presentación de una imagen de Al Qaeda muy superior y algo contradictoria con las propias cifras que se aportan en el libro (“Al Qaeda ha quedado reducida a menos de mil miembros” p.115) o con las actividades del grupo que perpetró el atentado en la capital de España que, con dificultad, por lo que se ha ido sabiendo, a pesar de la densísima y escandalosa desinformación hecha llegar a periodistas poco críticos, se puede integrar en Al Qaeda.

El primer capítulo de Fernando Reinares se adentra en la explicación histórica del fenómeno Al Qaeda, su implantación en España, esto último con alguna inconsistencia informativa (“posiblemente en Cataluña”, p.31), facilitando tránsitos, recaudando fondos, ofreciendo cobertura logística y como centro de actividades operativas. La explicación del porqué del ataque terrorista en Madrid ha quedado pronto sobrepasado en algunos de sus puntos por el chorro de información y desinformación que ha caído en los últimos meses. La explicación trata de ser bastante rigurosa, (“Afirmar que los fundamentalistas islámicos...sólo están ejecutando represalias por haber contribuido con nuestras tropas a la campaña de Irak es

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.



una gran simplificación”, p.37), pero, a nuestro juicio, no es suficiente pues los actos terroristas en los trenes el 11 de marzo y el intento de atentado al tren de alta velocidad pueden perfectamente conexionarse con un claro objetivo. El tema electoral se descarta como asunto dudoso y secundario, lo que tampoco parece totalmente convincente, en particular si se pone en conexión con el apartado referente a la vulnerabilidad de España, la inmigración ilegal y el proceso de implantación de los grupos armados de la constelación terrorista norteafricana, donde se hace una crítica velada a la incompetencia de los servicios de información y policiales españoles. Tampoco el suicidio colectivo se explica convincentemente. Ello no obsta para que este primer trabajo haya supuesto un esfuerzo de síntesis en un momento complicado.

El trabajo del profesor Rapoport, ya publicado en 2002, es un trabajo informativo sobre las diversas oleadas de terrorismo producidas en los últimos años. En la cuarta ola, en la que nos encontramos inmersos, la religión es la base del terrorismo, la forma de organización es excepcionalmente descentralizada, y los atentados indiscriminados. Considera que los esfuerzos internacionales siempre han sido difíciles de mantener en el tiempo y que los estados no coinciden en sus intereses, siendo un factor de debilitamiento, pero que el terrorismo continuará, aunque una oleada terrorista se agote en el tiempo.

Más interesante, aunque un poco más prolijo es el trabajo de Rohan Gunaratna que se remonta al proceso de organización de Al Qaeda en Afganistán, su expansión y penetración en otras regiones. Aparentemente se centra en exceso en las actividades de Al Qaeda en Estados Unidos y en el Reino Unido. Sin embargo esta fijación para un lector suficiente avisado puede tener su razón de ser, al haber sido el Reino Unido el principal centro de reclutamiento y eje espiritual de Al Qaeda en el mundo occidental. Al final tanto Estados Unidos, principal apoyo de los *muyaidines* en Afganistán y la involucración de sus servicios de información en unos procesos que no llegaron a entender del todo, como el Reino Unido, cuyos servicios de información no estuvieron tampoco a la altura de las circunstancias a la hora de atajar un fenómeno desbordante en “Londonstan”, aunque con beneficios colaterales no desdeñables, se han visto obligados a liderar una lucha contra el terrorismo de Al Qaeda con objetivos equivocados si no maquiavélicos, como se ha demostrado en Iraq.

Quizás la parte final de conclusiones resulte algo problemática, pues la clave para combatir este tipo de terrorismo para Rohan Gunaratna son el refuerzo de los servicios de información, su especialización en el espectro de grupos asociados a Al Qaeda y también en individuos concretos. Pero a continuación añade que la creciente sofisticación de Al Qaeda y grupos asociados en las fases de planificación y preparación de atentados obligará a no concentrarse en la inteligencia sino en una estrategia decidida de acción para enfrentarse a las células operativas y de apoyo. Este dicotomía se nos antoja algo enigmática. Los servicios de información sin duda habrán de ganarse una vez más la confianza de los ciudadanos, después de fallos colosales, colusiones, politizaciones y dejaciones poco comprensibles, según lo que se va conociendo en los diversos países y más, si cabe, en el caso del atentado de Madrid. La adecuación de tácticas y medios puede que lleve su tiempo, pero la cuestión es que la historia de los últimos años nos demuestra que los servicios de información no han sido garantías de éxito en los cambios en el sistema internacional, bien por graves deficiencias y carencias, bien por intereses políticos concretos. Esta es una solución incompleta. Por poner un ejemplo, ¿cabría comparar la labor de los servicios de información con el efecto de un ultimatum a Pakistán y a Arabia Saudita—los dos países más afectados y afectables por el fenómeno-- y el diseño por estos países de un hoja de ruta de apertura y modernización política, base de su modernización económica (¿quién invierte en estas condiciones de inestabilidad política?) ? ¿no cabría llevar a cabo este tipo de iniciativas ante políticas determinadas de otros estados del



Mediterráneo? ¿no es ésto afrontar las causas profundas –“the root causes”—del terrorismo? Pero ...¿no es todo ésto intervención? Todo esto hay que explicarlo. No basta centrarse en mejoras tácticas, que resultan relativamente infructuosas sin llegar a las fuentes de donde dimana una buena parte del fenómeno terrorista.

