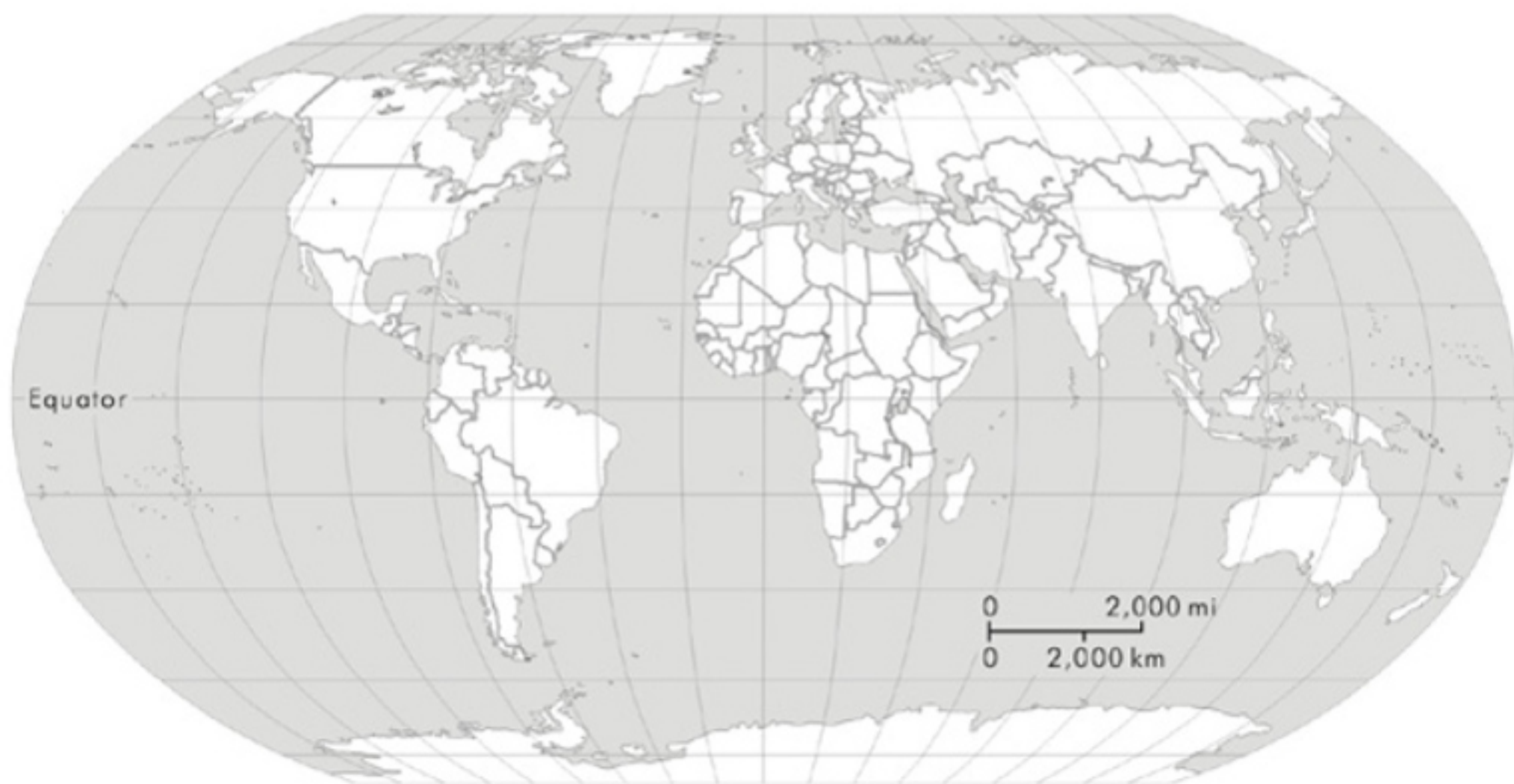


# ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE

Volumen 14 - 2011 / nº 1.

1<sup>er</sup> semestre (enero-junio)

SECCIÓN DEPARTAMENTAL DE  
DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO  
Y RELACIONES INTERNACIONALES



Facultad de Ciencias de la Información  
Universidad Complutense de Madrid

ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE



ISSN: 1575-7056

Depósito legal: M-34308-1999

Diseño y maquetación: Roberto Salas.

Taller de Medios Impresos.

Facultad de Ciencias de la Información (U.C.M.)

ESTUDIOS INTERNACIONALES  
DE LA  
COMPLUTENSE

Volumen 14 - 2011 / nº 1  
1<sup>er</sup> semestre (enero - junio)

SECCIÓN DEPARTAMENTAL DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO  
Y RELACIONES INTERNACIONALES



Facultad de Ciencias de la Información  
Universidad Complutense de Madrid

# ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE

Revista semestral editada por la Sección Departamental del Departamento Interfacultativo de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales)

## DIRECTOR

Dr. RAFAEL CALDUCH CERVERA. Catedrático. UCM.

## CONSEJO DE REDACCIÓN

D<sup>a</sup>. AMAL ABU WARDA PÉREZ. Investigadora de formación del Programa FPU/MEC. Dpto. de Derecho. Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales). UCM.  
Dra. CONCEPCIÓN ANGUITA OLMEDO. Profesora Contratada Doctora de Relaciones Internacionales. UCM.  
Dra. DELIA CONTRERAS. Profesora Contratada Doctora de Relaciones Internacionales. Univ. San Pablo CEU.  
D. ALFREDO CRESPO ALCÁZAR. Investigador de la Fundación Iberoamérica-Europa.  
Dra. MERCEDES HERRERO DE LA FUENTE. Profesora de Periodismo Internacional. U. Antonio de Nebrija.  
Dr. JOSE LUIS NEILA HERNÁNDEZ. Profesor de Historia. Universidad Autónoma de Madrid.  
Dr. JOSE MARÍA PEREDO POMBO. Profesor de la Universidad Europea de Madrid.

## CONSEJO CIENTÍFICO

Dr. NAJIB ABU-WARDA. Profesor Titular de Relaciones Internacionales. UCM.  
Dra. PAZ ANDRES SÁINZ DE SANTAMARÍA. Catedrática de D<sup>o</sup> Internacional Público. Universidad de Oviedo.  
Dra. ESTHER BARBÉ IZUEL. Catedrática de Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Barcelona.  
Dr. ALEJANDRO CHANONA BURGUETE. Presidente de la AMEI. Profesor de la Univ. Nacional de México.  
Dr. JUAN EMILIO CHEYRE. Doctor por la UCM. General del Ejército de Chile.  
Dr. ARTURO CONTRERAS POLGATTI. Oficial del Estado Mayor del Ejército de Chile. Doctor en Estudios Americanos. Universidad de Santiago. Chile.  
Dr. JOSÉ ESTEVES PEREIRA. Catedrático de Ciencia Política. Universidad Nova de Lisboa. Portugal.  
Dra. JEANNETTE IRIGOIN-BARENNE. Directora del Instituto de Estudios Internacionales. Univ. de Chile.  
Dr. CARLOS JIMÉNEZ PIERNAS. Catedrático de D<sup>o</sup> Internacional Público. Universidad de Alcalá de Henares.  
Dr. FELIPE MARAÑA MARCOS. Profesor Titular de Relaciones Internacionales. UCM.  
Dra. MARÍA FUENCISLA MARÍN CASTÁN. Profesora Titular de Relaciones Internacionales Directora de la Sección Departamental. UCM.  
Dr. JUAN CARLOS PEREIRA CASTAÑARES. Catedrático de Historia Contemporánea. UCM.  
Dra. MARÍA JOSÉ PÉREZ DEL POZO. Profesora Contratada Doctora de Relaciones Internacionales. UCM.  
Dra. DOLORES RUBIO GARCÍA. Profesora Contratada Doctora de Relaciones Internacionales. UCM.  
Dr. MODESTO SEARA VÁZQUEZ. Rector de la Universidad Tecnológica de la Mixteca. México.  
Dra. SOLEDAD SEGOVIANO MONTERRUBIO. Profesora de Relaciones Internacionales. UCM.  
Dr. JORGE JOSÉ TORRES. Director del Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano (IDELA/UNT). Universidad Nacional de Tucumán.

## SECRETARÍA Y COORDINACIÓN

D<sup>a</sup>. AMAL ABU WARDA PÉREZ. Investigadora de formación del Programa FPU/MEC.  
Dpto de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales). UCM.

---

ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE ES UNA REVISTA QUE ESTÁ INCLUIDA EN EL CATÁLOGO LATINDEX (N<sup>o</sup> DE REGISTRO DEL INSTITUTO Y ESTUDIOS DOCUMENTALES SOBRE CIENCIA Y TECNOLOGÍA –ANTES CINDOC– 547447) Y EN EL CATÁLOGO DE LA BIBLIOTECA NACIONAL DE ESPAÑA.

*Estudios Internacionales de la Complutense* es una revista semestral que publica dos números al año, junio y diciembre. La revista no se hace responsable de las opiniones de los autores vertidas en los Estudios. *Estudios Internacionales de la Complutense* tiene como objetivos científicos ampliar los conocimientos sobre temas internacionales, conjugando las aportaciones de diversas áreas científicas: Relaciones Internacionales, Economía, Derecho, Historia y Ciencias de la Información, además de facilitar la utilización de los métodos y técnicas de análisis e información internacionales.

Sección Dptal. de D<sup>o</sup> Inter. Público y RR.II.  
Facultad de CC. de la Información. Planta 2<sup>a</sup> Despacho 225-2  
Avda. de la Complutense s/n<sup>o</sup>. 28040 Madrid  
Teléfono: 91-394 20 68. Telf/Fax: 91- 394 21 91  
Web: <http://www.ucm.es/info/sdreliint>  
Recepción de estudios: María José Pérez del Pozo, [mjperezp@ccinf.ucm.es](mailto:mjperezp@ccinf.ucm.es)

## NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en Estudios Internacionales de la Complutense deberán cumplir las normas que se enumeran a continuación:

- Los estudios deberán ser originales e inéditos y no debe estar comprometida su publicación en otro medio. La publicación de Estudios está abierta a especialistas nacionales y extranjeros.

- Los estudios tendrán un mínimo de quince y un máximo de veinticinco páginas, incluyendo gráficos, cuadros, notas a pie y bibliografía, escritas en DIN A 4, con letra tipo Times New Roman de cuerpo 12, con interlineado sencillo y los siguientes márgenes: 2,5 cm. (superior e inferior), 2,5 cm. (el interior) y 2 cm. (el exterior). Las ilustraciones que se presenten no podrán suponer más de un 10% del estudio.

- En la primera página se indicará: título del estudio, nombre y apellidos del autor o autores, dirección, teléfono, fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe incluir también un breve curriculum vitae (con e-mail) y la dirección postal para el posterior envío de ejemplares.

- Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido en español y en inglés o francés, que no excederá de 15 líneas. Además, deberá señalar las palabras clave –sin justificar en el margen, separadas por comas y en mayúsculas- con las que clasificar el Estudio.

- Cuando haya que reproducir gráficos, éstos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla.

- Las notas irán siempre a pie de página, escritas en letra tipo Times New Roman de cuerpo 10. Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:

- *Libros*: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): Título del libro (en cursiva), lugar de edición, editorial, año y páginas. Ejemplo: CALDUCH CERVERA, Rafael: *La Dinámica de la Sociedad Internacional*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, p. 221.

- *Artículos*: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): “Título del artículo” (entre comillas), nombre de la revista (en cursiva), número, fecha, páginas. Ejemplo: ANGUITA OLMEDO, Concepción: “Gibraltar. Cuatro décadas de avances y retrocesos: El

último pacto anglo-español”, en Revista Estudios Internacionales de la Complutense, vol. 2, 2000, nº 1, pp. 29-51.

- Cuando la referencia proceda de Internet deberá citarse la página Web completa, incluyendo la fecha de la última consulta realizada por el autor.

- Los Estudios se entregarán en Word, en la sede de la revista, vía e-mail, a la siguiente dirección: **mjperezp@ccinf.ucm.es**

- Las reseñas tendrán un mínimo de página y media y un máximo de tres páginas, escritas de acuerdo con las normas especificadas anteriormente.

- Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo).

- Recepción y aceptación de originales: Los originales cuya publicación vaya destinada al número 1, primer semestre, deberán entregarse hasta el 30 de abril. Los originales cuya publicación vaya destinada al número 2, segundo semestre, deberán entregarse hasta el 31 de octubre. La selección y evaluación de los estudios correrá a cargo del Consejo Científico, revisión de pares, en función de los objetivos establecidos y siguiendo los criterios de interés y calidad científica. En el caso de los trabajos aceptados, queda entendido que sus autores ceden a la Sección Departamental de D.I.P y RR.II los derechos de publicación y reproducción parcial o total de sus aportaciones. Los estudios que no se ajusten a las exigencias de calidad determinadas por el Consejo serán desestimados.

- La revista no se compromete a la devolución de los originales no solicitados expresamente.

- Los libros y revistas científicas enviados a la Sección Departamental cuyo contenido se adecue a los objetivos de Estudios Internacionales de la Complutense serán incluidos en la sección de Libros Recibidos.

# ÍNDICE - INDEX

## I. ESTUDIOS

Movimientos de protesta y Fuerzas Armadas en la Revolución egipcia: protagonistas del colapso de un régimen.	
Amal Abu-Warda Pérez .....	11
David Cameron en el número 10 de Downing Street: escenarios prioritarios y retos inmediatos.	
Alfredo Crespo Alcázar .....	27
Relación Islam-Estado en Indonesia 1945-2008.	
Javier Gil Pérez .....	43
Las organizaciones internacionales regionales como base para la construcción de un complejo de seguridad. Estructura de seguridad en Asia central.	
Santiago Martínez Arias .....	63
Las relaciones ruso-latinoamericanas en la primera década del siglo: renovación e intensificación selectiva.	
Graciela Zubelzú .....	85

## II. BIBLIOGRAFÍA

### II.1. RECENSIONES

Los países pobres y la trampa de la intervención.	
Karina Casas Gil .....	109
Cameron. Tras la senda de Churchill y Thatcher.	
R. Ludmilla Ortega .....	113

II.2. LIBROS CIENTÍFICOS .....	117
--------------------------------	-----





**I. ESTUDIOS**



# **Movimientos de protesta y Fuerzas Armadas en la Revolución egipcia: protagonistas del colapso de un régimen.**

- Amal Abu-Warda Pérez

Abogada y Diplomada en Estudios Avanzados de Relaciones Internacionales (UCM). Actualmente becaria AECI de investigación en la Universidad de El Cairo.

## **PALABRAS CLAVE:**

**EGIPTO  
REVOLUCIÓN  
MOVIMIENTOS DE PROTESTA  
FUERZAS ARMADAS  
TRANSICIÓN POLÍTICA**

## **KEY WORDS:**

**EGYPT  
REVOLUTION  
PROTEST MOVEMENTS  
ARMED FORCES  
POLITICAL TRANSITION**

## **Resumen**

El 25 de enero de 2011 comenzaba a escribirse una nueva página de la historia de Egipto. Un movimiento de protesta popular sin precedentes conseguía, no sólo la caída de Hosni Mubarak, tras treinta años en el poder, sino también la ruptura con décadas de autoritarismo político. A lo largo del artículo se analiza el papel de los protagonistas principales de la Revolución –los movimientos de protesta y el Ejército-, y cuáles han sido los factores determinantes de su éxito.

## **Abstract**

On January 25th, 2011 began writing a new page in the history of Egypt. An unprecedented protest popular movement, not only the fall of Hosni Mubarak, after thirty years in power, but also a break with decades of political authoritarianism. Throughout the paper examines the role of the main protagonists of the revolution –the protests and the military-, and what are the determinates of success.

## **Sumario**

I. Marco socio-político de la Revolución de 25 de enero. II. Los movimientos de protesta durante el régimen de Mubarak. III. Las Fuerzas Armadas y la Revolución de enero. IV. Conclusiones: ¿Hacia dónde se dirige Egipto?

## I. El Marco socio-político de la Revolución de 25 de enero

Independientemente de los factores que contribuyeron al inicio de las protestas y manifestaciones, no cabe duda de que la causa principal del malestar del pueblo egipcio fue el deterioro insostenible de la situación política, económica y social del país. Desde hace años, la incapacidad del sistema político para hacer frente a este escenario era evidente, y el descontento de la sociedad egipcia generalizado.

Para entender cómo se llegó a esta situación resulta necesario reflexionar sobre la evolución de los principales factores estructurales y políticos que han servido de apoyo al régimen de Hosni Mubarak a lo largo de las tres últimas décadas (1981-2011).

### I. 1. La estructura del poder y su relación con la sociedad

El régimen de Mubarak no fue una excepción al sistema político tradicional egipcio<sup>1</sup>, donde la mayoría de los cambios estructurales se llevan a cabo desde la cúspide del poder, por parte de una élite autorizada y bajo control estricto de la Jefatura del Estado, y no como resultado de la voluntad o expresión de un movimiento de masas<sup>2</sup>.

Aunque a su llegada al poder, tras el asesinato del presidente Anwar Al-Sadat, Mubarak realizó ciertos gestos de apertura, sin embargo, no tardó en decantarse por la opción de continuidad del modelo burocrático-autoritario de su predecesor.