Desde una perspectiva diferente, Bruce Hoffman explica la amenaza que constituye Al Qaeda y el futuro del terrorismo. El cuadro que centra su descripción es atractivo: desacuerdos sobre lo que es Al Qaeda, el valor propagandístico del análisis predictivo de Bin Laden, la obligación de la *yihad* individual fusionada con la venganza colectiva, las posibilidades operativas que ofrece la ocupación de Irak, la competencia y determinación del cuadro de mando superviviente de Al Qaeda y la resistencia y probabilidad de una Al Qaeda después de Bin Laden.

Sin duda destacaría su análisis sobre lo que realmente es Al Qaeda y su distinción entre grupos asociados y afiliados que usan su imagen de marca, así como el análisis de las posibilidades operativas que ofrece la ocupación de Irak, aunque está por aclarar el papel real de Al Qaeda en el fenómeno de resistencia, secuestros y asesinatos que se vive en Irak.

Cabe resaltar también su explicación sobre el terrorismo del mañana: “ De manera creciente, personas solitarias sin conexión y sin lazos formales con organizaciones terroristas consolidadas o identificables se están alzando para dedicarse a la violencia. Estos individuos están a menudo inspirados o motivados por algunos movimientos políticos más importantes de los que ellos no forman parte, pero de los que sin embargo entresacan apoyo y sustento espiritual y emocional”.

La conclusión sobre posibles operaciones de carácter monumental en marcha desplegándose lenta e inexorablemente, en un momento donde la conciencia de la misión es más grande que nunca, es inquietante.

Antonio Elorza, en un trabajo incisivo y polémico, desmenuza las reacciones ante los asesinatos del 11 de marzo en Madrid, el esquema ideológico de los terroristas, incidiendo en la contradicción de diversos intelectuales cuya simpatía por el islam les lleva a angelizar todas las corrientes que lo componen. Es precisamente el Corán el que lleva las semillas del comportamiento violento, y “Bin Laden no tiene que inventarse nada para la transferencia al conflicto actual de las formas de violencia acuñadas en un pasado mítico” (p. 161). Su análisis es implacable y claramente negativo sobre los fundamentos ideológicos del terrorismo islamista que se remontan a los orígenes del islam: “las formas que asume la violencia islámica en la actualidad difieren profundamente por razones técnicas de las experimentadas en el pasado. No obstante, existe un repertorio muy coherente de conductas criminales consideradas legítimas, e incluso de tácticas de agresión, que enlazan de modo directo con los orígenes de la doctrina” (p.174). “Lo importante es destacar que si las formas del terrorismo islámico de raíz integrista se inscriben en la coyuntura de la globalización, no representan en su contenido una novedad en la historia de un islam que desde sus orígenes contaba con los recursos doctrinales para oponer un máximo grado de violencia en nombre de Dios a cualquier pretensión de quebrar su hegemonía”(p.176). Pero junto a estos aspectos que dan una especial caracterización al terrorismo islamista, existen otros aspectos, ligados en buena parte a la política de los estados de mayoría islámica, que convierten a estos movimientos en un fenómeno único.

Ello no obsta para que el profesor Elorza considere que es posible un islamismo no violento ajustado al patrón de la sharia. Estos grupos tienen muchos intereses en común con



los estados occidentales. Pero esta posibilidad, aunque el autor no lo explicita, implica correr por una senda angosta siempre al lado del abismo, en función de las cargas de profundidad lanzadas con anterioridad sobre los aspectos doctrinales y de factores exógenos, como las políticas de Bush y Sharon, que permitirían, en su opinión, explicar el creciente respaldo del mundo islámico a la acción terrorista. Esta es la parte más endeble de su explicación, por mucho que uno esté en contra de estas políticas. A *sensu contrario*, la única solución duradera sería la “pax perpetua”.

Olivier Roy se centra en el surgimiento del terrorismo islámico dentro de las sociedades occidentales. La reislamización, la radicalización islámica y la occidentalización, la radicalización de la diáspora, la radicalización de los desarraigados, el islam y el futuro de Europa son temas que va desgranando en su contribución. Para el profesor Roy existen distintas tendencias que son producto de una evolución endógena del Euroislam. El planteamiento es algo diferente del del profesor Elorza, Ve factible una evolución endógena, pero en un marco complejo, dado que “ lo que está dirigiendo la evolución del Euroislam no es el debate ideológico, sino las interacciones concretas entre los musulmanes europeos y la sociedad no musulmana ” (p.198). Para concluir que “El islam moderado debe ser elaborado por los musulmanes en el transcurso del tiempo, y no bajo presión política o mediante un debate político forzado”, un debate entre musulmanes que se dará “algún día”, en función de las tendencias que están en marcha.

Dos trabajos algo más técnicos cierran el libro. El primero, del profesor Magnus Ranstorp, sobre Al Qaeda y el ciberespacio; y el segundo, obra de Zacharay Abuza, sobre la financiación del terrorismo islamista en el sudeste asiático. Ambos son ilustrativos sobre los aspectos operativos de la organización. El pesimismo sobre el éxito en el control financiero ha venido refrendado por los últimos informes de las Naciones Unidas.

Las conclusiones que se obtienen de la lectura de este libro pueden ser numerosas. Existe una tendencia a aplicar una marca general, la marca de Al Qaeda a todos los actos de terroristas islámicos, pero hay que distinguir entre Al Qaeda, con menos de mil activistas, los grupos asociados, como la Jemaah Islamiyah, y otros grupos que están encantados de utilizar su nombre de marca, caso de los autores de los actos terroristas de Madrid, donde los fallos de los servicios de seguridad e información españoles han sido clamorosos.