En lo referente a la estructura de poder durante el régimen de Mubarak resulta conveniente subrayar dos cuestiones claves para entender la evolución de las relaciones entre el poder y la sociedad egipcia. La primera de ellas es el cambio que durante estos treinta últimos años ha experimentado la relación existente entre el régimen y las élites primarias o tradicionales en las que se apoyó Mubarak: altos oficiales militares y de los cuerpos de seguridad del Estado, burócratas y las élites vinculadas al Partido Nacional Democrático. La segunda hace referencia a cómo el Ejército, la institución básica de la estructura del Estado moderno egipcio y principal fuente de poder en las últimas décadas –los cuatro últimos jefes de estado fueron militares-, ha asistido a una cierta disminución de su influencia en los últimos años. Aunque las fuerzas Armadas han seguido siendo el eje vertebrador del sistema del poder egipcio –como demostró el papel que desempeñaron en la Revolución de enero-, se ha producido un desplazamiento, al menos aparente, de su presencia activa y directa en la vida política del país. Y ello a favor del peso creciente de una nueva élite. Concretamente, la representada por la “burguesía nacida al calor de las reformas liberalizadoras del infitah”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Una característica del sistema político egipcio contemporáneo ha sido la concentración en manos del presidente de la república de los principales poderes.

<sup>2</sup> HASSAN, Hamdy A.: “State versus society in Egypt: Consolidating democracy or upgrading auto-cracy”, *African Journal of Political Science and International Relations*, Vol. 4 (9), diciembre 2010, p. 319.

<sup>3</sup> KEMOU, Athina y AZAOLA, Bárbara: “El Egipto contemporáneo, entre reformas y continuidad”, en IZQUIERDO BRICHES, Ferran (ed.): *Poder y regímenes en el Mundo Árabe contemporáneo*, Barcelona, Fundación Cidob, Ediciones Bellaterra, 2009, p. 183.

El Infitah es el nombre que se dio a la política de liberalización económica iniciada por el Presidente Anwar Al-Sadat.

La nueva fórmula de equilibrios adoptada por Mubarak ha provocado serias tensiones entre las llamadas vieja y nueva guardia. El protagonismo de estos nuevos actores en el escenario político representaba una amenaza a los privilegios de las élites tradicionales, pues esta cuestión estaba directamente vinculada con la futura sucesión de Mubarak. En ningún momento, como consecuencia de estas tensiones, se llegó a reconocer oficialmente que sería Gamal Mubarak –no vinculado con el Ejército– quien asumiese el poder llegado el momento, pero lo cierto es que desde hace años se han ido adoptando medidas encaminadas a facilitar y garantizar esta sucesión. Entre los principales gestos que apoyan esta visión destacan: el nombramiento en 2002 de Gamal Mubarak como Jefe del Comité de Formulación de Políticas del Partido Nacional Democrático y, las reformas constitucionales de 2005 y 2007<sup>4</sup>.

La estabilidad del régimen anterior tuvo, por tanto, en esta fórmula de reparto equilibrado del poder, entre diferentes y reducidas élites cercanas a la cúspide del régimen, un punto de apoyo fundamental. Estrategia que, paralelamente, se sustentó en la marginación de la sociedad egipcia de las instituciones y fuentes del poder. Un escenario que quedaba garantizado, a su vez, por la represión ejercida por los múltiples mecanismos autoritarios adoptados y desarrollados por el régimen.

## ***1.2. Mubarak y las fuerzas de oposición***

Consecuencia directa de lo anterior ha sido el inmovilismo político al que se ha conducido a la sociedad egipcia. A pesar de que durante los primeros años en el poder, Mubarak redujo el nivel de represión de los opositores al régimen<sup>5</sup>, la relación con los grupos de oposición evolucionó pronto hacia un nuevo autoritarismo.

Entre los principales instrumentos utilizados para conseguir la neutralización de toda fuerza opositora, se encuentran:

---

<sup>4</sup> Una característica del sistema electoral parlamentario egipcio es la interrelación entre los resultados electorales de la Asamblea Popular y las elecciones presidenciales. Tras las reformas mencionadas, quienes pretendiesen concurrir como candidatos a las elecciones a la presidencia de la República deberán reunir una serie de requisitos. En el caso de candidaturas presentadas por partidos políticos se exige tres condiciones básicas: 1) que el partido estuviese autorizado como mínimo cinco años antes de las elecciones, 2) que el partido estuviese representado en alguna de las cámaras parlamentarias con, al menos, un escaño, y 3) que el candidato presentado hubiese formado parte del comité de dirección del partido durante como mínimo un año.

En el caso de las candidaturas independientes, se exige contar con el apoyo de, al menos, 250 firmas de apoyo en el Parlamento -con un mínimo de 65 en la Asamblea Popular y 25 en el Consejo Consultivo- y los consejos locales -dónde deberán obtenerse, en un mínimo de 14 consejos, al menos 10 apoyos por consejo-. A lo que se añade que, cada uno de los firmantes, no puede apoyar a más de un candidato.

<sup>5</sup> Durante sus primeros años en el poder, Mubarak redujo el nivel de represión de los oponentes al régimen. Entre los principales gestos de la nueva relación del régimen con la oposición política fueron: la liberación de 1300 presos políticos, encarcelados por Sadat un mes antes de su asesinato o la admisión de candidaturas de los Hermanos Musulmanes en las elecciones parlamentarias de 1984 y 1987. Los resultados de estos últimos comicios, en los que los Hermanos Musulmanes consiguieron 38 de los 60 escaños obtenidos por la lista conjunta con el Partido de los Trabajadores, puso de manifiesto su potencialidad como fuerza política.

- La vigencia del estado de emergencia desde 1981. Instrumento principal del régimen para la vulneración de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos egipcios<sup>6</sup>.
- La represión y violencia ejercida por los aparatos de seguridad contra todo elemento de oposición al régimen.
- La corrupción y fraude, tanto a nivel político como en los ámbitos administrativo y económico.
- Las sucesivas reformas constitucionales y legales que han reforzado los poderes del régimen.

### ***1. 3. Factores que contribuyeron a la aceleración del cambio***

Numerosos expertos y analistas señalan que la sorpresa no fue tanto el estallido en sí de la Revolución de enero, pues existían causas más que suficientes desde hacía mucho tiempo para ello, sino que fue el momento y la forma en que se desarrollaron los acontecimientos cogió por sorpresa, no sólo al régimen egipcio, sino a toda la comunidad internacional.

Aunque la situación de partida era, como se indica, de un deterioro cada vez mayor, sin embargo pueden señalarse una serie de circunstancias que contribuyeron a acelerar de los acontecimientos. Entre aquellas destacan, las últimas elecciones parlamentarias de 2010.

A pesar de que tanto desde el gobierno como desde el Partido Nacional Democrático no se dudó en presentar aquellos comicios como un hito democrático, los resultados pusieron de manifiesto, nuevamente, la crisis política que afrontaba Egipto desde hacía décadas<sup>7</sup>. Estas elecciones despejaron toda duda sobre el final del espejismo de apertura que desde hacía años venía vaticinando el régimen de Mubarak, confirmando la deriva a elección autoritaria y acentuando, aún más, la crisis de legitimidad política y estructural que sufre el país<sup>8</sup>.

Por otra parte estas elecciones no fueron un detonante más del malestar y la frustración generalizada de la ciudadanía egipcia solo por sus resultados, sino también por haber supuesto una evidencia más del fracaso de los partidos y fuerzas de oposición tradicionales. Si bien es cierto que el régimen estaba decidido a no permitirles ningún tipo de margen de maniobra, también lo es que, frente al consenso y coordinación que aglutinó a la mayoría de partidos y grupos de oposición durante las elecciones de 2005, la división en esta ocasión fue la nota más destacada<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> En mayo de 2010 se aprobó una nueva prórroga de dos años de la Ley de Emergencia, que autoriza las detenciones arbitrarias e indefinidas y los juicios de civiles en tribunales especiales y militares.

<sup>7</sup> El Partido Nacional Democrático obtuvo 420 escaños de los 504 que conforman la Asamblea Popular, mientras que los partidos de la oposición accedieron a tan sólo 15 escaños. Los 69 restantes corresponden a candidatos independientes.

<sup>8</sup> ABU-WARDA Pérez, Amal: "El sistema electoral egipcio y las elecciones a la Asamblea Popular 2010: implicaciones para el futuro político de Egipto", *Estudios Internacionales de la Complutense*, Vol. 13-2010/ n° 2, segundo semestre (julio-diciembre), pp. 29-30.

<sup>9</sup> *Ibidem*.



Otro de los factores que contribuyeron a la aceleración de los acontecimientos, directamente relacionado con el anterior, fueron las elecciones presidenciales previstas para el año 2011. Concretamente, la incertidumbre a cerca de la continuidad de Mubarak, con más de 80 años y una salud deteriorada, y, sobre todo, la cada vez más probable opción del *tauriz* o sucesión de su hijo en el cargo. Opción que fue ganando peso tras la reforma constitucional y los resultados de los últimos comicios parlamentarios –difícilmente podían haberse producido sorpresas al respecto, teniendo presente la redacción vigente de la constitución egipcia–.

A los factores anteriores se añadían también, el empeoramiento durante el año 2010 de la situación económica<sup>10</sup>, la formación de Asociación Nacional para el Cambio<sup>11</sup>, encabezada por Mohammad El-Baradei<sup>12</sup>, ex director de la Agencia Internacional de la Energía Atómica, y el incremento de las tensiones religiosas entre musulmanes y cristianos.

En relación con esta última cuestión, resulta conveniente recordar un suceso que tuvo una incidencia directa en ensanchar la fisura entre ambas comunidades en las semanas previas al inicio de las protestas. Concretamente, el atentado contra una Iglesia copta en Alejandría durante la celebración de la festividad del Año Nuevo y que costó la vida a 23 personas. Inmediatamente, el régimen se apresuró a atribuir el atentado a agentes externos interesados en amenazar la estabilidad y el orden en el país<sup>13</sup>.

Desde hacía tiempo se sucedían incidentes que iban aumentando la tensión confesional en el país y que había llevado incluso al enfrentamiento entre grupos de ambas partes, especialmente en la zona del Alto Egipto. Estos acontecimientos, que sin lugar a duda podían poner en riesgo la cohesión y estabilidad social, se producían sin que llegasen a intervenir los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado.

Apenas unos días después de la renuncia de Mubarak, se hacía pública la implicación directa del ministro del Interior, Habib Al-Adly, en la planificación de aquel acto terrorista. Un hecho que pone en evidencia la utilización que el régimen de Mubarak hizo del terrorismo para justificar sus políticas represoras contra sus detractores, y contra el pueblo egipcio en general.

---

<sup>10</sup> Entre las principales causas: el retraso con el que llegó la crisis económica internacional a Egipto, el incremento de los precios de los productos alimentarios básicos. Un cúmulo de circunstancias que condujeron a un deterioro del nivel de vida de la clase media. También es importante destacar el aumento de la población en los suburbios, llegando a rodear por completo los principales barrios residenciales. Una situación que alentó los temores a un levantamiento de los llamados barrios *a'ashwaya*.

<sup>11</sup> Esta asociación, constituida en febrero de 2010, representa una plataforma política heterogénea que se creó como alternativa política de cara, fundamentalmente, a las elecciones presidenciales que estaban previstas para 2011. Aunque en un inicio no formó parte de los grupos convocantes de las protestas de enero de 2011, finalmente acabó sumándose.

<sup>12</sup> Sobre El-Baradei y su trayectoria política desde su regreso a Egipto ver: <http://egyptelections.carnegieendowment.org/2010/09/27/profile-of-mohammed-elbaradei>. (Última consulta: 17/06/2011).

<sup>13</sup> Se acusó a grupos vinculados con Al-Qaeda e incluso a facciones palestinas. Resulta de gran interés conocer las declaraciones que Hosni Mubarak y diferentes miembros del gobierno se apresuraron a realizar tras el atentado. Ver: *Al-Masry Al-Youm* de 2 de enero de 2011, *El País* de 1 de enero de 2011 y "Egypt blames Gaza group for bombing" en: <http://english.aljazeera.net/news/middleeast/2011/01/201112311414915283.html>. (Última consulta: 15/06/2011).

## II. Los movimientos de protesta durante el régimen de Mubarak

Desde la Revolución de julio de 1952, los regímenes egipcios que se han sucedido en el poder (Naser, Sadat y Mubarak), han mostrado una gran animadversión hacia cualquier intento de protesta política organizada. Unos temores que se vieron reducidos en los últimos años del régimen de Mubarak como consecuencia del retroceso de la influencia de las fuerzas políticas de oposición.

El asesinato del presidente Anwar Al-Sadat y las acciones violentas protagonizadas por parte de varios grupos religiosos, fue aprovechado por el nuevo régimen de Hosni Mubarak para declarar el estado de emergencia, detener a miles de opositores políticos y recurrir al uso de la violencia contra cualquier movimiento de protesta, ya fuesen huelgas, encierros o manifestaciones estudiantiles.

En la última década, sin embargo, el país ha visto proliferar un gran número de movimientos de protesta. En el origen de estos movimientos se encuentran factores y/o acontecimientos tanto internos como externos. De hecho, fueron estos últimos los que desencadenaron las primeras agrupaciones y manifestaciones de protesta. Concretamente fueron las concentraciones populares de apoyo a la segunda Intifada palestina, en el año 2000, las desencadenantes de esta nueva generación de movimientos. Se creó entonces la Asamblea Popular de Apoyo a la Intifada, que sirvió de modelo a otros movimientos posteriores en cuanto a su organización, su apertura a toda corriente ideológica y a su forma de actuación. Como sucedió con la siguiente ola de protestas con motivo del ataque a Irak.

Fue justamente tras la invasión anglo-americana de Irak, en abril de 2003, cuando se produjo el traslado de las protestas a un plano interno. Entre 2004 y 2005 aparecieron diferentes movimientos demandando reformas políticas y constitucionales. Este fue el origen del conocido Movimiento Egipcio por el Cambio o más conocido como Kifaya (Basta), el Frente Popular para el Cambio, Al-Tajamu Nacional para la Reforma y el Frente Nacional para el Cambio.

Estos movimientos jugaron un papel fundamental al introducir la demanda de reformas políticas, sociales y económicas en la sociedad egipcia; y contribuyeron a una nueva politización de amplios sectores de la sociedad egipcia tras un largo período de estancamiento e inmovilidad. Sin embargo, tras las elecciones parlamentarias de 2005 se produjo un retroceso notable de su presencia y sus acciones de protesta en la vida pública egipcia.

La explicación de este cambio se encuentra estrechamente vinculada con el contexto particular en el que se desarrollaron estas elecciones. Tras la invasión de Irak y la campaña emprendida desde Washington de promoción del denominado proyecto del Gran Oriente Medio, comenzó una campaña de presión sobre los países de la zona para que emprendiesen reformas “democratizadoras”. Egipto, que fue uno de los países más presionados, y que tenía prevista la convocatoria de elecciones presidenciales y parlamentarias ese mismo año, terminó anunciando una reforma constitucional<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Ver: “Tentative steps down the road to democracy”, *The Economist*, Sep 9th 2005; “Rice speech promotes democracy in Egypt”, en: <http://edition.cnn.com/2005/WORLD/meast/06/20/mideast.rice/>; LACOUR, Edmund: “The Bush Administration’s Democracy Promotion Efforts in Egypt”, en: <http://www.pnsr.org/web/page/959/sectionid/579/pagelevel/3/interior.asp>. (Última consulta: 13/06/2011).

A finales de año se celebraron las elecciones al Parlamento en un ambiente de gran expectación y de cierta esperanza, al menos hasta el inicio de la segunda fase, que se reflejó en un alto nivel de participación en la primera vuelta<sup>15</sup>. Sin embargo, no tardaron en volver a quedar empañadas por el fraude, la intimidación y la represión policial.

Los Hermanos Musulmanes consiguieron 88 escaños (equivalente al 20% de los asientos parlamentarios)<sup>16</sup>, lo que desató todas las alarmas dentro del Partido Nacional Democrático y del régimen, pues aunque mantenían una mayoría de dos tercios, lo cierto es que sin los candidatos independientes tan sólo alcanzaron un 33,5% de los escaños.

Estos comicios fueron una revelación clara de, por un lado, “hasta dónde iba a llegar el régimen con las reformas”, pues no iba a estar dispuesto a “compartir el poder o permitir reformas significativas que podrían debilitar su control sobre el sistema, la agenda reformista y el proceso de reforma<sup>17</sup>” y, por otro lado, que el proceso revisionista del Partido iniciado por Gamal Mubarak no había conseguido la popularidad que buscaba entre la sociedad egipcia<sup>18</sup>.

A pesar de las diferencias, pueden señalarse una serie de características comunes al conjunto de los movimientos de protesta que comenzaron a principios de la década pasada<sup>19</sup>:

- Su formación y actuación fuera de los marcos de organización tradicionales – es decir: partidos políticos, sindicatos y asociaciones de trabajadores y estudiantiles–. Destacando su descentralización y un mayor grado de democracia interna.
- Un modus operandi basado en la protesta directa (direct action). La actividad política a través de las organizaciones tradicionales es sustituida por las manifestaciones, las huelgas y los encierros. Por otra parte, la calle se convierte en el espacio principal para la expresión de sus demandas, lo que representaba un desafío directo a las restricciones gubernamentales en materia de reunión y manifestación.
- Movimientos formados, no sobre una base ideológica, sino en torno a cuestiones concretas, en las que existe un alto nivel de acuerdo entre las diferentes corrientes políticas que lo conforman.

---

<sup>15</sup> BARREDA SUREDA, Javier: “funciones, disfunciones e ineficiencias de las elecciones no democráticas en Egipto (1981-2008)”, en: ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio y ZACARRA, Luciano (editores): *Elecciones sin elección. Procesos electorales en Oriente Medio y el Magreb*, Madrid, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, 2009, p. 248.