En este sentido, calificar de “terrorismo estratégico” a Al Qaeda es una impropiedad. Al Qaeda no se puede asimilar a la antigua Unión Soviética por mucho que pueda interesar en un momento dado exagerar la amenaza terrorista, independientemente de las consecuencias de sustituir la Unión Soviética por el terrorismo islámico, incluso para un diálogo de civilizaciones.

El diagnóstico sobre la forma de actuación es también variable. No me parece suficiente el mero reforzamiento de los servicios de información para atajar este fenómeno, sobre cuyas posibilidades de evolución doctrinal caben diversas interpretaciones. Son necesarias, aunque no suficientes, también otro tipo de medidas, esencialmente de reforma y participación política y modernización económica. Y es necesario un claro acuerdo no sólo sobre el terrorismo sino sobre los estados de especial preocupación, donde no están tampoco todos los que son.

Un aspecto esencial, la financiación del terrorismo, es difícil de perseguir y la sofisticación de medios a disposición del terrorismo y el crimen organizado es creciente.



Lo que parece claro es que si la hipótesis de Bruce Hoffman de un atentado monumental en marcha (con armas de destrucción masiva — “ worst case scenario”) se acabara materializando, hipótesis que hoy por hoy puede ser debatible, el choque de civilizaciones estaría servido. La demonización del islam entonces sí posiblemente sería su consecuencia y se acabaría con la permisividad en los flujos migratorios ilegales, asunto que, curiosamente, todavía en la práctica, está en un segundo nivel de interés y exigencia en diversos estados.



UNISCI Discussion Papers

CRÍTICA DE LIBROS:

Sabahi, Farian y Warner, Daniel (2004): *The OSCE and the Multiple Challenges of Transition: the Caucasus and Central Asia*.

Aldershot, Ashgate.

ISBN 0754636062. 224 pp.

AUTOR¹:	ALBERTO PRIEGO UNISCI
FECHA:	Octubre 2004

Este trabajo agrupa a autores de gran valía profesional combinando a profesionales de la diplomacia, con académicos lo que aporta al trabajo una perspectiva práctico-teórica. Sin embargo, la estructura del mismo y la elección de los temas no es, a mi entender, del todo acertada. El libro está dividido en cuatro partes que tienen cierto sentido, aunque quizás al ser un libro sobre la OSCE debería haber recogido su división en cestas. Así en la primera parte encontramos tres capítulos de gran valía. Dos de ellos están dedicados a la política de la OSCE hacia Asia Central y el Cáucaso y un tercero, de gran interés, dedicado a la política de la República Popular China hacia la zona. La elección del análisis de China no es quizás el más adecuado ya que hay otros actores con una presencia más importante en la región. De hecho, en el capítulo 2, Mohammed-Reza comenta que la R.P. China ha incrementado sus relaciones con Asia Central desde finales de los 80 y que otros Estados como Rusia, Turquía, Irán o incluso Pakistán con mantienen un posicionamiento en esta región una herencia histórica que se remonta en el tiempo. Fuera de esta particular visión, hay que alabar el trabajo realizado por Victor-Yves Gheballi en el capítulo 1 al sintetizar en escasas diez páginas la evolución de la política de la OSCE hacia la región. Al tiempo, Victor-Yves Gheballi señala, con gran maestría, que existe una diferencia entre los temas que a éstos nuevos Estados les preocupan y aquellos en los que la OSCE está trabajando. Mientras, la OSCE se centra más en cuestiones como libertad de prensa o respeto por los derechos humanos los Nuevos Estados Independientes piden una mayor implicación en aquellas cuestiones que minan su desarrollo, principalmente, el medio ambiente y la transición económica.

La segunda parte que trata la cuestión de *Nation-Building* tiene un capítulo dedicado a su aplicación en Asia Central y otro al Cáucaso. Sin embargo, vemos de nuevo el mismo problema que en la primera parte, hay un capítulo dedicado a la política rusa hacia Georgia que nada tiene que ver con el concepto de *nation-building*. El capítulo cuarto, el dedicado a Asia Central, trata el tema de la identidad nacional en Asia Central con el Islam como telón de fondo. Shirin Akiner, afirma que tras el vacío de identidad que dejó el comunismo en el espacio post-soviético. Así, la mayoría de los gobiernos de Asia Central han adoptado el Islam

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.



como ideología estatal. El problema está siendo controlar las influencias radicales procedentes del exterior que están calando en estas sociedades desarticuladas. El capítulo quinto, escrito por Per Normak, mantiene una línea neutral, y a mi modo de ver acertada, en lo que a Georgia y Rusia se refiere. El autor, ensalza la naturaleza contradictoria de estas relaciones ya que Moscú ha mantenido una posición ambigua e interesada con esta república. Por un lado, apoya la integridad territorial defendida por Tblisi, mientras que por el otro alienta a los guerrilleros de Abjasia y Osetia del Sur a combatir contra el gobierno de Georgia. Esta contribución atesora calidad, pero se encuentra en una sección inadecuada. El último capítulo de esta sección, el sexto, trata de esclarecer la construcción de la nación en los tres Estados Transcaucásicos. Si bien en el caso de Asia Central existen elementos comunes, como el Islam, en el Cáucaso no se puede meter a los tres Estados en el mismo saco ya que cada Estado tiene sus características propias. El autor, Alexander Rondeli, georgiano de nacimiento, analiza los tres casos bajo la óptica de su propio país. Habla de sociedades multiétnicas cuando tanto la armenia como la azerí son, en general, compactas y muy homogéneas. Tanto la sociedad armenia, debido a su religión, y la azerí, por sus condiciones étnico-religiosas turco-chiies, son dos pueblos donde la identidad nacional están claramente establecidas. Por último, tras la llegada al poder Saakashvili la situación de Georgia no puede ser analizada en los mismos términos del período Shevardnadze.