<sup>16</sup> Los Hermanos Musulmanes, prohibidos como partido o asociación, concurren a los comicios a través de las candidaturas individuales. Están considerados como la principal fuerza de oposición y la más organizada.

<sup>17</sup> EL-DIN SHAHIN, Emad: “Egipto: el año de las elecciones y las reformas políticas inalcanzables”, en VV.AA.: *Med. 2006, Anuario del Mediterráneo*, Cidob y el Instituto Europeo del Mediterráneo, octubre de 2006, p.133.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> SHAHATA, Dina (ed.): *A'udat Al-Syasa. Al-haraqat al-ihitijajya al-jadida fi Misr (El retorno de la política. Los nuevos movimientos de protesta en Egipto)*, El Cairo, Markaz Aldirasat Al-Syasya wa Al-Istratijya (Centro de Estudios Políticos y Estratégicos), 2010, pp. 11-20.

- El protagonismo de la llamada generación de los 70<sup>20</sup> en la aparición de estos movimientos.
- Son movimientos que han conseguido atraer y formar a una nueva generación de jóvenes activistas.
- La ausencia de coordinación entre estos movimientos de protesta.

### **II.1. El papel de los jóvenes en los movimientos de protesta**

Puede decirse que el calificativo más repetido en referencia a la Revolución egipcia ha sido el de “*zaurat al shabab* o Revolución de los jóvenes”<sup>21</sup>. Aunque, a medida que avanzaban las protestas, la sociedad egipcia en su conjunto fue sumándose a las manifestaciones, lo cierto es que los jóvenes egipcios tuvieron un papel clave en esta Revolución, y especialmente en su inicio.

El protagonismo juvenil en el desarrollo de los acontecimientos hay que ponerlo en relación con el activismo político y social que desde hace varios años había recuperado el país. No obstante, en el caso concreto de esta nueva generación de activistas pueden señalarse, a su vez, una serie de claves que explican su protagonismo en la Revolución de enero. Egipto, a semejanza del resto de países árabes, ha experimentado en los últimos años un crecimiento elevado de la población menor de treinta años. Hasta el punto de que, actualmente, en torno a un 60% de la población no supera esta edad –y casi el 30% se encuentra en la franja de edad 15-29 años-. Los jóvenes, que podrían o deberían constituir el motor de desarrollo del país se encuentran, sin embargo, con demasiados obstáculos en el proceso de tránsito a la edad adulta: niveles de desempleo muy elevado, sueldos bajos en el mercado laboral para este segmento de la población, niveles de educación bajos que repercuten en las potencialidades para el trabajo, etc<sup>22</sup>.

La ola de protestas que está recorriendo la región ha demostrado la gran capacidad de organización y movilización de esta nueva generación de activistas. Gran parte de su éxito se basa en el desarrollo de una conciencia política, social y cultural fuera del marco tradicional de las instituciones del país. En este sentido pueden señalarse una serie de rasgos compartidos, estrechamente vinculados con el perfil de estos jóvenes, artífices del inicio del cambio político en Egipto:

- Un porcentaje importante proviene de familias de clase media.
- Jóvenes con una educación primaria y secundaria en colegios privados o en los denominados colegios de idiomas.

---

<sup>20</sup> Con esta expresión se hace referencia a la generación que protagonizó las manifestaciones estudiantiles en la década de los setenta.

<sup>21</sup> Para un análisis más detallado sobre la participación de los movimientos juveniles en la Revolución, ver: TAHAMI ABD AL-HAY, Ahmad: “Kharita al-haraqat al-shababya al-thaurya fi maser (Mapa de los movimientos juveniles revolucionarios en Egipto), en: <http://www.aljazeera.net/NR/exeres/5898A077-3AAE-4319-BE5D-E89972395162.htm>. (Última consulta: 17/06/2011).

<sup>22</sup> Ver: “Egypt Human development Report 2010. Youth in Egypt: Building our Future”, United Nations Development Programme and Institute of National Planning, Egypt, 2010.

- Destreza en el uso y manejo de las nuevas tecnologías electrónicas y de las comunicaciones.
- Una generación conocedora de los niveles de vida en el extranjero, con ambiciones de libertad, democracia y justicia social. Conscientes de su derecho a una vida libre y digna, que no han podido disfrutar sus familias. Se desmarcan de la pasividad de sus mayores, que, en gran parte, está condicionada por el temor a perder la posición económica y social alcanzada.

## **II.2. Los movimientos de protesta y la Revolución de enero**

Los días previos al 25 de enero, grupos de jóvenes, miembros de diferentes movimientos de protesta, se reunieron con el propósito de organizar una manifestación para pedir la dimisión del ministro del interior y el final del estado de emergencia. La fecha elegida fue la del 25 de enero, festividad de la Policía. No era la primera vez que se aprovechaba este día para la convocatoria de manifestaciones, concretamente, el movimiento 6 de abril, había organizado movilizaciones en años anteriores. Sin embargo, el escenario de este año era diferente a los anteriores, con los resultados de las últimas elecciones parlamentarias todavía muy presentes, pero sobre todo con el telón de fondo de la Revolución tunecina y la huída, el 14 de enero, de Ben Alí -en el poder desde hacía más de dos décadas-.

Este escenario animó a los movimientos de protesta juveniles a la convocatoria de una serie de manifestaciones en El Cairo. Los principales organizadores y convocantes del 25 de enero – que más tarde se convertirían en la Coalición de la Revolución de 25 de enero-, fueron: el Movimiento 6 de abril, Todos Somos Khaled Said y varias fuerzas políticas que decidieron apoyar la convocatoria como: la Asociación Nacional para el Cambio, el Partido de El-Gad o el Frente Democrático. Mientras otros como el Wafd, Al-Tajamu o los Hermanos Musulmanes decidieron, en un primer momento, abstenerse de participar oficialmente –no así sus juventudes que participaron a título individual-.

Se acordó la organización de una serie de marchas que partirían desde diferentes puntos de la capital egipcia, para encontrarse en la plaza de Al-Tahrir<sup>23</sup>. La pancarta elegida para encabezar las marchas fue “pan, libertad, dignidad”, y como principales reivindicaciones: el cese del Ministro del Interior, Habib Al-Adli, y el fin del estado de emergencia. Por otra parte, se decidió que no se exhibirían signos de partidos o corrientes concretas.

Los movimientos convocantes decidieron utilizar como plataforma para la convocatoria la página de Facebook “Todos Somos Khaled Said”<sup>24</sup>, que entonces ya

<sup>23</sup> ABU-WARDA PÉREZ, Amal: “Egipto y el camino hacia El-Tahrir”, *Revista Atenea*, disponible en: [http://www.revistatenea.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias\\_3880\\_ESP.asp](http://www.revistatenea.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_3880_ESP.asp). (Última consulta: 14/06/2011).

<sup>24</sup> Khaled Said, de 28 años, fue detenido y torturado hasta su muerte por oficiales de la policía egipcia en Alejandría. Este asesinato llevó a la creación de un grupo en Facebook bajo el nombre de “Todos Somos Khaled Said”, actualmente con casi un millón y medio de miembros. A través de esta página de Facebook se comenzaron a denunciar y a mostrar imágenes de las torturas que se cometían por parte de las fuerzas de seguridad.

contaba con 400 mil miembros<sup>25</sup>. Finalmente, y pese a que eran pocas las expectativas generadas sobre el éxito de convocatoria, miles de personas participaron en las diferentes marchas, y en algunos casos consiguieron alcanzar la plaza de Tahrir. A ellos se sumaron manifestaciones en otras zonas del país como Alejandría o Suez. Aunque a media noche las fuerzas de seguridad intentaron desalojar a los concentrados en Tahrir, la percepción de éxito ya era una realidad suficiente para intuir que se acababa de asistir a un antes y un después del 25 de enero, y que por ello las movilizaciones y protestas debían continuar<sup>26</sup>.

### III. Las Fuerzas Armadas y la Revolución de enero<sup>27</sup>

Egipto ha conocido a lo largo de su historia contemporánea varios proyectos revolucionarios, destacando cuatro fechas fundamentales<sup>28</sup>:

- 1801, Mohammad Alí, oficial del ejército otomano y considerado el fundador del Egipto moderno, conseguía la expulsión de los franceses de Egipto.
- 1881, Ahmad Orabi, lidera la insurrección de un grupo de oficiales egipcios contra Ismail Basha. Aunque no llegó a tener éxito.
- 1919, año en el que comienza la revolución contra la ocupación británica.
- El 23 de julio de 1952, fecha en la que triunfa la llamada Revolución de los Oficiales Libres de 23 de julio de 1952, por la que se pone fin a la Monarquía.

A excepción de los acontecimientos de 1919<sup>29</sup>, estas revoluciones —o movimientos de protesta— fueron resultado de la acción conjunta del pueblo y el Ejército egipcio. Un ejército que volvió a tener un papel fundamental en el triunfo de la última revolución que se iniciaba el 25 de enero de 2011.

La tarde del 28 de enero, tanques de las fuerzas armadas se desplegaban por las calles con la misión de restaurar el orden tras la retirada de la policía en todo el país<sup>30</sup>. Dos hechos pueden destacarse como claves en la actuación del Ejército

---

Su creador, en el anonimato hasta el inicio de las protestas de enero, fue Wael Ghonim, un joven ejecutivo de Google. Durante los primeros días de las protestas Ghonim fue detenido y puesto en libertad 12 días después. Ver: <http://www.facebook.com/EIshaheed>.

<sup>25</sup> SHAHATA, Dina: "Al-haraqat al-shababya wa zaurat 25 yanaier (Los movimientos juveniles y la Revolución de 25 de enero)", *Cuadernos Estratégicos*, nº 218, pp. 30-31.

<sup>26</sup> ABU-WARDA PÉREZ, Amal: "Egipto y el camino... op., cit."

<sup>27</sup> Para un estudio más detallado sobre el papel que jugó el Ejército en la Revolución de 25 de enero ver: QADRI SAID, Mohammad: "Aadaa alquwat almusalaha (Actuación de las Fuerzas Armada)", en HASHEM RABIE, Amr (ed.): *Zaurat 25 yanaier (La Revolución de 25 de enero)*, El Cairo, Markaz Aldirasat Al-Syasya wa Al-Istratijya (Centro de Estudios Políticos y Estratégicos), El Cairo, 2011, pp. 161-168.

<sup>28</sup> Ver: AL-BISHRI, Tarek: "Understanding Egypt's Revolution", disponible en: <http://english.aljazeera.net/indepth/opinion/2011/03/2011318174632140302.html>. (Última consulta: 15/06/2011).

<sup>29</sup> Hay que tener en cuenta que tres cuartas partes de las fuerzas militares egipcias se encontraban entonces en Sudán. Ver: *Ibidem*.

<sup>30</sup> El colapso del ministerio del interior reveló como las instituciones del estado se habían convertido en "grupos de intereses". Ver: ABDEL-LATIF, Omayma: "The popular revolution in Egypt: The forces shaping the change and their role in the transitional period", Doha, Al-Markaz al-ara-

desde este primer despliegue hasta la renuncia de Mubarak: 1) La declaración de su rechazo al uso de la fuerza contra los manifestantes y, 2) El reconocimiento de la legitimidad de las reivindicaciones de los manifestantes<sup>31</sup>, dando a las protestas un respaldo decisivo<sup>32</sup>. En segundo lugar, un momento crucial fue el día 11 de febrero, cuando grupos de manifestantes se dirigieron al Palacio de Al-Orouba (palacio presidencial, Heliopolis), donde se encontraban Mubarak y su familia. Se vivió entonces una gran tensión, pues en esta ocasión sería la Guardia republicana -cuerpo de élite especial dentro del Ejército cuya misión principal es la salvaguarda del Presidente- quien estaría frente a la población. Finalmente, los temores a que se produjese un baño de sangre se desvanecieron cuando los tanques desviaron la orientación de sus cañones hacia el palacio.

No obstante lo anterior, son muchas las interrogantes sobre la posición de neutralidad que adoptaron los militares. Los datos de que disponemos son escasos, sobre todo en lo referido a la relación que mantuvieron Mubarak y el Consejo Superior de las Fuerzas Armadas desde el inicio de las protestas hasta su renuncia el 11 de febrero. Tampoco deben pasarse por alto los contactos que el Consejo y altos oficiales egipcios mantuvieron con la Casa Blanca y el Pentágono.

Por una parte, aunque nunca existió una declaración formal, era conocido el malestar dentro del Ejército sobre la posibilidad de que Mubarak nombrase a su hijo Gamal su sucesor<sup>33</sup>. Por otra parte, y a pesar de posicionarse junto al pueblo, lo cierto es que en ningún momento hubo una petición oficial de renuncia al presidente<sup>34</sup>. Incluso el mismo 11 de febrero los militares optaron por proporcionarle una salida digna, al permitirle trasladarse desde Al-Orouba a su residencia en Sharm El-Sheij -al fin y al cabo Mubarak era uno de ellos-. Hay que tener en cuenta que, como no podía ser de otra forma, el Consejo Superior de las Fuerzas Armadas, está compuesto por militares de alto rango fieles a Mubarak. Entre ellos, destaca la figura del Mariscal Tantawi, íntimo amigo del Presidente, Ministro de Defensa desde 1991 y Presidente del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas.

El 11 de febrero de 2011 se hacía público un comunicado en el que Hosni Mubarak renunciaba a su cargo como presidente de la república y encomendaba al Consejo Superior de las Fuerzas Armadas la responsabilidad de dirigir los asuntos del país.

---

bi lilabhaz wa dirasat alsyasyat (El Centro Árabe para la Investigación y Estudio de las Políticas), febrero 2001, disponible en: <http://english.dohainstitute.org/Home/Details?entityID=5ea4b31b-155d-4a9f-8f4d-a5b428135cd5&resourcelid=d690e535-741c-4dbd-9b8c-b339c8c3aa36>. (Última consulta: 17/06/2011).

<sup>31</sup> Ver: <http://english.alarabiya.net/articles/2011/01/31/135676.html?PHPSESSID=gh1tctf0rd8fa56tbs94tlrjk1>. (Última consulta: 15/06/2011).

<sup>32</sup> Antes incluso de la caída de Mubarak figuras destacadas del ejército acompañaron a los manifestantes en las calles, como fue el caso de Sami Hafed A'nan, jefe del estado mayor de las fuerzas armadas egipcias, que el 5 de febrero, desde la plaza de Tahrir, prometió la protección de las demandas y la seguridad del pueblo. Ver: BAHJAT, Judt: "Afaq dor al-jeish al-masry fi marhalat ma baad Mubarak (horizontes del rol del ejército egipcio en la etapa post Mubarak)", en: <http://www.aljazeera.net/NR/exeres/FFD6D4C2-F49B-4958-9581-1CF4990F4803.htm>. (Última consulta: 15/06/2011).

<sup>33</sup> <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/11559/Egypt/Politics-/Tantawi-was-at-odds-with-Gamal-Mubarak-Wikileaks.aspx>. (Última consulta: 17/06/2011).

<sup>34</sup> HAFED, Ziad: "Zaurat ianaier fi masr: tasaulat al-hader wa al-mustaqbal (La Revolución de enero en Egipto: interrogantes del presente y el futuro)", *Al-mustaqbal Al-Arabi*, nº 385, marzo 2011, p.75.

Dos días más tarde el Consejo procedía a la suspensión de la Constitución y a la disolución de las dos cámaras parlamentarias, asumía la representación de Egipto en los planos interno y exterior, y encargaba a Ahmad Shafiq –nombrado primer ministro por Mubarak unos días antes a su renuncia- continuar en el cargo hasta el nombramiento de un nuevo gobierno provisional.

Desde el primer momento el Consejo Superior de las Fuerzas Armadas aseguró por medio de sus comunicados que no era sustituto de la legitimidad del pueblo y que la voluntad de éste tendría ocasión de ser expresada en un futuro próximo. Con este propósito el Consejo se fijaba a sí mismo un plazo límite para el traspaso de poder a un gobierno civil<sup>35</sup> y se comprometía a la redacción de una nueva constitución que sería sometida a referéndum democrático.

Esta declaración de intenciones ha despertado reacciones encontradas en la sociedad egipcia. Para un sector de la población la actuación del Consejo desde el principio constituyó una prueba suficiente de su propósito de entregar lo antes posible las riendas del país a un ejecutivo civil. Sin embargo, muchos otros egipcios ven con recelos la precipitación en la actuación del Ejército, temerosos de que lo que se esconda tras ello sea acelerar el proceso actual para proteger sus poderes y privilegios, no permitiendo a los partidos y candidatos el tiempo necesario para organizar y preparar unas elecciones verdaderas y justas de las que pueda resultar un gobierno civil fuerte.

El origen de estos sentimientos puede achacarse a que, durante décadas, el Ejército<sup>36</sup> ha sido la columna vertebral del Estado egipcio y, por tanto, también uno de los principales beneficiarios y garantes de la realidad política vigente. En este sentido, destacar algunas de las circunstancias que hacen de las Fuerzas Armadas la institución más privilegiada dentro del sistema egipcio, tanto a nivel político como social y económico, puede arrojar más de luz sobre el papel que van a desempeñar en el actual proceso transitorio.

Esta institución se caracteriza ante todo por el carácter autónomo del que disfruta respecto del resto de instituciones del Estado y la sociedad egipcia. Una autonomía que tiene una de sus principales manifestaciones en el ámbito económico y financiero. Se puede decir que el Ejército egipcio está presente prácticamente en todos los sectores de la economía<sup>37</sup>. Además disfruta de importantes privilegios

---

<sup>35</sup> Un plazo de seis meses o hasta la celebración de elecciones parlamentarias y presidenciales.

<sup>36</sup> El Ejército egipcio cuenta con en torno a un millón de efectivos –la mitad en reserva-, convirtiéndolo en uno de los más grandes del mundo.

<sup>37</sup> Según revelaban documentos de WikiLeaks, la embajadora de Estados Unidos en El Cairo, Margaret Scobey, se refería al Ejército egipcio, en 2008, como: “una fuerte influencia en la economía egipcia”, llegando a operar como una economía paralela. Como si se tratase de un tipo de “Military Inc.”. Añadía también que consideraba “el papel del Ejército en la economía como una fuerza que frena la reforma del libre mercado a través de una creciente participación del gobierno en los mercados”, y que su resistencia a las reformas se debía a que eran vistas como una amenaza a su posición económica. Ver: “BUMILLER, Elisabeth: “Egypt Stability Hinges on a Divided Military”, *The New York Times*, 5 de febrero de 2011.

Entre la amplia gama de productos y áreas que abarca la actividad económica de este ejército: electrodomésticos, hostelería, gasolineras, construcción –como carreteras y aeropuertos-, cementos, industria del agua y del aceite de oliva, ropa, alimentación, entre otras muchas.



económicos, como recompensa por su lealtad al régimen<sup>38</sup>, entre ellos: la exención fiscal, la compra de terrenos públicos en condiciones muy ventajosas, empleo de los soldados en sus industrias y fábricas, o la no sujeción al principio de publicidad en sus actividades.

Ante este escenario resulta difícil pensar que los dirigentes militares estén dispuestos a abandonar estas prerrogativas que disfrutaban desde hace décadas. De hecho, este es uno de los motivos principales detrás del rechazo a la candidatura de Gamal Mubarak como posible sucesor de su padre.

En 2004 Mubarak respaldaba la formación de un nuevo gobierno dirigido por Ahmad Nazif. Este nombramiento constituyó un hecho decisivo en el acceso de una élite de tecnócratas y empresarios –vinculados con el entorno de Gamal Mubarak–, al núcleo duro del poder, lo que equivalía a una disminución de la capacidad de influencia de la llamada vieja guardia.

Las reformas económicas e iniciativas de privatización emprendidas por el nuevo gobierno representaban una amenaza directa a la posición del ejército en la economía. Ello explica, por ejemplo, por qué Tantawi fue uno de los más acérrimos defensores del intervencionismo y control del Estado sobre los precios y la producción, oponiéndose reiteradamente en los últimos años a toda medida encaminada a la liberalización y apertura de la economía egipcia<sup>39</sup>.

El Ejército tiene, pues, mucho que perder si accede a las demandas de un cambio verdadero. Un gobierno civil democrático representa un riesgo claro para su posición de influencia. Por ello, el Ejército va a intentar defender el mayor nivel de beneficios posible. De hecho, hay quien ve detrás de la campaña contra la corrupción que se inició inmediatamente después de la caída de Mubarak, una maniobra orquestada desde el Ejército. Prácticamente la totalidad de las acusaciones han recaído sobre figuras destacadas del último gobierno de Mubarak. Es el caso del que fue ministro de industria, Rashid Mohammad Rashid, uno de los empresarios más importantes en Oriente Medio y que jugó un papel clave en la atracción de inversión extranjera al país.

Paradójicamente, teniendo en cuenta todo lo anterior, las Fuerzas Armadas gozan de un gran respeto y admiración entre la mayoría del pueblo egipcio<sup>40</sup>. A pesar de que esta institución ha sido el protector fundamental de los diferentes regímenes autoritarios desde la Revolución de 1952, la realidad es que no es percibida por la población como un instrumento de opresión, a diferencia de los cuerpos y fuerzas de seguridad dependientes del Ministerio del Interior, pilar principal del estado policial que era Egipto. Hay que tener en cuenta que, como señala Robert Springborg, “los egipcios conocen lo que los militares les permiten conocer y como se presentan a sí

---

<sup>38</sup> Ver: GOLDSCHMIDT JR., ARTHUR y JOHNSTON, Robert: *Historical Dictionary of Egypt*, El Cairo, The American University in Cairo Press, 2004, pp.58-59.

<sup>39</sup> BAHJAT, Judt: “Afaq dor al-jeish al-masry fi marhalat ma baad Mubarak (horizontes del rol del ejército egipcio en la etapa post Mubarak)”, en: <http://www.aljazeera.net/NR/exeres/FFD6D4C2-F49B-4958-9581-1CF4990F4803.htm>. (Última consulta: 15/06/2011).

<sup>40</sup> Según la encuesta realizada, el pasado mes de abril, por Pew Research Center, un 88% de los egipcios consideran favorable la influencia de las Fuerzas Armadas en el país. Esta Institución es especialmente popular entre la población más pobre.

mismos<sup>41</sup>”, habiendo disfrazado durante mucho tiempo su papel e influencia en los asuntos de la vida política y civil del país bajo el velo de la existencia de un gobierno civil y de cultivar su imagen como protectores de la nación<sup>42</sup>.

#### IV. Conclusiones: ¿Hacia dónde se dirige Egipto?

El principal éxito de la Revolución egipcia ha sido el derrocamiento de Mubarak y la salida de su familia del poder, al desvanecerse con su derrocamiento toda opción de que su hijo Gamal Mubarak le sucediese en el cargo. Ahora bien, la cuestión es si el fin de Mubarak ha supuesto también el del régimen o, por el contrario, el país se dirige hacia lo que algunos califican como *almubarakya* sin Mubarak -un gobierno al estilo del de Mubarak pero sin él-.

Desde muy pronto comenzaron las detenciones, sobre todo, de políticos y empresarios, acusados de la muerte de manifestantes y de múltiples delitos de corrupción económica y política. Sin embargo, perduran todavía muchas manifestaciones del régimen anterior, presentes en la vida política y económica del país, como se pone de manifiesto:

- Las riendas del país vuelven a estar en manos del Ejército. De facto es el Consejo Superior de las Fuerzas Armadas quien está dirigiendo Egipto.
- Figuras directamente vinculadas con el anterior régimen forman parte del actual panorama político. Este es el caso de Esam Sharaf, ex ministro de transportes y actual primer ministro del gobierno de preparación de los trabajos, o de Amr Musa, ex ministro de exteriores de Mubarak (1991-2001) y ex secretario de la Liga Árabe, y que ha anunciado su intención de presentar su candidatura a la presidencia cuando sean convocadas las elecciones.
- Las provincias o *muhafadat* son todavía el principal feudo del régimen anterior.
- La disolución del PND no impide la presentación de candidaturas de sus miembros en las próximas elecciones parlamentarias y presidenciales.

La revolución es un camino a la democracia sin garantías y, tras décadas de gobiernos militares, Egipto necesita reconstruirse desde muy profundo. Adoptar un nuevo sistema político, donde la competencia entre las diferentes fuerzas políticas y la interacción de éstas con el estado y la sociedad estén garantizadas, sólo puede tener éxito sobre la bases del consenso nacional. Todo ello exige de un amplio elenco de instrumentos políticos, legales, sociales y económicos: la redacción de una nueva constitución, la adopción de un nuevo sistema electoral, una profunda revisión del cuerpo legislativo y una nueva estrategia para el desarrollo del país. Las calles podrán continuar siendo un lugar para ejercer el activismo político pero resulta imprescindible su canalización para avanzar hacia un sistema fuerte y estable.

---

<sup>41</sup> BUMILLER, Elisabeth: “ Egypt Stability..., op., cit.”.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

Pero para poder avanzar en este sentido, el país necesita de manera urgente la normalización de la vida cotidiana. La sensación de inseguridad entre la población es una realidad preocupante y un obstáculo para la reactivación económica. Por ello la reconstrucción del aparato de seguridad del Ministerio del Interior es prioritaria.

Por último, no cabe duda de que el factor internacional jugará un papel importante en el desarrollo futuro de los acontecimientos en Egipto y en los cambios que se están produciendo en el Mundo Árabe. El apoyo exterior a Mubarak durante estas tres décadas por parte de los gobiernos occidentales y, sobre todo, estadounidenses, ha sido constante. En este sentido, Occidente no debería ignorar el mensaje que desde los pueblos árabes se está lanzando a sus regimenes y al mundo; no debería retrasar más la adopción de nuevas políticas hacia la región y, especialmente, no debiera pretender apoyar y participar en una “transición guiada” bajo el pretexto de reivindicar una transición ordenada.

# David Cameron en el número 10 de Downing Street: escenarios prioritarios y retos inmediatos.

- Alfredo Crespo Alcázar

Investigador Agregado del Instituto de Estudios Riojanos (IER) y autor de la obra *Cameron. Tras la senda de Churchill y Thatcher*, editada por Siníndice, Logroño, 2011.

## PALABRAS CLAVE:

PARTIDO CONSERVADOR  
DAVID CAMERON  
LIBERALES-DEMÓCRATAS  
NICK CLEGG  
NUEVO LABORISMO  
SOCIEDAD ROTA  
GRAN SOCIEDAD  
UNIÓN EUROPEA  
RELACIÓN ESPECIAL  
VOTO ALTERNATIVO

## KEY WORDS:

CONSERVATIVE PARTY  
DAVID CAMERON  
LIBERAL-DEMOCRATS  
NICK CLEGG  
NEW LABOUR  
BROKEN SOCIETY  
EUROPEAN UNION  
SPECIAL RELATIONSHIP  
ALTERNATIVE VOTE

## Resumen

El pasado 6 de mayo de 2010, el Partido Conservador vencía en las elecciones británicas. Liderados por David Cameron, los tories recuperaban la escarapela de “partido natural de gobierno”, aunque esta vez se hacía necesario un gobierno de coalición con los liberales-demócratas de Nick Clegg. La llegada al número 10 de Downing Street no fue un camino fácil para el joven líder, como tampoco lo están siendo los retos que debe afrontar en el corto plazo.

En la primera parte de este artículo examinamos las causas principales que llevaron a David Cameron primero a la jefatura de su partido y más tarde, a convertirse en Primer Ministro. En la segunda, analizaremos el modus operandi del Partido Conservador en su primer año de gobierno donde además de dar una respuesta a las dificultades económicas por las que atraviesa su país no hay que olvidar que el 5 de mayo hubo de afrontar el referendo para la modificación del sistema electoral, tal y como se había comprometido con sus socios de coalición. Asimismo, durante este primer curso político de gobierno, el Partido Conservador ha tenido un importante protagonismo en el escenario internacional con escenarios como Libia que presentan interrogantes en lo referido a su resolución final.

## Abstract

The past May 6th 2010, the Conservative Party won the British elections. Led by David Cameron, the tories recovered the title of “natural party of government”, although this time, a coalition government with the liberal-democrats of Nick Clegg was necessary to form a government. The arrival to number 10 of Downing Street was not a easy way for the young leader, like the challenges that he must confront in the short term.

In the first part of this article, we examine the main causes that led David Cameron, first to the direction of his party and, later to become Prime minister. In the second part, we will analyze the modus operandi of the Conservative Party in its first year of government where besides of facing the economic difficulties that affect the country, we mustn't forget that on May 5th it had to confront the referendum on the modification of the electoral system, as it was dealt with the coalition partners. Also, during this first political term of government, the Conservative Party has had an important role in the international scene, like in the Libya crisis, that raise questions on the final resolution of the conflict.

## Sumario

I. Introducción. II. De la trayectoria exitosa (1979-1997) a la travesía por el desierto (1997-diciembre 2005). III. La derrota de 2005 y la propuesta de renovación: el *Cameronismo*. IV. ¿Un nuevo discurso?. V. El camino hacia la victoria. VI. El triunfo de mayo de 2010 y la puesta en marcha del pragmatismo realista. VII. El ámbito de las relaciones internacionales. VIII. Conclusiones.

## I. Introducción

El 6 de mayo de 2010 Reino Unido celebró elecciones generales. Los pronósticos se cumplieron y el Partido Conservador retornó al poder después de 13 años en la oposición, si bien, al no conseguir la mayoría absoluta, se hizo necesario un gobierno de coalición con los liberales-demócratas de Nick Clegg. La figura clave en que los tories volvieron al número 10 de Downing Street fue David Cameron, quien tras ser elegido líder del partido en diciembre de 2005, apostó por un programa y por un discurso en el que las tradicionales ideas conservadoras volvían a la primera plana aunque adaptadas a las exigencias y circunstancias del siglo XXI.

Asimismo, durante el periodo 2005-2010, David Cameron, y en consecuencia el Partido Conservador, apostó por una política que combinó el realismo y el pragmatismo a partes iguales y que una vez en el gobierno, la ha puesto en marcha en el escenario doméstico y en el internacional. En ambos casos ha contado con el quórum de su partido.

Finalmente, debemos precisar que durante el tiempo en que los tories estuvieron alejados del gobierno, el contexto británico y global experimentó importantes mutaciones, retos y desafíos, algunos de los cuales se mantienen actualmente y exigirán que David Cameron les dé respuesta adecuada. Tal es el caso de Afganistán o de la reforma constitucional, materia ésta última fundamental, si el Partido Conservador quiere recuperar una de sus características distintivas: ser *One Nation Party*.

## II. De la trayectoria exitosa (1979-1997) a la travesía por el desierto (1997-diciembre 2005)

El Partido Conservador fue el gran protagonista de la vida política británica entre 1979-1997 con los gobiernos de Margaret Thatcher (1979-1990) y John Major (1990-1997). Durante estos años, los tories hicieron realidad su apelativo histórico de "partido natural de gobierno". En paralelo, el Partido Laborista era sistemáticamente barrido, electoralmente hablando. Ni James Callaghan (1979), ni Michael Foot (1983), ni Neil Kinnock (éste en dos ocasiones, 1987 y 1992) fueron capaces de derrotar a los conservadores. Además, votantes tradicionalmente laboristas hicieron propio el corpus ideológico del *Thatcherismo*, votando tory.

El gran legado y la gran obra de Thatcher y Major fue la recuperación económica británica y conseguir que este país volviera a ser un *key player* en la esfera internacional. Sin embargo, la década de los años noventa mostró a un Partido Conservador dividido y alejado de las preocupaciones y demandas de sus compatriotas. Además, el laborismo logró asociar a los tories con "el egoísmo" y con ser "el partido de unos pocos" sin que supieran rebatir estas etiquetas, como bien reflejó, entre otros, Peter Lilley una vez consumada la derrota de 1997<sup>1</sup>.

Podría decirse que los tories fueron víctimas de su propio éxito puesto que el Partido Laborista adoptó para sí, durante los liderazgos de John Smith (1992-1994) y

---

<sup>1</sup> LILLEY, Peter: "Wilberforce Lecture", 8 de octubre de 1997. <http://www.peterlilley.co.uk/article.aspx?id=12&ref=874>, consultada por última vez el 31 de agosto de 2010.

Tony Blair (1994-2007), gran parte del credo político y económico del *Thatcherismo*. Al respecto, Andrew Roberts sostenía en 2003, es decir, en plena segunda legislatura de Tony Blair, que Keith Joseph (el ideólogo del *Thatcherismo*) no tendría problemas en reconocer su influencia sobre las realizaciones de Gordon Brown al frente de la economía británica<sup>2</sup>.

La conclusión de este viraje ideológico fue que los laboristas se convirtieron en la formación dominadora de la vida política británica con tres triunfos electorales consecutivos (1997, 2001 y 2005). John Major explicó con una metáfora el fenómeno acaecido: “*tú fuiste a darte un baño al mar. Cuando regresaste, un hombre había tomado tus ropas. Él se las puso y parece que le gustaron. Cuando él habla, se parece a ti. Él ha tomado tu identidad. Pero si él es tú, ¿quién somos nosotros?*”<sup>3</sup>.

Durante el periodo 1997-2005, los tories fracasaron a la hora de dar respuesta a la pregunta de John Major. Dicho con otras palabras: los tories carecieron de una identidad propia.

### III. La derrota de 2005 y la propuesta de renovación: el Cameronismo

Seríamos injustos si sostenemos que no hubo autocrítica dentro del Partido Conservador antes de la llegada de David Cameron a la dirección. Ésta existió y fue sincera. Un buen ejemplo lo tenemos en David Willets<sup>4</sup>, quien señalaba que en los últimos años de gobierno de John Major, su equipo ministerial sufrió una suerte de atrofia que le hizo incapaz de percibir las sensibilidades de sus compatriotas.

Sin embargo, a pesar de esta autocrítica, el Partido Conservador optó por realizar con demasiada rapidez borrón y cuenta nueva, lo que generó un superávit de expectativas (no consumadas) en la figura del nuevo líder, William Hague. Así, el Tory Party se aferró a su brillante historia y trayectoria, tanto intelectual como electoral, sin que luego esto se plasmara en un corpus programático tangible.

---

<sup>2</sup> ROBERTS, Andrew: *The coming Brown Premiership and its myriad opportunities for tories. The seventh Keith Joseph Memorial Lecture*. Centre for Policy Studies, Londres, 2003. [http://www.cps.org.uk/cgi-bin/sh000004.pl?REFPAGE=http%3a%2f%2fwww%2ecps%2eorg%2euk%2fcps\\_catalog%2findex\\_start%2html&WD=brown&PN=Catalogue\\_The\\_coming\\_Brown\\_premiership\\_and\\_its\\_myriad\\_opportunities\\_for\\_the\\_Tories\\_\\_120%2html%23a645#a645](http://www.cps.org.uk/cgi-bin/sh000004.pl?REFPAGE=http%3a%2f%2fwww%2ecps%2eorg%2euk%2fcps_catalog%2findex_start%2html&WD=brown&PN=Catalogue_The_coming_Brown_premiership_and_its_myriad_opportunities_for_the_Tories__120%2html%23a645#a645), última fecha de consulta 15 de mayo de 2010.