La tercera parte del libro se encarga de las cuestiones económicas en la región. De nuevo, encontramos el mismo problema que venimos comentando a lo largo del libro. De los tres capítulos, que componen esta sección tan sólo el último trata sobre la dimensión económica y ecológica de la OSCE. El primer capítulo de esta parte, el séptimo, nos da una idea la implicación de los EE.UU en la región del Cáucaso. El autor sostiene que el trazado del oleoducto BTC es una cuestión política y que no va a solucionar el problema, cada vez más grave, de los altos precios del petróleo. El siguiente capítulo, el octavo, es uno de los más brillantes de todo el estudio. El profesor Farian Sabahi, gran conocedor de las relaciones azerí iraníes, nos explica los problemas existentes entre estos dos vecinos desde una perspectiva histórico-política. Como colofón a este capítulo, Farian Sabahi concluye con un estudio del incidente protagonizado en 2001 por la BP y las patrulleras iraníes por el control de los pozos fronterizos. La sección finaliza con un capítulo, el noveno, en el que se hace un análisis aséptico sobre la política de la OSCE en la región desde la perspectiva económica y ecológica.

Por último, tenemos que hablar de la cuarta parte. Esta sección está compuesta por dos capítulos, uno más concreto sobre Georgia, y otro más general que atesora gran calidad. El primero nos introduce en la problemática realidad georgiana con sus conflictos en Osetia del Sur y en Abjasia. El autor concluye diciendo que se ha avanzado mucho en las relaciones entre Tblisi y las zonas secesionistas, mientras que se ha retrocedido en la democracia. La realidad es justamente al contrario, Saakashvili ha avanzado mucho en la democracia pero ha estado al borde de la guerra con Osetia del Sur.

El último capítulo, el número 12, es uno de los mejores del libro. El autor Shhrbanou Tadjbakhsh, nos hace una evolución del concepto de *Human Security*, desde su creación en 1994 hasta su redefinición tras el 11-S. Junto a este concepto utiliza el de *Mutual Vulnerability*, de Jorge Nef, y los aplica a la situación en Asia Central. Así concluye que es necesaria una acción de conjunto para unos problemas que afectan a todo el globo. En lo que se refiere a Asia Central recomienda seguir trabajando en la democratización, respeto de los derechos humanos, eliminación de la pobreza, etc... pero siempre desde la coordinación de las políticas de los cinco estados que comparten la región. Por poner un pero, se hace necesaria una alusión a Barry Buzan, gran impulsor de éstos conceptos en la década de los 90.



En general podemos concluir diciendo que el libro analizado es una obra de contrastes en la que encontramos grandísimas aportaciones como las de Tadjbakhsh, Akiner o Sabahi y otros capítulos cuya calidad es menor. Además, una mejor organización del capitulado hubiera mejorado mucho la obra. No obstante los estudiosos de la región tienen en este trabajo un elemento para la reflexión y el enriquecimiento.



UNISCI Discussion Papers

CRÍTICA DE LIBROS:

Fisas, Vicenç (2004): *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*. Barcelona, Paidós.
ISBN: 8449315794. 227 pp.

AUTOR¹:	XIRA RUIZ CAMPILLO UNISCI
FECHA:	Octubre 2004

El área de la prevención de conflictos está, de unos años a esta parte, en pleno auge en la comunidad internacional. Podría decirse que el 11 de septiembre supuso un nuevo empuje tanto para las políticas realistas –representadas por Estados Unidos–, como para las políticas que apuestan más por las políticas de prevención a través del diálogo y la cooperación, área ésta representada por la Unión Europea. Este auge de los temas de prevención ha vuelto a poner en boga los estudios sobre paz y conflictos, tanto la forma de evitarlos como la de afrontarlos una vez estos han estallado.

Vicenç Fisas, director de la Escola de Cultura de Pau de la Universitat Autònoma de Barcelona, titular de la Càtedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de dicha universidad y autor de varios libros y artículos sobre conflictos, entra a profundizar con esta nueva obra en las distintas formas de negociación en el ciclo de los conflictos. *Procesos de paz y negociación en conflictos armados* hace un recorrido por los distintos tipos de negociación y mediación que se pueden dar a lo largo de un conflicto y por el papel que los actores desempeñan en cada uno de ellos. Además, el autor hace un análisis del porqué algunas negociaciones fructifican y otras no.

El libro está dividido en cinco capítulos a lo largo de los que el autor hace un recorrido a través de los conflictos más actuales de nuestra historia, como el de Indonesia, Filipinas, Sri Lanka, Sudán, Colombia, Burundi, Rusia o Iraq y de las distintas formas de negociación, mediación y procesos de paz que se han dado.

La primera parte del libro sirve a modo de introducción, haciendo un análisis sobre la naturaleza de los nuevos tipos de conflictos, los nuevos actores y las distintas clases de negociación que pueden darse a lo largo de un mismo conflicto. Asimismo, se hace un breve repaso teórico de los estudios sobre la resolución de conflictos y la investigación sobre la paz,

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI



así como de las distintas formas de abordar los conflictos. Finalmente, el autor analiza las diferentes vías de negociación y mediación en los conflictos armados.