<sup>3</sup> SAATCHI, Maurice: *If this is Conservatism, I am a conservative*, Centre for Policy Studies, Londres, 2005. [http://www.cps.org.uk/cgi-bin/sh000004.pl?REFPAGE=http%3a%2f%2fwww%2ecps%2eorg%2euk%2fcps\\_catalog%2findex\\_start%2html&WD=conservatism&PN=Catalogue\\_If\\_this\\_is\\_Conservatism\\_\\_I\\_am\\_a\\_Conservative\\_712%2html%23a108#a108](http://www.cps.org.uk/cgi-bin/sh000004.pl?REFPAGE=http%3a%2f%2fwww%2ecps%2eorg%2euk%2fcps_catalog%2findex_start%2html&WD=conservatism&PN=Catalogue_If_this_is_Conservatism__I_am_a_Conservative_712%2html%23a108#a108), última fecha de consulta 20 de mayo de 2010.

<sup>4</sup> WILLETS, David: *Who do we think we are?*, Centre for Policy Studies, Londres, 1998. [http://www.cps.org.uk/cgi-bin/sh000004.pl?REFPAGE=http%3a%2f%2fwww%2ecps%2eorg%2euk%2fcps\\_catalog%2findex\\_start%2html&WD=think&PN=Catalogue\\_Who\\_Do\\_We\\_Think\\_We\\_Are\\_348%2html%23a905#a905](http://www.cps.org.uk/cgi-bin/sh000004.pl?REFPAGE=http%3a%2f%2fwww%2ecps%2eorg%2euk%2fcps_catalog%2findex_start%2html&WD=think&PN=Catalogue_Who_Do_We_Think_We_Are_348%2html%23a905#a905), última fecha de consulta 15 de agosto de 2010.

Michael Ancram (Ministro de Exteriores en la oposición en el periodo 2001-2005 y Chairman del Partido Conservador entre 1998 y 2001, entre otros cargos) hacía el siguiente bagaje: *“la verdad es que desde Margaret Thatcher los conservadores nos hemos mostrado como un partido carente de carácter, coherencia y contexto. A pesar de que a menudo hemos planteado políticas bien trabajadas, no ha habido una visión real, ni un sentido de la misión y sólo ha habido una limitada comprensión de cómo nuestro país ha cambiado. Por ello necesitamos urgentemente establecer un consenso de lo que es ser conservador hoy en día”*<sup>5</sup>.

Consecuentemente, hubo buena fe en los planteamientos pero escasa capacidad para llevarlos a la práctica. En su lugar, el Partido Conservador priorizó una suerte de patriotismo que tuvo en la Unión Europea el foco principal de crítica. Los liderazgos de William Hague (1997-2001), Ian Duncan-Smith (2001-2003) y Michael Howard (2003-2005) así lo mostraron.

Peter Lilley o Michael Portillo advirtieron que el Partido Conservador había perdido la perspectiva y que no se trataba de dar un giro de 180 grados para recuperarla sino de apostar por las viejas ideas pero adaptándolas a los nuevos tiempos<sup>6</sup>. El concepto que el equipo de Cameron empleó para unir las dos épocas fue el de *compassionate conservative* (conservadurismo compasivo) ya que sintetizaba la asociada a los impuestos bajos, al fuerte liderazgo en Europa o la defensa de la ley y el orden con aquella otra propia del siglo XXI y centrada en un gobierno que suscite la confianza de sus ciudadanos, que genere mejores servicios públicos y que evite la fractura social. En este sentido, David Cameron empleó un concepto propio de Keith Joseph (*practical conservatism*) y una tesis de raigambre tory, como el binomio indisoluble libertad-responsabilidad ya que *“son la mejor forma de responder a las aspiraciones de una nueva generación que demanda justicia social y estándares de vida más altos; que quiere tener calidad de vida y dinero en sus bolsillos”*<sup>7</sup>.

Asimismo, otro de los grandes elementos que sobresalió tras la derrota ante Blair en las elecciones de 2005, hecho que precipitó la llegada de David Cameron, fue la confianza en el futuro, apelando para ello al pasado, es decir, a la tradición pero no entendida desde un punto de vista estrictamente filosófico sino como un ejemplo de que cuando tuvieron lugar las derrotas electorales, el partido fue capaz de sobreponerse y ganar. En este sentido, en la Conferencia Anual de octubre de 2005, Francis Maude (Chairman del partido), lanzaba un alegato optimista afirmando que

<sup>5</sup> ANCRAM, Michael: “A new century. The conservative alternative”, 14 de julio de 2007. [www.conservatives.com](http://www.conservatives.com), consultada por última vez el 1 de agosto de 2010.

<sup>6</sup> Véase al respecto: PORTILLO, Michael: *The ghost of toryism past, the spirit of the conservative future*, Centre for Policy Studies, Londres, 1997. [http://www.cps.org.uk/cgi-bin/sh000004.pl?REFPAGE=http%3a%2f%2fwww%2ecps%2eorg%2euk%2fcps\\_catalog2%2findex\\_start%2html&WD=toryism%20conservative%20ghost%20future%20past%20spirit&PN=Catalogue\\_\\_THE\\_GHOST\\_OF\\_TORYISM\\_PAST\\_\\_THE\\_SPIRIT\\_OF\\_CONSERVATISM\\_FUTURE\\_833%2html%23a229#a229](http://www.cps.org.uk/cgi-bin/sh000004.pl?REFPAGE=http%3a%2f%2fwww%2ecps%2eorg%2euk%2fcps_catalog2%2findex_start%2html&WD=toryism%20conservative%20ghost%20future%20past%20spirit&PN=Catalogue__THE_GHOST_OF_TORYISM_PAST__THE_SPIRIT_OF_CONSERVATISM_FUTURE_833%2html%23a229#a229), última fecha de consulta 25 de mayo de 2010.

LILLEY, Peter: “Speech to the Hoover Institution on the future of Thatcherism”, 25 de octubre de 1998. <http://www.peterlilley.co.uk/article.aspx?id=12&ref=868>, última fecha de consulta, 31 de julio de 2010.

<sup>7</sup> CAMERON, David: “Tories will replace Labour, not ape it”, En *The Daily Telegraph*, 15 de enero de 2007.



*“esta Conferencia es el principio de nuestra renovación y ha servido para mostrar lo mejor de los valores conservadores. No tengo dudas: los conservadores avanzamos de nuevo”<sup>8</sup>.*

Pocas semanas después, en pleno proceso de primarias tories, el propio Maude hacía referencia a la que bajo su punto de vista era la combinación perfecta: un líder con capacidad para lograr el apoyo de la ciudadanía y mostrarse como un partido moderno, susceptible de ser atractivo para la gente<sup>9</sup> ya que, como el propio David Cameron afirmaba, *“si el partido conservador persiste en su creencia de que Gran Bretaña es la misma que en los años 80 y que Blair es un grotesco Attlee, entonces estamos condenados a permanecer exactamente donde estamos ahora: en el hoyo”<sup>10</sup>.*

David Cameron estableció una serie de imperativos que guiarían su comportamiento político, entre ellos: el fortalecimiento de la libertad individual, limitar el poder del Estado ya que éste debe ayudar a que el individuo logre los objetivos que se propone pero nunca debe dirigir sus vidas (esto es, tiene que ser servidor y no amo)<sup>11</sup>, calidad en el apoyo a aquellos que lo necesitan, poner el compromiso con el medio ambiente en el centro del conservadurismo y la defensa de la soberanía británica, todo ello sin renunciar a auto-definirse como conservador<sup>12</sup>.

Cameron, igualmente, reiteró que sería tan revolucionario en lo social como Margaret Thatcher lo fue en el terreno económico, de ahí que uno de los conceptos que más protagonismo tuvo durante sus años en la oposición fue el de *“broken society”* (sociedad rota) acusando al Labour Party de que así fuera ya que había sido incapaz de conjugar eficiencia económica con justicia social<sup>13</sup>.

En íntima relación con la idea anterior, los conceptos de comunidad y de sociedad tuvieron una importancia capital en el discurso de Cameron durante el periodo 2005-2010, lo que obedeció a dos factores interrelacionados:

---

<sup>8</sup> MAUDE, Francis: “This is a party on the rise again”, 6 de octubre de 2005. [http://www.conservatives.com/News/Speeches/2005/10/Maude\\_This\\_is\\_a\\_Party\\_on\\_the\\_rise\\_again.aspx](http://www.conservatives.com/News/Speeches/2005/10/Maude_This_is_a_Party_on_the_rise_again.aspx), última fecha de consulta 1 de septiembre de 2010.

<sup>9</sup> MAUDE, Francis: “Understanding the landscape of modern Britain”, 9 de noviembre de 2005. [http://www.conservatives.com/News/Speeches/2005/11/Maude\\_Understanding\\_the\\_landscape\\_of\\_modern\\_Britain.aspx](http://www.conservatives.com/News/Speeches/2005/11/Maude_Understanding_the_landscape_of_modern_Britain.aspx), última fecha de consulta 2 de septiembre de 2010.

<sup>10</sup> CAMERON, David: “Time for completely new party”. En *The Spectator*, 30 de septiembre de 2005.

<sup>11</sup> THATCHER, Margaret: “Speech of tribute to Keith Joseph”, 3 de junio de 1995. <http://www.margareththatcher.org/document/108343>, última fecha de consulta 8 de mayo de 2009.

<sup>12</sup> CAMERON, David: “What makes me a conservative”. En *The Daily Telegraph*, 8 de septiembre de 2007.

<sup>13</sup> Véase al respecto, GILLAN, Cheryl: *From Labour’s selfish society to conservative social responsibility*. Centre for Policy Studies, Londres, 2007. [http://www.cps.org.uk/cgi-bin/sh000004.pl?REFPAGE=http%3a%2f%2fwww%2ecps%2eorg%2euk%2fcps\\_catalog%2findex\\_start%2ehtml&WD=selfish&PN=Catalogue\\_In\\_place\\_of\\_greed\\_\\_from\\_Labour\\_s\\_selfish\\_society\\_to\\_Conservative\\_social\\_responsibility\\_99%2ehtml%23a624#a624](http://www.cps.org.uk/cgi-bin/sh000004.pl?REFPAGE=http%3a%2f%2fwww%2ecps%2eorg%2euk%2fcps_catalog%2findex_start%2ehtml&WD=selfish&PN=Catalogue_In_place_of_greed__from_Labour_s_selfish_society_to_Conservative_social_responsibility_99%2ehtml%23a624#a624), última fecha de consulta 1 de agosto de 2010.

a) su concepción de la victoria electoral no como un traspaso de poder del Labour Party al Conservative Party, sino como uno del gobierno a la gente<sup>14</sup> puesto que, como sostenía Eric Pickles, si tú confías en la gente, ésta confiará en ti<sup>15</sup>.

b) no se trataba de sólo de ganar sino que su misión debería de ser más trascendente e incluía poner punto final a la imagen del partido conservador como un “*nasty party*” (partido aburrido), impulsando para ello un conjunto de valores y principios aceptados por todos<sup>16</sup>.

Para lograr los ambiciosos objetivos que se marcó, David Cameron tenía un hándicap de inicio y es que en el Partido Conservador no existía una cláusula IV cuya eliminación ejemplificara el “cambio”, por lo cual, insistió en que él era el verdadero representante de las políticas progresistas (*progressive conservatism*) y el verdadero descentralizador (dotando de mayores capacidades de decisión a las comunidades locales y otorgando más control a la gente sobre sus propias vidas)<sup>17</sup>.

#### IV. ¿Un nuevo discurso?

Durante el periodo 2005-2010, “cambiar” y “cambio” fueron las palabras claves y en ambos casos se asociaron a David Cameron<sup>18</sup>. Éste esquematizaba su programa con una serie de conceptos centrales como libertad, responsabilidad y comunidad ya que “*una gran sociedad se construye cuando la gente elige actuar responsablemente*”, sin perder de vista otros, como la familia, definida como la institución más importante de la sociedad<sup>19</sup>. Había que recuperar las señas de identidad puesto que el idealismo y la filosofía habían sido fagocitados, apare-

---

<sup>14</sup> MAUDE, Francis: “Labour trust the State, we trust society and people”, 6 de marzo de 2007. [http://www.conservatives.com/News/Speeches/2007/03/Maude\\_Labour\\_trust\\_the\\_state\\_we\\_trust\\_society\\_and\\_people.aspx](http://www.conservatives.com/News/Speeches/2007/03/Maude_Labour_trust_the_state_we_trust_society_and_people.aspx), última fecha de consulta 2 de agosto de 2010.

<sup>15</sup> PICKLES, Eric: “Trust the people and they will trust you”, 30 de septiembre de 2007. [http://www.conservatives.com/News/Speeches/2007/09/Eric\\_Pickles\\_Trust\\_the\\_people\\_and\\_they\\_will\\_trust\\_you.aspx](http://www.conservatives.com/News/Speeches/2007/09/Eric_Pickles_Trust_the_people_and_they_will_trust_you.aspx), última fecha de consulta 1 de octubre de 2010.

<sup>16</sup> Al respecto, véase: LEA, Ruth y BLACKWELL, Norman: *From principles to policy. What an alternative manifesto should say*. Centre for Policy Studies, Londres, 2006. [http://www.cps.org.uk/cgi-bin/sh000004.pl?REFPAGE=http%3a%2f%2fwww%2ecps%2eorg%2euk%2fcps\\_catalog%2findex\\_star%2ehtml&WD=principles&PN=Catalogue\\_From\\_Principles\\_to\\_Policy\\_1111%2ehtml%23a16#a16](http://www.cps.org.uk/cgi-bin/sh000004.pl?REFPAGE=http%3a%2f%2fwww%2ecps%2eorg%2euk%2fcps_catalog%2findex_star%2ehtml&WD=principles&PN=Catalogue_From_Principles_to_Policy_1111%2ehtml%23a16#a16), última fecha de consulta 15 de junio de 2010.

<sup>17</sup> Véanse al respecto: CAMERON, David: “Our big society agenda”, 19 de julio de 2010. [http://www.conservatives.com/News/Speeches/2010/07/David\\_Cameron\\_Our\\_Big\\_Society\\_Agenda.aspx](http://www.conservatives.com/News/Speeches/2010/07/David_Cameron_Our_Big_Society_Agenda.aspx), consultada por última vez el 20 de agosto de 2010.

CAMERON, David: “We will make a government accountable to the people”, 8 de julio de 2010. [http://www.conservatives.com/News/Speeches/2010/07/David\\_Cameron\\_We\\_will\\_make\\_government\\_accountable\\_to\\_the\\_people.aspx](http://www.conservatives.com/News/Speeches/2010/07/David_Cameron_We_will_make_government_accountable_to_the_people.aspx), consultada por última vez el 20 de agosto de 2010.

<sup>18</sup> PICKLES, Eric: “The challenge ahead”. En *Reformer. The journal of the Tory Reform Group*. Edición de primavera-verano de 2010.

<sup>19</sup> CAMERON, David: “The future of the Party”. *Reformer. The journal of the Tory Reform Group*. Edición de Verano de 2009.

ciendo en su lugar un escepticismo que en muchas ocasiones se transformaba en pesimismo<sup>20</sup>.

En consecuencia, no podemos decir que el discurso de Cameron fuera nuevo sino “*radicalmente pragmático más que radicalmente dogmático. Una respuesta moderada a los retos reales y presentes*”<sup>21</sup>. En efecto, el nuevo líder siguió una de las grandes premisas de su formación a lo largo de la historia, esto es, centrarse en lo “que es” y no en lo “que debería ser”, es decir, resolver los problemas de la gente pero sin caer en la utopía. Se trataba, en definitiva, de volver a sostener un conjunto de ideas que, aunque fueran combatidas por “algunos”, otros muchos las siguieran ya que “*si tú apuestas por algo, tendrás gente a favor y gente en contra pero si no apuestas por nada, nadie estará en tu contra pero tampoco nadie te apoyará*”<sup>22</sup>.

Como venimos explicando, aunque el discurso de Cameron no supuso un giro de 180 grados en lo que a la historia y filosofía del Partido hace referencia, no es menos cierto que con respecto a la última etapa tory en el gobierno (John Major, 1990-1997) habían aparecido nuevos interrogantes conflictivos que exigían una respuesta adecuada así como la elaboración de un marco doctrinal coherente. Uno de ellos, quizás el principal, el islamismo radical. En este punto, el actual Primer Ministro ha sido coherente y una tesis ha guiado su argumentación: el terrorismo islamista es una perversión del Islam<sup>23</sup>. En este punto, para el actual Primer Ministro si ha habido una política errónea, esa es el multiculturalismo.

El tema de Europa siguió estando presente en el Partido Conservador aunque se orientó en función de la promesa que David Cameron había hecho en las primarias: el abandono del Partido Popular Europeo si era elegido líder. Así fue y a partir de ese momento, la UE quedó relegada a un lugar secundario en el argumentario tory. En palabras de Ramón Pérez Maura: “*el reto de Cameron es dejar de perder el tiempo con Europa (ya lo está haciendo) y encarrilar una revolución en la que el recorte del gasto público sea visto por el electorado como una mejora. Casi nada*”<sup>24</sup>.

Igualmente, la creencia de que el euroescepticismo podría ser un obstáculo para el pacto de gobierno con los liberales-demócratas, fuerza tradicionalmente eurófila, la realidad mostró lo contrario. Así, el punto número 9 del *Coalition Agreement* describe en primer lugar que Reino Unido deberá de hacer una contribución positiva a la UE para que ésta pueda afrontar satisfactoriamente los retos derivados de la competitividad, amenazas y pobreza globales. En segun-

---

<sup>20</sup> SAATCHI, Maurice: *Op. Cit.*

<sup>21</sup> LETWIN, Oliver: “Cameron conservatism”, 8 de mayo de 2007. [http://www.conservatives.com/News/Speeches/2007/05/Letwin\\_Cameron\\_Conservatism.aspx](http://www.conservatives.com/News/Speeches/2007/05/Letwin_Cameron_Conservatism.aspx), consulta por última vez el 30 de septiembre de 2009.

<sup>22</sup> SAATCHI, Maurice: *Op. Cit.*

<sup>23</sup> CAMERON, David: “Islam and muslims in the world today”, 5 de junio de 2007. [http://www.conservatives.com/News/Speeches/2007/06/David\\_Cameron\\_Islam\\_and\\_Muslims\\_in\\_the\\_World\\_Today.aspx](http://www.conservatives.com/News/Speeches/2007/06/David_Cameron_Islam_and_Muslims_in_the_World_Today.aspx), consultada por última vez el 31 de julio de 2008.

<sup>24</sup> Editorial de Ramón Pérez Maura en *ABC*, titulado “Del Che a David Cameron”, 7 de octubre de 2009.

do término, habla de que cualquier transferencia de poderes (a Bruselas) deberá ser autorizada mediante referéndum. Tercero, se refleja que la soberanía reside en el parlamento británico para sentenciar en última instancia que Reino Unido no se unirá ni se preparará para unirse al euro durante esta legislatura. La huella del Partido Conservador, como vemos, es la protagonista.

## V. El camino hacia la victoria electoral

El periodo comprendido entre 2005-2010 ilustró dos fenómenos complementarios: por un lado, el avance de los tories; por otro, el desgaste del gobierno laborista<sup>25</sup>, que vivía luchas fratricidas similares a las de los conservadores durante los años noventa. La solución empleada por el Labour Party fue el relevo en la cúpula del poder, de tal modo que Gordon Brown suplió a Tony Blair. Sin embargo, a pesar de esta nueva situación, continuó cediendo terreno con respecto a los tories. A modo de ejemplo, cuando tuvo lugar su conferencia anual de 2008, se encontraban 20 puntos por detrás en las encuestas<sup>26</sup> y las voces discrepantes con el rumbo (ideológico) adoptado, tales como Joan Ryan o Siobhain McDonagh, fueron expulsadas. El diputado laborista Barry Gardiner describía de esta manera la situación en que se encontraba su partido: *“la tragedia es que el Primer Ministro no sabe para qué le dimos el poder y en el Gabinete hay gente que está preparada para hacer frente a los retos y que lo pueden hacer mucho mejor que Cameron. Yo no pido que le den el cargo a uno de ellos sino que haya un debate, que haya una elección”*<sup>27</sup>. Más contundente fue el blairista Charles Clarke quien sólo daba una opción a Gordon Brown: irse<sup>28</sup>.

En consecuencia, el remedio estuvo lejos de ser tal y el Labour Party se convirtió en una nave a la deriva que optó por una suerte de pragmatismo cínico: posponer las discusiones sobre el liderazgo hasta después de las elecciones de 2010, al mismo tiempo que Gordon Brown lograba el aval sólo de los sindicatos, férreos defensores de las políticas intervencionistas que puso en marcha para acometer la crisis económica.

Finalmente, ante la ventaja que las encuestas concedían a los conservadores, una suerte de derrotismo apareció en el laborismo, de tal modo que en la Conferencia Anual de 2009 (la última antes de las elecciones) no surgieron voces discrepantes hacia la gestión de Gordon Brown y no porque los resultados de ésta hubieran sido brillantes sino porque las posibilidades de éxito eran inexistentes. Además, a la hora de combatir los tories, el Labour Party cayó en la demagogia, negando que el cambio del que hablaba Cameron fuera tal.

---

<sup>25</sup> *El País*, 25 de mayo de 2008.

<sup>26</sup> CRESPO ALCÁZAR, Alfredo: “Bipartidismo y conferencia anual: símbolos distintivos de la democracia británica” págs. 275-299. En *Escenarios y desafíos para la democracia en 2008. Temas para la reflexión y el debate*, Editado por la Fundación Iberoamérica-Europa, Madrid, 2009.

*The Sunday Telegraph*, 14 de septiembre de 2008.

<sup>28</sup> *The Guardian*, 21 de septiembre de 2008.

## VI. El triunfo de mayo de 2010 y la puesta en marcha del pragmatismo realista

En cierta manera, fue una victoria agrídulce pues no se produjo un triunfo abrumador del Partido Conservador ni tampoco una debacle laborista. Los tories ganaron pero no por mayoría absoluta, produciéndose un “parlamento colgado” que les obligó a un Acuerdo de Gobierno (*The Coalition Agreement*) con los liberales-demócratas de Nick Clegg. Este hecho no empequeñecía el triunfo de Cameron y sí, por el contrario, resaltaba a la democracia británica, dando lugar a una sana alternancia en la que el logro de la gobernabilidad del país era el objetivo fundamental.

Asimismo, lo que podría parecer una alianza contra-natura se ha convertido en una herramienta eficaz de gobierno debido a dos razones complementarias: el realismo/pragmatismo político de David Cameron y el “sentido de Estado” mostrado por Nick Clegg, lo que le ha supuesto ir en muchas ocasiones en contra de los deseos de su partido.

Dentro de los retos domésticos, la coalición de gobierno ha afrontado de forma realista el complicado escenario económico. Nuevamente, como ya le sucediera a Margaret Thatcher en 1979, un gobierno conservador heredó una delicada situación económica, sin embargo David Cameron ha contado una ventaja con respecto a “la Dama de Hierro”, puesto que ha tenido el quórum de su partido para aplicar los recortes en el gasto público necesarios para la recuperación.

En este sentido, la Conferencia Anual de 2010 celebrada en Birmingham lo constató, poniendo de manifiesto una superioridad de las tesis del Ministro de Economía George Osborne sobre las barajadas por otras figuras del gobierno como Ian Duncan Smith (Ministro de Trabajo y Pensiones) o Liam Fox (titular de Defensa). Se trató de una victoria algo más que simbólica ya que Duncan Smith se encuentra al frente del Centre for Social Justice, institución encargada de hacer realidad los postulados sociales de los que habló David Cameron durante sus años en la oposición y que, aunque no hayan sido olvidados, han cedido su primacía ante la gravedad de la coyuntura económica. En cuanto a defensa, antes de llegar al poder los tories advirtieron que las presencias militares en Irak y en Afganistán habían mermado las arcas del país, además de minar su imagen exterior<sup>29</sup>.

Consciente George Osborne de que las ideas por las que aboga son susceptibles de generar hostilidad entre el público, ha optado por un perfil bajo pero no por ello menos contundente<sup>30</sup>. Su mensaje, que podemos definir de “optimismo realista”, fue refrendado recientemente por David Cameron en Cardiff cuando enu-

<sup>29</sup> RIFKIND, Malcolm: “Irak: the biggest mistake”. En *Reformer. The Journal of the Tory Reform Group*, edición de verano de 2009.

<sup>30</sup> Véase al respecto, entre otras, las siguientes intervenciones de George Osborne:

“We have put fuel into the tank of the british economy”, 21 de marzo de 2011.

“We are building a better future for Britain”, 5 de marzo de 2011.

“Building the economy of the future”, 17 de agosto de 2010.

“The foundations for a more prosperous future”, 22 de junio de 2010.

<http://www.conservatives.com/News/SpeechList.aspx?SearchType=NewsAuthor&SearchTerm=e13c8b46-fe2e-47fb-8efd-ff04f9d95f2e>, consultada por última vez el 15 de mayo de 2011

meró los temas que preocupan a su gobierno: desde los “heredados” (crisis económica) pasando por los compromisos adquiridos para formar gobierno con los liberales-demócratas (referéndum sobre el sistema de voto) hasta aquellos otros que han irrumpido recientemente como Libia, escenario en el cual se han puesto de manifiesto las características del liberal- conservadurismo, destacando el recurso a la fuerza militar como último recurso (desmarcándose así del modo de actuar de Blair) y la petición de compromiso a los Estados árabes moderados<sup>31</sup>.

Cuando de economía hablamos, hemos señalado que en el Partido Conservador ha habido quórum, algo que no puede predicarse de su socio de coalición. En efecto, el sentido de Estado mostrado por su líder contrasta con la actitud hostil de las bases y de algunas figuras liberales-demócratas, como Vincen Cable, lo que unido a la derrota en el referendo sobre el sistema de voto celebrado el 5 de mayo, complicó la situación de Nick Clegg. Esto lo podemos enlazar con otro hecho fundamental y es que en todo momento ha quedado claro quién era el *junior partner* de la coalición.

## VII. El ámbito de las relaciones internacionales

Aquí es donde el pragmatismo del Partido Conservador mejor se está percibiendo, característica que va unida a una discusión más profunda relativa al rol de Reino Unido en el mundo. Se trata de un debate global y de un calado mayor que otros que esta misma formación mantuvo en el pasado reciente como la posición hacia la UE (el más significativo), la postura hacia Afganistán o si el futuro inmediato pasaba por dar respuesta a la dialéctica Estados Unidos vs Unión Europea. Para ello, los tories han partido de una premisa innegociable: la oposición a la visión que Reino Unido esté en declive en lo que a su rol global hace referencia, pues como David Cameron defendió, su país cuenta con una serie de puntos fuertes como son la auto-confianza o la presencia en las instituciones más poderosas del mundo, sin olvidar que cuenta con recursos comerciales, económicos y militares<sup>32</sup>.

Este debate también ha estado vinculado directamente, no podría ser de otra manera, al recorte en el gasto público pues afecta directamente al rol de Reino Unido en el mundo. Malcolm Rifkind (Ministro de Exteriores entre 1995-1997), sostiene que su país sí que debe de seguir ejerciendo un liderazgo a nivel mundial, pese a que las aventuras militares de Blair hicieron que la opinión pública fuera reticente a este protagonismo, ofreciendo el citado Rifkind las siguientes razones<sup>33</sup>:

- a) la globalización de la economía.

<sup>31</sup> CAMERON, David: “Building a better future”, 6 de marzo de 2011. [http://www.conservatives.com/News/Speeches/2011/03/David\\_Cameron\\_Building\\_a\\_better\\_future.aspx](http://www.conservatives.com/News/Speeches/2011/03/David_Cameron_Building_a_better_future.aspx), última fecha de consulta 1 de mayo de 2011.

<sup>32</sup> “Cameron lays out new direction for british foreign policy”, 16 de noviembre de 2010. [http://www.conservatives.com/News/News\\_stories/2010/11/Cameron\\_lays\\_out\\_new\\_direction\\_for\\_British\\_foreign\\_policy.aspx](http://www.conservatives.com/News/News_stories/2010/11/Cameron_lays_out_new_direction_for_British_foreign_policy.aspx), última fecha de consulta 20 de noviembre de 2010.

<sup>33</sup> LONDON SCHOOL OF ECONOMICS: *The future of British foreign policy*, Special Report 06, Londres, 2011. [www2.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/SR006.aspx](http://www2.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/SR006.aspx), última fecha de consulta 1 de marzo de 2011.

b) los compromisos internacionales de seguridad derivados de la existencia de amenazas.

c) la estatura internacional de Reino Unido sigue siendo elevada, sostiene, de tal manera que son muchos los países que lo toman como ejemplo ya que no sólo tiene una poderosa red de embajadas por todo el mundo sino que conserva, y eso es lo importante, una capacidad diplomática de la que carecen potencias emergentes como India o China.

En el manifiesto del Partido Conservador para las elecciones de 2010<sup>34</sup>, en la parte dedicada a la política exterior titulada “*a stronger Britain in a safer world*”, se insiste en que los objetivos de aquélla siempre estarán guiados por los principios liberal-conservadores, entendiendo por liberal que Reino Unido debe de estar comprometido con el mundo, apoyando tanto los derechos humanos como el binomio democracia-Estado de Derecho, y por conservador, que la política (exterior) tiene que ser práctica. Con ello apreciamos que es el compromiso y no relativismo quien guía los fines perseguidos.

En cuanto a la relación con Estados Unidos, por sorprendente que pueda parecer, durante el *Blairismo* los conservadores dejaron de ser percibidos como los aliados naturales de Washington. Se trata de otra parte esencial de su credo del que se apropió no tanto el Partido Laborista sino Tony Blair, cuyo compromiso con George W. Bush quedó simbolizado en afirmaciones como las siguientes: “*el peligro de Estados Unidos hoy no es que se involucre mucho, sino que el país norteamericano decida apartarse de las dificultades. La realidad es que ninguno de los problemas que nos presionan puede resolverse o, incluso, contemplarse sin ellos*”<sup>35</sup>.

David Cameron fue crítico con el proceder de Blair hacia Estados Unidos dentro de una oposición más general hacia el neoconservadurismo (en especial, hacia el concepto de “eje del mal”). Argumentar de este modo no implicaba anti-americanismo por parte de David Cameron quien reiteró que Estados Unidos seguiría siendo el aliado natural de su país, aunque redefiniendo las características de la *special relationship*<sup>36</sup>:

a) solidez y firmeza.

b) no tiene que ser una relación de esclavos.

c) justa, renunciando a todo aquello que implique abuso de los enemigos o abandono del Imperio de la Ley.

Hasta el día de hoy se han producido dos encuentros entre Obama y Cameron. El primero de ellos tuvo lugar en Washington en julio de 2010 y fue más bien una toma de contacto. El británico mostró que Estados Unidos era su socio principal, en especial en los temas de seguridad y defensa ya que “*esta alianza no*

<sup>34</sup> Titulado *Invitation to join the government of Britain*. Disponible en la website del Partido Conservador ([www.conservatives.com](http://www.conservatives.com))

<sup>35</sup> *La Vanguardia*, 14 de septiembre de 2006.

<sup>36</sup> HAGUE, William: “The battle against terrorism requires moral as well military strenght”, 16 de febrero de 2006. [http://www.conservatives.com/News/Speeches/2006/02/Hague\\_The\\_battle\\_against\\_terrorism\\_requires\\_moral\\_as\\_well\\_as\\_military\\_strength.aspx](http://www.conservatives.com/News/Speeches/2006/02/Hague_The_battle_against_terrorism_requires_moral_as_well_as_military_strength.aspx), última fecha de consulta 5 de marzo de 2007.

*está sostenida por nuestros lazos históricos, es una asociación voluntaria que sirve a nuestros intereses nacionales. No soy ningún soñador de las relaciones especiales, me interesa más la profundidad de esas relaciones*<sup>37</sup>.

Asimismo, ambos reiteraron el compromiso de abandonar Afganistán en 2015 bajo la condición de que para entonces el país asiático estaría en condiciones de garantizarse su propia seguridad. En esta reunión jugó a favor de Cameron el hecho de que durante los años de mandato de Gordon Brown, la relación con Estados Unidos había declinado notablemente, entre otras razones por las preferencias que el laborista mostró hacia el *soft power* y por el hecho de que las relaciones internacionales no ocuparon un lugar prioritario en su agenda. En este sentido, desde determinados sectores norteamericanos David Cameron fue percibido como la gran esperanza para recuperar la simbiosis<sup>38</sup>.

En cuanto a la Unión Europea, David Cameron ha sabido conjugar el aumento del euroescepticismo sin que ello implique mayor protagonismo de aquélla en el argumentario actual de su formación. Hemos señalado en los párrafos precedentes que en 2009 cumplió su promesa de retirar al Partido Conservador del Partido Popular Europeo y a partir de ese momento apostó por la política de “*wait and see*”, mostrando en ocasiones posturas eurófilas, por ejemplo durante el Foro de Davos, donde trazó la agenda que la UE debería perseguir y en la que debería primar la búsqueda del crecimiento económico y el aumento de la competitividad frente a todo intento de reforma institucional. Es de esperar que cuando desde la UE se establezcan propuestas de reformas que impliquen cesión de competencias de los Estados integrantes a las instituciones comunitarias, los tories se muestren como un “socio incómodo”, aunque mientras tanto, el pragmatismo domina la relación.

Cameron ha abordado las cuestiones internacionales de un modo más pragmático que dogmático, afirmación compatible con su apelación a las viejas ideas del Partido Conservador, como por ejemplo la importancia que tienen los mercados libres como instrumento para generar riqueza, sin olvidar una suerte de condición previa: que los valores conservadores son esenciales para crear mercados libres<sup>39</sup>. Con este *modus operandi* busca aumentar el listado de aliados, recuperando viejas alianzas (por ejemplo con la India) o relanzando otras de nuevo cuño (por ejemplo, con China).

<sup>37</sup> *El País*, 20 de julio de 2010.

<sup>38</sup> Véanse al respecto:

GARDINER, Neil: *Four key principles for a conservative British Foreign Policy*, Webmemo on United Kingdom num.2911, Heritage Foundation, 21 de mayo de 2010. <http://www.heritage.org/research/reports/2010/05/four-key-principles-for-a-conservative-british-foreign-policy>, última fecha de consulta 15 de agosto de 2010.