Este libro forma parte de un proyecto de seguimiento de los procesos de paz que hay en el mundo dentro de los programas de investigación de la Escola de Cultura de Pau de la Universidad Autónoma de Barcelona (www.pangea.org), algo que se nota en la cantidad de ejemplos y gráficos que se aportan al lector. La claridad y sencillez con que Fisas explica el comportamiento de los actores en los conflictos es un valor añadido a esta obra, destinada tanto a neófitos en la materia como a diplomáticos, políticos y actores armados.

En el libro quedan perfectamente analizados los procesos de negociación y de mediación, haciendo un estudio sobre los diferentes actores intervinientes en conflictos, las prenegociaciones, los distintos elementos subjetivos y objetivos dentro de un proceso de negociación, y la dinámica de la misma. A pesar de que el libro está centrado en los conflictos armados, la realidad es que los procesos de negociación y mediación que describe Fisas pueden extrapolarse perfectamente a cualquier tipo de conflicto. En este sentido, el autor habla especialmente del conflicto vasco y de cómo podrían crearse nuevos espacios para el diálogo que saquen al País Vasco de su actual impasse.

En la parte final, Fisas examina distintos elementos de los procesos de paz, como son las condiciones mínimas para comenzar un proceso de este tipo, los criterios para que un proceso sea exitoso, los riesgos más habituales en los procesos de paz, los distintos modelos de negociación en función de los temas a negociar, el papel de la diplomacia de NNUU, los actores gubernamentales y la sociedad civil, el desarme, la desmovilización y la reintegración de excombatientes. El autor tampoco olvida analizar la razón de los fracasos en numerosos procesos de paz, como son la inexistencia de recursos económicos por parte de actores externos, la existencia de saboteadores o “*spoilers*”, la inseguridad, la desconfianza o incluso las prisas por firmar cualquier tipo de acuerdo.

Se echa en falta una conclusión o capítulo final que analice en conjunto todo lo dicho en el libro y donde se llegue a una serie de conclusiones que expongan la utilidad de los procesos de paz y la negociación para la comunidad internacional, así como el camino a seguir para conseguir que los actores internacionales efectivamente tengan entre sus prioridades este tipo de políticas. Y si bien el propio autor reconoce a lo largo de la obra que no hay soluciones universales aplicables a todos los conflictos, lo cierto es que este libro lanza el mensaje de que la paz es posible siempre que haya voluntad.



UNISCI Discussion Papers

CRÍTICA DE LIBROS:

Sakwa, Richard (2004): *Putin: Russia's Choice*.
Londres / Nueva York, Routledge.
ISBN 0-415-29663-3. 307 pp.

AUTOR:

**JAVIER MORALES
UNISCI**

FECHA:

Octubre 2004

Las universidades y centros de investigación británicos cuentan con algunos de los mejores especialistas en la Rusia postsoviética, entre los que se cuentan autores de la talla de Roy Allison, Oksana Antonenko, Archie Brown, Margot Light, Neil Malcolm o Stephen White. Por esta razón, no es de extrañar que el primer trabajo publicado en Occidente que analiza de forma comprehensiva la figura de Vladimir Putin y su mandato de 2000 a 2004 sea obra de uno de ellos: el profesor Richard Sakwa, de la Universidad de Kent. Para los investigadores de la transición rusa desde el fin de la URSS, Sakwa es ante todo el autor del manual introductorio más completo sobre el tema: *Russian Politics and Society*,² con tres ediciones publicadas; la obra que aquí nos ocupa conserva la amplitud de su predecesora, ya que analiza no sólo los cambios políticos producidos desde la llegada de Putin al poder, sino también los aspectos económicos, sociales y culturales.

Uno de los rasgos más destacados se encuentra en su primer capítulo, dedicado a los antecedentes personales del presidente ruso desde su infancia en Leningrado (actual San Petersburgo) hasta su llegada a Moscú para trabajar en la Administración Presidencial; pasando por su servicio como agente del KGB, y su entrada en la política de la mano del alcalde de su ciudad natal, Anatoli Sobchak. El autor nos ofrece el retrato más completo de los publicados hasta ahora, gracias al empleo de fuentes rusas como las de Blotski,³ Mujin⁴ o Bortsov.⁵ De esta forma, consigue compensar en parte el sesgo de las declaraciones del propio Putin: especialmente la serie de entrevistas publicadas en forma de libro durante la campaña

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.

² Sakwa, Richard (1993, 1996, 2002): *Russian Politics and Society*. Londres / Nueva York, Routledge.

³ Blotskii, Oleg (2002): *Vladimir Putin: istoriya zhizhni* (vol. 1) y *Vladimir Putin: doroga k vlasti* (vol. 2). Moscú, Mezhdunarodniye Otnosheniya.

⁴ Mujin, Alexei A. (2002): *Kto est mister Putin i kto s nim prishel? Dose na Prezidenta Rossii i ego spetssluzhbi*. Moscú, TsPI.

⁵ Bortsov, Yuri (2001): *Vladimir Putin*. Moscú / Rostov, Feniks.



electoral de 2000, las cuales —por encontrarse traducidas al inglés— constituyen la fuente más profusamente citada por los analistas occidentales.⁶

El segundo capítulo enmarca la llegada de Putin al poder en el contexto de la transición postsoviética, poniendo de relieve su rechazo a los métodos drásticos de reforma en favor de medidas más gradualistas. El autor destaca su búsqueda de lo que denomina una “tercera vía” para Rusia: superar la nostalgia de la URSS —un sistema que no consiguió sacar al país del atraso—, pero rechazando la implantación *per se* de los modelos políticos y económicos occidentales. La consolidación del control presidencial sobre el Estado, por medio de la formación de una base propia de poder, es tratada en el tercer capítulo, donde se explica la sustitución en los puestos clave de la “Familia” yeltsiniana por personas de confianza de Putin, tanto ex-compañeros de los órganos de seguridad como liberales de su etapa en San Petersburgo.