BROMUND, Theodore: *New Labour was lucky. Then the luck ran out*. Commentary on United Kingdom, Heritage Foundation, 14 de mayo de 2010. <http://www.heritage.org/Research/Commentary/2010/05/New-Labour-Was-Lucky-Then-the-Luck-Ran-Out>, última fecha de consulta 15 de agosto de 2010.

<sup>39</sup> CAMERON, David: *Creating wealth and eliminating poverty at home and abroad*. Centre for Policy Studies, Londres, noviembre de 2005. [http://www.cps.org.uk/cgi-bin/sh000004.pl?REFPAGE=http%3a%2f%2fwww%2ecps%2eorg%2euk%2fcps\\_catalog%2fNew\\_Lectures%2html&WD=cameron&PN=Catalogue\\_Creating\\_wealth\\_and\\_eliminating\\_poverty\\_at\\_home\\_and\\_abroad\\_211%2html%23a768#a768](http://www.cps.org.uk/cgi-bin/sh000004.pl?REFPAGE=http%3a%2f%2fwww%2ecps%2eorg%2euk%2fcps_catalog%2fNew_Lectures%2html&WD=cameron&PN=Catalogue_Creating_wealth_and_eliminating_poverty_at_home_and_abroad_211%2html%23a768#a768), última fecha de consulta 10 de diciembre de 2010.



Finalmente, durante este primer año de gobierno han ido apareciendo una serie de interrogantes en el panorama internacional que han exigido respuesta al gobierno británico. Uno de ellos, quizás el principal en estos momentos, es la situación en Libia. Así, aunque con menor protagonismo mediático que Sarkozy, Reino Unido movilizó sus recursos militares y diplomáticos poniéndolos al servicio del pueblo libio para ayudarle a afrontar la represión a la que Gadaffi les ha sometido. Así, David Cameron y William Hague acentuaron la importancia de una actuación moral, puesto que los valores defendidos por Occidente (dignidad humana, libertad personal o autodeterminación) son aspiraciones de todos los pueblos y, consecuentemente, es responsabilidad de las democracias asumir un compromiso para extenderlos por los canales adecuados.

Igualmente, el escenario libio ha servido al gobierno de Cameron para distanciarse de una forma real del modo en que Blair gestionó las relaciones internacionales, liderando la reunión del Grupo de Contacto que tuvo lugar en Londres y en la que William Hague actuó como portavoz de su gobierno. En su discurso de clausura insistió en la legalidad de la intervención y en la legitimidad de las demandas del pueblo libio a quien le deberá corresponder en el futuro determinar qué sistema de gobierno quiere. El Ministro de Exteriores se mostró precavidamente optimista en cuanto al desenlace final, señalando al respecto la importancia de que la comunidad internacional permanezca unida.

## VIII. Conclusiones

Tras los años de gobierno de Labour Party (1997-2010) la sociedad británica demandaba cambios y el Partido Conservador los simbolizó con un discurso que recurría a las grandes ideas del pasado aunque adaptadas al siglo XXI.

*Cambiar para ganar* fue el lema que empleó David Cameron cuando se presentó como candidato a presidir el Partido Conservador, sin que ello supusiera un giro de 180 grados, de tal modo que conceptos claves de la tradición conservadora como el binomio libertad-responsabilidad, siguieron siendo preferentes. Logró algo de lo que no fueron capaces sus predecesores William Hague, Ian Duncan Smith y William Hague: hacer del Conservative Party una formación atractiva.

Bien puede decirse que tras Margaret Thatcher, David Cameron ha sido el gran reformador de su partido. Al igual que “la Dama de Hierro”, ha puesto sobre el tapete principios que históricamente habían formado parte del corpus del partido pero que debido a diferentes razones perdieron protagonismo.

Aunque durante el periodo 2005-2010 el Partido Conservador dio más importancia a lo social que a lo económico (de ahí el protagonismo de conceptos como *broken society* o *big society*), una vez en el gobierno, y debido a la magnitud de la crisis, es el terreno económico el que goza de mayor protagonismo. En este sentido, Cameron ha optado por la vieja fórmula tory de recortar el gasto público, contando para ello con el quórum de su partido y el sentido de estado del liberal-demócrata Nick Clegg. Se trata de “medidas impopulares” que han sido discutidas por sectores sociales (estudiantes) pero que en ningún caso tienen como fin desmantelar el Estado de Bienestar, crítica tan recurrente como errónea cuando se analiza la política económica de los tories.

En relación con este tema, Ian Duncan Smith fue claro apelando al concepto de common ground el cual implica una sociedad más fuerte y más justa, esto es, “*el territorio natural de los conservadores ya que a pesar de las crudas caracterizaciones que hemos sufrido, no estamos solo interesados en el sector privado o en el sector de los negocios, ya que el objetivo es que la gente pueda hacer metas comunes cuando busca objetivos comunes*”<sup>40</sup>.

En el plano de las relaciones internacionales, durante estos meses, el gobierno de David Cameron ha practicado las premisas del liberal-conservadurismo, demostrando que éste es algo más que un mero slogan, conjugando una suerte de “relaciones internacionales comerciales” (por ejemplo con India o China) con intervenciones militares en aquellos escenarios donde los derechos humanos están en peligro (Libia).

Estados Unidos sigue siendo el socio principal de Londres, hablándose de “relación esencial” en vez de “especial”. La Unión Europea ha perdido peso en el discurso tory, sin ceder por ello en sus características credenciales euroescépticas.

---

<sup>40</sup> DUNCAN SMITH, Ian: *Welfare reform the wider context*. The 2011 Keith Joseph Memorial Lecture, Centre for Policy Studies, Londres, 2011. [http://www.cps.org.uk/cps\\_catalog/Iain\\_Duncan\\_Smith\\_delivers\\_the\\_annual\\_Keith\\_Joseph\\_Memorial\\_lecture.html](http://www.cps.org.uk/cps_catalog/Iain_Duncan_Smith_delivers_the_annual_Keith_Joseph_Memorial_lecture.html), última fecha de consulta 1 de junio de 2011.



# Relación Islam-Estado en Indonesia 1945-2008.

- Javier Gil Pérez

Investigador contratado en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.  
Visiting Fellow en el Asia Research Centre de la London School of Economics.

## PALABRAS CLAVE:

PERDA  
SHARIA  
CONSTITUCIÓN  
LEY

## KEY WORDS:

PERDA  
SHARIA  
CONSTITUTION  
LAW

## Resumen

Este artículo realiza un análisis de la historia política indonesia centrada principalmente en la relación entre Estado e Islam desde 1945 a 2008. Este aspecto es esencial para comprender la actual tendencia cambiante en esa difícil relación. Así en primer lugar se mostrará cuales son los principales bloques políticos en Indonesia para después mostrar los hechos más importantes en la relación Islam-Estado en Indonesia.

El objetivo no es otro sino mostrar como existe un intento por parte de los grupos islamistas de cambiar la base constitucional del Estado indonesio establecida en 1945.

## Abstract

This article analyses the political history of Indonesia focused on the relationship between the State and Islam since 1945 until 2008. This factor is paramount to understand the changing evolution of that difficult relation. First, I will show the main political groups in Indonesia and afterwards I will explain the most important facts in the relationship between Islam and the State in Indonesia.

The aim is to highlight the desire of the Islamic groups to change the constitutional base of the State established in 1945.

## Sumario

I. Introducción. II. Independencia en Indonesia. III. Pancasila: definición y significado. IV. Golongan Islam versus Golongan Kebangsaan. V. El debate de la reforma constitucional en la actualidad. VI. Cambio de tendencia. VII. Conclusiones.

## I. Introducción

La caída del dictador Suharto en 1998 significó el inicio de la apertura política en Indonesia. Tras el fin de los 33 años en el poder de Suharto, la sociedad indonesia alcanzó la libertad política iniciándose un nuevo periodo de incierto futuro. La principal consecuencia del fin de Suharto fue la aparición o mejor dicho la reaparición del denominado Islam político en el panorama político indonesio y de movimientos radicales extremadamente bien organizados que buscaban que la sociedad y el propio Estado se organizara de acuerdo a la Sharia. Durante toda la dictadura de Suharto (1965-1998) así como durante el gobierno de Sukarno (1945-1965), el Islam político fue duramente represaliado y reprimido no permitiendo que una parte importante de la sociedad indonesia tuviera voz en las instituciones públicas.

La caída de Suharto significó en términos políticos una vuelta al año 1945, fecha en la cual se estableció la Constitución indonesia la cual sigue en vigor hoy en día pero con importantes modificaciones. Este retorno a 1945, fue una vuelta al origen del gran dilema al que se ha enfrentado la sociedad indonesia a lo largo de toda su historia. Tanto en 1945 como en 1998 el gran debate dentro de los partidos políticos indonesios fue delimitar el papel del Islam en el sistema político indonesio.

El año 1945 marcó la independencia de Indonesia y al mismo tiempo el inicio del levantamiento armado por parte del movimiento islamista Darul Islam<sup>1</sup> (1945-1962) Este grupo luchaba por el establecimiento de Indonesia como un Estado islámico contra el gobierno nacionalista de Sukarno y sólo pudo ser sofocado por las armas tras largos años de lucha. Esta rebelión armada simbolizó la lucha entre las dos almas políticas indonesias, la nacionalista (*golongan kebangsaan*) y la islamista (*golongan Islam*), por determinar el papel del Islam dentro del sistema político. Este problema no resuelto ni por Sukarno ni por Suharto volvió a aparecer en 1998 y ha marcado el tiempo político en Indonesia desde entonces hasta la actualidad. Introducir o no la sharia islámica<sup>2</sup> en Indonesia sigue siendo un importante tema de debate tanto dentro de los partidos nacionalistas como los religiosos y constituye la base sobre la que giran los distintos movimientos islamistas que han alcanzado notoriedad<sup>3</sup> en estos primeros años de democracia en Indonesia, esto es, *Jamaa Islamiyah* (JI), el Partido de la Justicia y la prosperidad (PKS), el Frente para la Defensa del Islam (FPI), *Laskar Jihad* (LJ), etc. Todo ello ha hecho de Indonesia un vibrante laboratorio de ideas donde las diversas realidades del Islam están desarrollando una intensa lucha por hacerse con el alma del Islam.

---

<sup>1</sup> Darul Islam constituyó el primer movimiento armado por la instauración de un Estado islámico en Indonesia. Tuvo su origen en Java Occidental. Se estableció como rechazo al acuerdo de Renville (17 de enero 1948) firmado entre Holanda y los nacionalistas indonesios, el cual repartía Indonesia entre Holanda e Indonesia. Allí llegó a establecer un Estado islámico, el *Negara Islam Indonesia*, el cual tenía una Constitución basada en la sharia y un sistema judicial cuyos jueces aplicaron la ley islámica. La instauración de este Estado supuso una alternativa a la secular personalizada por Sukarno.

<sup>2</sup> BALTA, Paul: *Islam, civilización y sociedades*, Madrid, Editorial siglo XXI, 2006, p. 45.

<sup>3</sup> FREEDMAN, Amy: *Political change and consolidation*, New York, Palgrave, 2006, pp.101-104.

## II. Independencia en Indonesia

Durante los años previos a la declaración de independencia de la República de Indonesia en 1945, Indonesia albergó un vivo debate protagonizado por la inteligencia del país sobre cual debería ser la base jurídica del futuro Estado indonesio. Dos grupos aparecieron claramente delimitados con agendas y objetivos muy definidos y contrapuestos. Por un lado estaba el grupo golongan kebangsaan o grupo nacionalista liderado por Sukarno y Mohammed Hatta. El otro grupo era el golongan Islam o grupo islamista liderado por Mohammed Natsir.

La división de la comunidad musulmana en estos dos grupos tenía su razón de ser en la diferente apreciación sobre el papel que otorgaban ambos grupos al Islam en la vida política del país. Estos dos grupos respondían a la misma división que existe hoy en día en la comunidad musulmana indonesia entre las visiones formalistas y sustantivas. Los primeros se refieren en palabras de Efendi a “aquellos que intentan usar la sharia como fuente primaria de derecho. Esto implica que la protección de derechos humanos, los mecanismos de equilibrio y control del poder, independencia del sistema judicial y separación de poderes son aceptados de acuerdo a su interpretación formal de la sharia”. En consecuencia, los seguidores del enfoque formalista niegan la posibilidad del establecimiento de una constitución democrática en Indonesia exponiendo cuatro principios<sup>4</sup>: 1) argumentaban que el contenido de la sharia es inmutable, no así el de la constitución que puede ser modificado por el pueblo. Es por ello que la aplicación de una constitución democrática emanada del pueblo no era posible. 2) defendían el origen divino de la sharia no del pueblo. Como tal, esta ley de Dios no podía ser modificada por el ser humano, y en consecuencia ni el pueblo era soberano ni podía aplicarse ninguna constitución. 3) Rechazaban la separación entre el Islam y el Estado que defiende el constitucionalismo, argumentaban que la sharia, según su interpretación, no separa religión y Estado. 4) defendían el carácter total de la sharia en el sentido que cubre todos los aspectos de la vida, no así la constitución que la consideraban incompleta. Su objetivo último era el establecer un Estado islámico.

De acuerdo a Dionisio Llamazares<sup>5</sup> un Estado islámico presenta cuatro características principales:

- 1) En un Estado islámico el poder político y el religioso están unidos no diferenciándose entre ellos. Tanto el poder ejecutivo como el legislativo y el judicial están subordinados al poder religioso.
- 2) En segundo lugar el derecho que rige un Estado islámico no es un derecho laico como el que se implementa en España sino que es derecho islámico entendido como derecho basado en el Corán y la Sunna. Un aspecto que debe ser reseñado es el carácter personal de las leyes implementadas en el derecho islámico. Es decir, las leyes islámicas se aplican a los ciudadanos musulmanes, no a los no musulmanes los cuales se rigen por sus propios códigos. Sumándose a estas leyes personales también existen leyes territoriales que sin distinción de la religión que profese cada persona les son aplicadas.

---

<sup>4</sup> HOSEN Nadirsyah: *Sharia and Constitutional reform in Indonesia*, Singapur, Iseas, 2007, p.225.

<sup>5</sup> LLAMAZARES, Dionisio: *Derecho eclesiástico del Estado: derecho de la libertad de conciencia*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1989, pp. 93-95.

3) Los ciudadanos no musulmanes pero que profesan bien la religión judía o cristiana tienen derecho a vivir dentro del Estado islámico pero con dos condiciones: deben de pagar dos impuestos (bienes inmobiliarios y vivir dentro del Estado islámico) y no tienen capacidad jurídica plena.

4) Por último los Estado islámicos no son democráticos ni constitucionales si bien ellos se definen así mismos como Estados democráticos. No existe separación de poderes, el poder político no proviene del pueblo sino de Dios, no existe separación de poderes, etc.

Por el contrario, el enfoque sustantivo argumentaba que “la sharia debería de ser reinterpretada de acuerdo con la democracia y el constitucionalismo. El enfoque sustantivo está basado en la creencia de que la comprensión de la sharia no es estática y final. Así, la sharia puede ser enmendada, reformada, modificada o incluso alterada sin desvirtuar su base fundamental. El enfoque sustantivo trata los principios y objetivos de la sharia como normas y valores los cuales inspiran constituciones”. En consecuencia, los partidarios del enfoque sustantivo estiman que los principios del Corán y la Sunna deben de acomodarse a los principios democráticos y por lo tanto deben de estar supeditados a los mismos. Por lo tanto existía una notable diferencia no sólo en la forma de Estado defendida por cada grupo sino también en el valor y la importancia que cada grupo otorgaba al Corán a la Sunna y al Islam en términos absolutos.

La principal disputa entre ambos grupos y que al día de hoy sigue sin resolverse era como debía ser el Estado indonesio. Un Estado Islámico con el Corán y la Sunna principal fuente de derecho como defendían el golongan Islam o un Estado constitucional, democrático que no aceptaría ninguna religión como oficial donde se permitiría a los distintos fieles profesar su religión en una Indonesia multi-religiosa.

La cuestión fundamental era si establecer un Estado constitucional o un Estado islámico. Es crítico delimitar con exactitud varios aspectos concernientes a este aspecto. En primer lugar, el grupo nacionalista quería establecer un Estado constitucional basado en el modelo occidental. Un Estado constitucional es aquel que cumple nueve preceptos<sup>6</sup>: 1) gobierno de acuerdo a la constitución 2) separación de poderes 3) soberanía del pueblo y gobierno democrático, 4) crítica constitucional, 5) sistema judicial independiente, 6) gobierno limitado por una carta de derechos humanos 7) control de la policía 8) control civil del ejército y 9) no poder estatal o muy limitado para suspender la constitución. Esto significa que el Estado constitucional es un verdadero Estado democrático. No todo Estado que posea una constitución es democrático, pero sí todo Estado que se declara constitucional es democrático. El carácter democrático del Estado se difuminaba con la posible introducción del Islam como base jurídica del nuevo Estado indonesio. Por ello, lo que estaba en juego era la lucha por la instauración o no de la democracia.

Fue en el seno del Comité para la preparación de la independencia de Indonesia (BPUPKI)<sup>7</sup> donde esta lucha entre ambos grupos tuvo lugar. Los argumentos de

---

<sup>6</sup> HOSEN Nadirsyah: *Sharia and Constitutional reform in Indonesia*, Singapur, Iseas, 2007, p.29.