Posteriormente, Sakwa analiza las medidas adoptadas en cada uno de los principales ámbitos de actuación gubernamental: consolidación del funcionamiento del Estado, reducción de la influencia política de los oligarcas, presiones a los medios de comunicación (capítulo 4); concentración del sistema de partidos (capítulo 5); refuerzo de la “vertical de poder” del centro federal sobre las regiones (capítulo 6); construcción de una identidad nacional en la que se reconcilien las tradiciones zarista, soviética y postsoviética; lucha contra los separatismos, como en el caso de la guerra de Chechenia (capítulo 7); reformas económicas (capítulo 8); y reorientación de la política exterior (capítulo 9). La obra se cierra con unas conclusiones y un apéndice con el documento “*Russia at the turn of the millenium*”, en el cual Putin exponía su propia visión de la situación del país a finales de 1999.

Los principales aciertos de este libro residen, además de en la diversidad de los temas tratados, en la huída de caracterizaciones reduccionistas de la figura del presidente ruso, identificando las múltiples facetas —en algunos casos, contradictorias— de su personalidad y su proyecto político. Putin aparece, al mismo tiempo, como un producto del sistema soviético y de la Rusia postsoviética; como un defensor de la identidad del país y su herencia histórica, y un reformador que pretende equipararlo a las potencias occidentales. En esto, como señala Sakwa, no se aleja de Yeltsin tanto en las intenciones como en los medios: frente a la competencia abierta entre actores y grupos de interés vigente en la etapa anterior, Putin ha logrado imponer su autoridad sobre el sistema político a través de medidas gradualistas, mucho más eficaces.

No obstante, si bien el autor considera que el presidente ruso ha contribuido a dar por finalizada la época “revolucionaria” iniciada en 1991, sustituyendo el clima de “excepcionalidad” por otro de “normalidad”, y haciendo más estable y predecible el país con respecto a la época de Yeltsin, consideramos que no otorga la necesaria relevancia a los rasgos autoritarios mostrados por Putin desde su llegada al poder. Si bien un Estado que funcione es una condición previa para que exista una democracia moderna, algunas de las medidas adoptadas en Rusia —como las restricciones a la libertad de prensa— impiden el desarrollo de la todavía muy débil sociedad civil, sin la cual el sistema democrático queda vacío de significado. Sakwa reconoce esta contradicción, cuando afirma que la Rusia de Putin no es una versión moderna del estancamiento de Brezhnev, pero tampoco una democracia liberal.⁷ Por tanto, de la capacidad del régimen de autolimitarse, sometiéndose al ordenamiento

⁶ Gevorkian, Natalia; Timakova, Natalia y Kolesnikov, Andrei (2000): *Ot pervogo litsa: razgovori s Vladimirom Putinim*. Moscú, Vagrius [trad. inglesa (2000): *First Person: An Astonishingly Frank Self Portrait by Russia's President*. Londres, Hutchinson].

⁷ Sakwa (2004), *Putin: Russia's Choice*, Londres / Nueva York, Routledge, p. 246.



constitucional que pretende reforzar, dependerá el éxito de la modernización emprendida por Putin.

En conjunto, se trata de una magnífica obra que plantea cuestiones de gran interés a la luz de los acontecimientos que se están desarrollando desde el inicio del segundo mandato de Putin en 2004; y que contribuye de forma innovadora al debate académico actual sobre la conceptualización del sistema político ruso.



UNISCI Discussion Papers

CRÍTICA DE LIBROS:

Wallace, William y Soogil, Young (2004): *Asia and Europe: Global Governance as a Challenge to Cooperation.*

Tokio, CAEC / JCIE.

ISBN: 4889070737. 188 pp.

AUTOR¹:	GRACIA ABAD QUINTANAL UNISCI
FECHA:	Octubre 2004

El Consejo de Cooperación Asia-Europa nos ofrece una nueva obra, coordinada por los profesores William Wallace y Young Soogil que, en esta ocasión, pone sobre la mesa las dificultades por las que, precisamente en un momento de profundos cambios en el contexto internacional, atraviesan el multilateralismo y las instituciones internacionales y, junto a ello, la necesidad de dar respuesta a tales dificultades. Los autores hacen hincapié en la importancia de desarrollar un nuevo sistema de gobierno global, en las distintas modalidades de cooperación que pueden contribuir a tal desarrollo y en las aportaciones que Asia y Europa y la cooperación entre ambas pueden hacer en este sentido.

El libro consta de una introducción y cuatro partes, divididas éstas últimas, a su vez, en dos capítulos.

En la introducción se pone de manifiesto la inadecuación entre la realidad actual del sistema internacional, marcada por la interdependencia económica, los cambios en las comunicaciones y con ello en el significado de las fronteras, y la creciente imposibilidad de alcanzar aisladamente la seguridad, por una parte y unas instituciones globales que siguen funcionando con estructuras diseñadas hace sesenta años. De este modo, las estrategias multilaterales existentes no han servido para promover el desarrollo social y económico, como se esperaba y tampoco han sido capaces de contribuir adecuadamente al fortalecimiento de la paz y seguridad internacionales.

Esta situación ha contribuido a generar, además, la desilusión de los Estados Unidos, con un sistema que ellos mismos ayudaron a diseñar tras la Segunda Guerra Mundial. Esta desilusión, que va más allá de una Administración concreta, vendría determinada por la lentitud de las negociaciones multilaterales y los modestos acuerdos que generalmente se alcanzan en los marcos multilaterales.

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI



Frente a ello, los autores consideran que Asia y Europa, ambas más interesadas que EEUU en fortalecer las instituciones multilaterales, deben cooperar para lograr tal fin, contribuir a reformar las instituciones y procesos multilaterales de modo que sean más eficaces y hacer ver a EEUU la importante contribución que juntas realizan a las instituciones globales que, en términos financieros, se traduce en el 60% del total de contribuciones.

La primera parte propiamente dicha entra de lleno en la cuestión del gobierno global. En el primer capítulo los autores, Karl Kaiser y William Wallace, señalan que tras el fin de la Guerra Fría se hace necesario un nuevo sistema de gobierno global que se adapte al nuevo escenario ya que una serie de nuevos desarrollos –interdependencia, terrorismo, reafirmación del poder de EEUU-, junto con la desaparición de la bipolaridad y algunos elementos del sistema que sale de Westphalia hacen que tal adaptación haya desaparecido. Así, tras definir el concepto de gobierno global, hacen un repaso de cómo elementos nuevos del sistema internacional como el incremento constante de relaciones transnacionales, los tráfico o el terrorismo internacional han minado el sistema de Westphalia y han hecho de la cooperación la única opción si se quiere mantener unos mínimos controles y regulaciones. Los autores van incluso algo más allá y afirman que ciertas funciones del estado moderno van a requerir ahora cooperación e, incluso, mutua intervención en la tradicional esfera interna. Así, apuntan que, en ese contexto, la intervención humanitaria y el cambio forzado de régimen pueden ser necesarios pero dentro del marco de Naciones Unidas y sobre la base de reglas acordadas previamente. Ahora bien, los autores advierten también de las dificultades que entraña el desarrollo efectivo de un modelo de gobierno global y la creación de un marco consensuado con el que favorecer el buen gobierno allí donde no existe, habida cuenta de que esos Estados afirmarían siempre asentarse sobre valores diferentes de los occidentales.

A continuación, en el segundo capítulo, el profesor Watanabe Koji trata de poner de relieve las lecciones que se pueden extraer de la Guerra de Irak. Así, tras constatar la sucesión de eventos que siguen a los atentados del 11 de septiembre de 2001, esto es la declaración de la guerra al terrorismo por parte de EEUU, los cambios en la estrategia de seguridad nacional norteamericana y la decisión de intervenir en Irak, aboga por persuadir a EEUU para que abandone la vía unilateralista y, en cambio, trate de liderar un nuevo marco multilateral acorde a nuevas reglas y normas que deberán ser definidas colectivamente. Apunta que incluso una superpotencia no es omnipotente y que el poder y la capacidad pueden no bastar cuando se trata de lograr el apoyo de la gente y la paz. En esta misma línea, sugiere que se establezca en el marco de la ONU un mecanismo que se encargue de examinar la amenaza de evidencia en una situación dada que justificaría un eventual uso anticipatorio de la fuerza. Junto a ello insiste en la necesidad de una lucha coordinada contra el terrorismo y de no abandonar cuestiones básicas como la que se refiere a la definición del terrorismo y sus causas profundas. A pesar de todo también insiste en la necesidad de una mayor efectividad de las Naciones Unidas ya que su ausencia podría haber incentivado el unilateralismo.

La segunda parte aborda la cooperación en materia de seguridad. En ella, en el tercer capítulo, la profesora Mely Caballero-Anthony analiza la relación entre los desafíos a la seguridad y el gobierno global desde la perspectiva asiática. La autora se pregunta si, a la vista de los cambios a que hemos asistido en los últimos tres años cabe pensar que los nuevos desafíos a la seguridad han debilitado las aproximaciones cooperativas a la seguridad previamente delineadas y, con ello, si se ha perdido la oportunidad de promover la idea de la seguridad humana.



La autora parte a este respecto de dos argumentos:

- La importancia que para Asia tiene mantener las dinámicas de cooperación en materia de seguridad, en especial teniendo en cuenta las incertidumbres que caracterizan a la región.
- La contribución que Asia y Europa pueden hacer para lograr reintroducir el multilateralismo en la agenda global.

Sobre esa base desgrana las aproximaciones asiáticas a la seguridad, la cooperación y el multilateralismo al tiempo que repasa los principales episodios de la historia reciente susceptibles de arrojar luz en este sentido.

Por su parte, el Profesor Joachim Krause, en el capítulo cuarto, el segundo de la segunda parte, analiza también el papel de la cooperación multilateral a la vista de los desafíos existentes, tanto antiguos como nuevos, a la seguridad. En este sentido, apunta que las diferencias de enfoque entre Asia y Europa, de un lado y EEUU, de otro, no son nuevas, pero que ahora se vinculan a cuestiones de mayor calado y profundidad, como son la utilidad y eficiencia del multilateralismo en el mundo de hoy y la contribución que puede hacer en el contexto de los actuales problemas de seguridad. Señala igualmente que las diferencias entre Asia y Europa respecto del multilateralismo, marcadas por el hecho de que Asia y Europa lo ven como el principal cauce de estructuración de las Relaciones Internacionales en tanto que EEUU lo ve con peores ojos a pesar de haberlo inventado, vienen determinadas por el elemento del poder ya que, mientras Asia y Europa son militarmente débiles y ven el multilateralismo una herramienta para influir en la conducta de la única superpotencia, EEUU lo analiza en función de la medida en que le permite dar una solución eficiente a los problemas. Junto a todo ello, el autor desgrana una tipología del multilateralismo y trata de profundizar en las causas de la crisis que experimenta.

La tercera parte del libro, dedicada a la cooperación económica se inicia con un capítulo de Richard Higgott relativos a las instituciones multilaterales de cooperación económica y su valor como herramientas de gobierno global. Con ese fin repasa el concepto mismo de gobierno global y su significado en el contexto económico, el momento por el que atraviesan las instituciones de gobierno global como la OMC o el IFM, con particular atención al papel que Estados Unidos juega en relación con ellas, las expectativas para la reforma de tales instituciones a comienzos del siglo XXI y la contribución que, en su caso, podrían o no hacer Asia y Europa a tal reforma.

Esta tercera parte queda completada por otro capítulo, el sexto del libro, obra de Young Soogil y relativo a la Cooperación entre Asia y Europa en lo que se refiere al gobierno global en materia financiera. En el se plantea, cómo la crisis financiera que barre buen número de los países de Asia en 1997 les hace caer en la cuenta no sólo de la debilidad de sus economías sino de la volatilidad de los mercados internacionales de capital y de las limitaciones de las instituciones financieras globales, además de suscitar una notable desilusión con estas últimas. Algo que se vio agravado porque, a pesar de que tras la crisis, en un primer momento la Comunidad Internacional parecía determinada a introducir reformas, después esa voluntad de cambio quedó dormida. Todo ello motivó que los Estados asiáticos comenzaran a buscar sus propias soluciones, esta vez de carácter regional, aunque tampoco parece ser fácil ni desde luego requerir poco tiempo, ya que existen numerosos puntos de desacuerdo. Sin embargo, el



autor está convencido de que permanece la necesidad de una reforma del sistema financiero global, en el marco de la cual los Estados de Asia pudieran lograr una mayor participación, acorde con su importancia económica a nivel internacional. El autor concluye presentando las estrategias que, desde el punto de vista de Asia, mejor podrían contribuir a la reforma del sistema de gobierno global en el terreno financiero.

La cuarta y última parte del libro está dedicada a la cooperación para el desarrollo. La profesora Mari Pangestu, en el capítulo siete se centra en la relación entre gobierno global, comercio y desarrollo. La autora comienza apuntando que si bien la globalización se han visto como necesarias en el afán por lograr un cierto crecimiento económico, también había que recordar que la globalización además de beneficios tenía costes y tratar de gestionar los segundos y de que los primeros alcanzaran al mayor número posible de economías. A este respecto considera igualmente importantes las acciones a poner en marcha tanto a nivel nacional en las diferentes economías como a nivel global. En las páginas que siguen, la autora presenta el debate acerca de los vínculos entre comercio y desarrollo, apuntando cuáles son las metas planteadas en ese sentido actualmente y las deficiencias en la actual arquitectura del desarrollo en relación con las cuales destaca la necesidad de tener en cuenta las notables diferencias existentes entre los propios países en vías de desarrollo. Posteriormente analiza la influencia del sistema de gobierno global existente en relación con las cuestiones relativas al desarrollo, centrándose especialmente en el papel que juega la OMC al respecto y en cómo los fracasos de ésta se relación con la proliferación de procesos regionales en Asia. El capítulo concluye con unas recomendaciones relativas a las estrategias a poner en marcha en los niveles nacional, regional y global pero también desde el proceso ASEM, ya que sí Asia y Europa que juntas cuentan con un notable porcentaje del comercio mundial logran actuar de común acuerdo, pueden lograr una influencia no desdeñable en el debate sobre el comercio.

La sección y el libro concluyen con un capítulo del profesor Richard Robinson acerca de las vinculaciones entre gobierno global y desarrollo pero, esta vez, planteando los nuevos problemas que surgen en relación con ello en una “era de la seguridad”. El autor plantea al principio del capítulo la dificultad de evaluar cómo se están abordando las cuestiones relativas al desarrollo por la diversidad de actores implicados e, incluso, por los cambios que ha experimentado el concepto mismo de desarrollo. Posteriormente, al o largo del resto del capítulo trata de dar respuesta a cómo se ha llegado al punto actual en lo que se refiere al desarrollo, cuál es la implicación que para las políticas de desarrollo tiene el énfasis actual en las cuestiones de seguridad y en qué medida dicho énfasis puede minar las relaciones cooperativas multilaterales orientadas al desarrollo, si Europa tiene una visión diferente acerca de cómo los sistemas de gobierno global pueden contribuir al desarrollo y cuáles son las expectativas para el futuro en relación con el desarrollo y con la cooperación Asia-Europa en este terreno.

El libro, constituye una excelente aportación en relación a la contribución que la cooperación Asia-Europa puede hacer a los procesos e instituciones de gobierno global en su función como reguladores del conjunto del sistema internacional. La cuestión de la función que las relaciones Asia-Europa juegan en lo que hace al establecimiento de reglas que incrementen la predictibilidad del sistema internacional no es nueva, pero sí lo es su análisis desde la perspectiva de la crisis por la que atraviesa el multilateralismo y de los cambios y mejoras que son necesarios en relación con el gobierno global para que sea realmente efectivo. Junto a ello hay que decir que las cuestiones relativas al gobierno global y a las dificultades actuales del multilateralismo, abordadas en el libro con bastante acierto y profundidad ponen



sobre la mesa una serie de problemas y realidades de carácter internacional a los que se deberá dar respuesta en los próximos años y sobre los que deberán abundar futuros estudios.