<sup>7</sup> El BPUPKI fue establecido el 1 de marzo de 1945 dentro del periodo japonés para preparar la independencia de Indonesia ante la inminente derrota de Japón en la 2ª Guerra Mundial. La versión en bahasa indonesia del mismo es: Badan penyelidikan Usaha persiapan kemerdekaan Indonesia. Posteriormente se denominó como PPKI, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, es decir Comité para la preparación de la independencia de Indonesia.



ambos grupos fueron los siguientes. Para el grupo nacionalista era imposible establecer el nuevo Estado indonesio como un Estado islámico debido a que las distintas minorías religiosas que habitaban diversas partes de Indonesia se sentirían amenazadas y por ello no se sumarían a la nueva Indonesia en ciernes estableciendo nuevos países, la misma situación que se da en la actualidad con la región de las Molucas o Papua, etc. Es decir, para ellos prevalecía la unidad del país (defensa del nacionalismo) sobre el establecimiento de un Estado Islámico. Sumado a este deseo de unidad, existía una visión diferenciada sobre el componente religioso, en opinión del grupo nacionalista tanto el Corán como la Sunna no indicaban de manera precisa que los musulmanes tuvieran que vivir bajo una determinada estructura política. De acuerdo a este planteamiento, no era necesario implantar un Estado Islámico. Para ellos, el futuro Estado indonesio debía de basarse en el Corán y la Sunna como elementos de guía e inspiración, pero nada más. Las palabras de Mohammed Hatta son muy clarificadoras respecto a este tema “El Corán es especialmente la base de la religión, pero no un libro de derecho. Las variadas necesidades legales de hoy no encuentran respuesta en las regulaciones del Corán. Por supuesto que el Corán establece una base para la justicia y el bienestar, la cual debe ser seguida por los musulmanes. Pero es una base, una guía. El pueblo a través de la deliberación debe establecer cuales son sus propias leyes y por supuesto cada persona expresará sus opiniones de acuerdo a sus creencias religiosas, pero el derecho resultante será derecho del Estado no derecho islámico. Posiblemente el derecho del Estado estará influenciado por el espíritu de la religión, y de hecho nosotros no estableceremos un Estado separado de la religión sino un Estado donde los asuntos religiosos estén separados de los asuntos del Estado. Si los asuntos religiosos son manejados por el Estado, estos perderán su carácter eterno. Los asuntos del Islam les corresponden sólo a la comunidad islámica”.

Si bien como ha sido expuesto en las páginas anteriores, el grupo nacionalista renegaba de la instauración de un Estado Islámico y defendía ante todo el carácter unitario de Indonesia, ello no significaba que rechazaran de plano el papel de la religión en la vida política del país y especialmente el rol de la religión musulmana. La siguiente declaración de Supomo, uno de los miembros del grupo nacionalista es significativa “en el Estado de Indonesia, los ciudadanos deben ser estimulados a amar su patria, dedicarse a sacrificarse por el bien del país, felizmente servir a la patria, amar y servir a sus líderes y al Estado, doblegarse ante Dios, pensar en Dios cada instante. Todo esto debe ser constantemente promovido y usado como la base moral para este Estado unitario. Y yo estoy convencido que el Islam reforzará estos principios”<sup>8</sup>. Es decir, se dejaba abierta la puerta a una posible participación del Islam vida pública que no tenía otro objetivo que el de tratar de acomodar el Islam y el nuevo Estado.

Por el contrario, el grupo islamista defendía la inclusión del Islam como religión oficial del Estado y el establecimiento de un Estado islámico. Existían tres argumentos los cuales fueron expuestos para defender su posición: 1) el carácter total del Islam. Es decir, el Islam era percibido como un sistema integral que abarcaba todas las actividades humanas y en consecuencia el la acción de gobierno no podía escapar a ello. 2) La superioridad moral del Islam respecto a las otras ideologías y religiones. Defendían al Islam como la religión definitiva. 3) Teniendo en cuenta que

---

<sup>8</sup> EFFENDY, Bathiar: *Islam and the State in Indonesia*, New York, Ohio University Press, 2003, p.30.

el 85% de la población indonesia profesaba la religión musulmana, en su opinión era obligatorio y necesario que el Islam fuera la religión oficial del Estado. Esto tres principios se concentran en las siguientes declaraciones del líder del grupo islamista Mohammed Natsir<sup>9</sup>. “El Estado no es un objetivo sino una herramienta. En principio, los asuntos del Estado son parte integral del Islam” “La Pancasila como filosofía de Estado es para nosotros (la comunidad islámica) oscura y no tiene nada que decir al alma de la comunidad islámica, la cual ya posee una clara, definitiva y completa ideología, la cual está ya en los corazones de los indonesios como una inspiración viva y una fuente de fuerza, esto es, el Islam. Cambiar la ideología islámica por la Pancasila es, para los musulmanes, entrar en el vacío”.

La lucha entre ambos grupos tuvo en la creación de la Pancasila (filosofía oficial del Estado) el punto culminante.

### III. Pancasila<sup>10</sup>: definición y significado

Pancasila es una palabra originaria de la lengua sánscrita la cual significa cinco principios. Estos cinco principios son los que componen “Los principios fundamentales” (dasar negara) del Estado indonesio que se recogen en el preámbulo de la constitución indonesia. La historia de la creación de la Pancasila simboliza a la perfección la dificultad de acomodar las dos visiones mayoritarias sobre la función del Estado y el rol del Islam dentro de la sociedad indonesia. Estos cinco principios respondían al deseo de Sukarno, el primer presidente de Indonesia, de crear una base común para unificar al país con una ideología común que pudiera ser aceptada por las diferentes comunidades existentes en Indonesia y al mismo tiempo como se recoge en la declaración de Supomo introducir el Islam como una guía moral para la sociedad indonesia pero sin establecerla como base política.

La Pancasila está compuesta por cinco principios los cuales fueron expuestos por Sukarno en su famoso discurso titulado “El nacimiento de la Pancasila” realizado el 22 de junio de 1945 ante el Comité para la preparación de la independencia de Indonesia. Estos cinco principios fueron<sup>11</sup>:

- 1) Nacionalismo. Para el grupo nacionalista, y Sukarno era el principal referente del mismo, la unidad de Indonesia era el objetivo número uno e innegociable. Por ello, se garantizó libertad a las diversas confesiones religiosas, etnias, que se encontraban en el Este del país a cambio de que fueran leales al nuevo Estado indonesio. La unidad de Indonesia era vital.
- 2) Humanitarismo. Este principio defendía la igualdad y respeto entre todos los ciudadanos de Indonesia.

---

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> El discurso donde Sukarno anuncia el nacimiento de la Pancasila se encuentra en: Pidato Soekarno: *Lahirnya Pancasila*. [http://indonesian.irib.ir/index.php?option=com\\_content&view=article&id=33543&Itemid=59](http://indonesian.irib.ir/index.php?option=com_content&view=article&id=33543&Itemid=59)

<sup>11</sup> RAMAGE, Douglas: *Democracy, Islam and the ideology of tolerance*, London, Routledge, 1997, pp.10-44.

3) Justicia social. Es decir, garantizar un bienestar económico a todos los ciudadanos de Indonesia.

4) Democracia. Sukarno era consciente de que tanto el principio de democracia como el religioso iban a ser los que más ampollas levantarían en el seno del grupo islamista. Con el objetivo de acomodar al grupo islamista a una Indonesia democrática, Sukarno vinculó ambos principios a varios conceptos del Islam. Así el principio de democracia lo relacionó con dos conceptos del Islam, el de deliberación (*musyawaran*) para llegar al consenso (*mufakat*).

5) Creencia en Dios. Al establecer un principio que establecía la creencia en un Dios sin especificar alguno en concreto, Sukarno intentaba tanto acercar al nuevo Estado al grupo islamista como a los demás grupos religiosos. Si bien Indonesia es una democracia, no es un Estado secular como es el caso español. La constitución indonesia no establece ninguna religión como oficial pero al mismo tiempo reconoce al Islam, Cristianismo, Protestantismo, Hinduismo y Budismo como religiones que se pueden practicar libremente. Por ello, Indonesia es un Estado religioso, un termino medio entre Estado secular y religioso.

Los cinco principios de la Pancasila responden a tres hechos fundamentales<sup>12</sup>: 1) El deseo de Sukarno de mantener la unidad de Indonesia (principio de nacionalismo). 2) El intento de Sukarno de acomodar los deseos del grupo islámico en la nueva Indonesia (principio sobre la democracia y la creencia en Dios) 3) El deseo de Sukarno, basado en la agria experiencia holandesa, de elevar los niveles de desarrollo de Indonesia. Sukarno intentó establecer una base amplia en su intento de que todas los grupos religiosos, etnias, ideológicos, etc aceptaran al nuevo país.

Su base tan amplia, fruto<sup>13</sup> del desesperado deseo de Sukarno de integrar todas las tendencias dentro del nuevo Estado indonesio, ha sido criticada<sup>14</sup> por su excesiva vaguedad en algunos de sus términos. Como consecuencia de ello, la Pancasila fue utilizada como herramienta política tanto por Sukarno como por Suharto para diversos fines políticos.

#### IV. Golongan Islam versus Golongan Kebangsaan

El debate y la lucha entre el grupo nacionalista y el grupo islamista perduró durante toda la etapa anterior a la independencia y solo días antes de la declaración de independencia (17-08-45) se llegó a un acuerdo entre ambos grupos. Para facilitar el pacto<sup>15</sup> entre ambos grupos se creó un comité especial dentro del Comité para la preparación de la independencia de Indonesia que englobó a líderes de ambos grupos

---

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> VAN BRUINESSEN, Martin, "¿Islamic state or state Islam? Fifty years of state-islam relations in Indonesia", en: <http://www.let.uu.nl/~Martin.vanBruinessen/personal/publications/State-Islam.htm> accedido el 24 de enero de 2008.

<sup>14</sup> KINGSBURY, Daniel: *The politics of Indonesia*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp.33-45.

<sup>15</sup> EFFENDY, Bathiar: *Islam and the State in Indonesia*, New York, Ohio University Press, 2003, pp. 13-52.

como Sukarno, Hatta, Muzzakar o Tjokrosujoiso con el fin de alcanzar un acuerdo sólido y definitivo. El comité dio sus frutos y el 22 de junio de 1945 se dio a conocer el compromiso alcanzado entre ambos grupos. Se decidió aceptar los cinco principios enunciados en la Pancasila por parte de ambos pero con dos cambios fundamentales que propiciaron que el grupo islamista aceptase el nuevo Estado. El primer cambio estaba referido al orden de los mismos situando al principio sobre la religión en primer lugar no en el último tanto en el preámbulo de la constitución como en el artículo 29, dando así una mayor preponderancia al principio de la religión sobre los demás principios. En segundo lugar, se añadió al principio religioso “Creencia en un único Dios” las famosas siete palabras que componen la Yakarta Charter<sup>16</sup> **“con la obligación de seguir la sharia para sus adherentes”** Estas dos modificaciones introdujeron profundos cambios en la nueva forma del futuro Estado. En la práctica significaba que el nuevo Estado indonesio se establecía como un Estado islámico donde el Islam sería no solo la guía moral y espiritual como propugnaban los miembros del grupo nacionalista sino la base sobre la cual se establecía el poder del Estado. Sin ser un Estado islámico al estilo de Irán o Arabia Saudita sí que se le dio una fuerza considerable al Islam dentro del sistema político. Así el nuevo Estado tendría al Islam como religión oficial, todos los ciudadanos musulmanes deberían de seguir los preceptos del Islam y por último el presidente tendría que ser musulmán.

Este cambio en el orden y el contenido de la Pancasila tuvo una vida muy corta mostrando la fragilidad del consenso alcanzado. Fue depuesto al día siguiente de la declaración de independencia indonesia ya que Mohamed Hatta fue avisado por un oficial japonés, que algunas áreas del Este de Indonesia, como las Molucas, la isla de Bali, etc, no se sumarían al nuevo Estado creado debido a que no establecía una igualdad jurídica entre las distintas religiones del país y situaba al Islam como religión oficial del Estado<sup>17</sup>. En este nuevo Estado indonesio las minorías religiosas no se sentirían parte<sup>18</sup> de la nueva realidad política. El miedo de Sukarno de no establecer una Indonesia unitaria junto a las posibles presiones internacionales de no apoyar a las fuerzas islamistas produjo que se cambiaría de nuevo el contenido de la constitución Indonesia y retiraría la Yakarta Charter tanto del preámbulo como del artículo 29 que versa sobre la religión. La retirada de la Yakarta Charter supuso eliminar la enmienda principal que había hecho posible que el grupo islamista aceptase el nuevo ordenamiento jurídico. A consecuencia de este cambio crítico se mantuvo al principio religioso primero y se añadió al principio religioso: creencia en Dios, la frase “Yang maha esa” es decir, el cual es único. Sukarno era consciente de que la exclusión de la Yakarta Charter de la constitución tendría una repercusión enorme en el grupo islamista, por ello añadió esta frase sobre la unicidad de Dios. Fue un intento de contentar y acomodar a los islamistas y al mismo tiempo crear una base firme donde asentar la pluralidad religiosa<sup>19</sup>. Como se observa, la referencia a un único Dios intentaba igualar el principio religioso con el carácter único de Alá, lo denominado como Tawhid. Pero no fue sufi-

<sup>16</sup> La Yakarta Charter es denominada en Bahasa indonesio como Piagam Jakarta. La frase completa es “dengan kewajiban menjalankan syariah Islam bagi pemeluk-pemeluknya”.

<sup>17</sup> HOOKER Mb y LINDSEY Tim :“Public faces of Sharia” en *Studia Islamika*, vol. 10, nº1, p.29.

<sup>18</sup> EFFENDY, Bathiar: *Islam and the State in Indonesia*, New York, Ohio University Press, 2003, p. 30.

<sup>19</sup> Azra, Azyumardi: “Pluralism, co-existence and religious harmony” en: [http://azyumardiazra.com/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=20&dir=DESC&order=date&limit=10&limitstart=0](http://azyumardiazra.com/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=20&dir=DESC&order=date&limit=10&limitstart=0)accedido el 22 de enero de 2008.

ciente y la retirada de la Yakarta Charter fue considerada por muchos dentro del grupo islamista como una derrota y una pérdida enorme para muchos dentro del bloque islamista. Este principio es básico para comprender todo el entramado ideológico en el que se sustenta Indonesia en la actualidad.

Una vez retirada la Yakarta charter, se cerraría el proceso constituyente creando un Estado religioso. Es decir, se optó por una vía intermedia entre un Estado secular al estilo occidental y un Estado islámico. Más concretamente y utilizando la tipología Wolfiana<sup>20</sup> de clasificación de los diferentes tipos de relación Estado-religión se optó por establecer un modelo de “utilidad” en el que los mundos espiritual (Religión) y material (Estado) conviven subordinándose uno a otro dándose bien una iglesia de Estado caso de que domine el polo espiritual o un Estado confesional caso que domine el polo material. En este modelo de relación es donde más factibles son los cambios de la influencia de uno u otro y donde más discrepancias pueden darse en las áreas de gestión e influencia de cada uno. Me refiero a las denominadas como “materias mixtas” o materias que ambos polos requieren su gestión. El Estado religioso simbolizaba el deseo fallido del grupo nacionalista de intentar acomodar al grupo islamista al nuevo Estado indonesio. Si bien no se declaraba a ninguna religión como oficial, si se aceptaba la existencia de cinco religiones en Indonesia. Este reconocimiento permitió que casi todas las diversas comunidades religiosas de Indonesia se sintieran cómodas dentro del nuevo marco político.

La decisión de Sukarno de retirar la Yakarta Charter de la constitución Indonesia recibió diferentes reacciones por el grupo islamista. La primera de ellas se sintió orgullosa del sacrificio realizado por ellos en beneficio de la unidad de Indonesia. Otro grupo, se sintió profundamente decepcionado y traicionando y apostó por la lucha armada caso de Darul Islam con el objetivo de instaurar un Estado islámico en Indonesia. Un último grupo decidió esperar próximas convocatorias electorales para recuperar las conquistas políticas perdidas, fue el caso de Masyumi. Ninguna de ellas conseguiría avances en sus objetivos y únicamente acumularían fracasos en sus intentos por la instauración de un Estado islámico en Indonesia.

La retirada de la Yakarta Charter en la constitución indonesia significó la primera de una larga cadena de derrotas políticas del Islam político en sus intentos por la conquista del poder y en consecuencia de sus deseos de establecer la unión legal entre Islam y el Estado. Desde entonces comenzaría una guerra política entre las dos grandes y antagónicos grupos que perdura hasta el día de hoy.

Una vez que la nueva Indonesia fue establecida como un Estado religioso, Darul Islam en el ámbito militar y Masyumi en el campo político se conformaron como las principales movimientos opositores al nuevo Estado. Darul Islam comenzó su lucha armada frente al nuevo gobierno en Java Occidental, Aceh y Sur de Sulawesi y Masyumi espero la celebración de las primeras elecciones para alcanzar el poder e introducir modificaciones en la constitución, objetivo que no consiguió ya que sus resultados fueron pobres.

Sin embargo, estas elecciones no se celebraron hasta el año 1955 por dos razones. La primera fue el miedo real del grupo nacionalista personificado en Sukarno,

---

<sup>20</sup> LLAMAZARES, Dionisio: *Derecho eclesiástico del Estado: derecho de la libertad de conciencia*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1989, pp.58-62.

por la posible pérdida del poder político. Tanto los representantes del grupo nacionalista como de los representantes del grupo islamista pensaban erróneamente que en una elecciones libres los partidos políticos islamistas conseguirían un triunfo arrollador. Este miedo se basaba en la creencia errónea en dos aspectos: el primero se refería a que la existencia de una mayoría musulmana en la población establecería una mayoría islámica en el parlamento. El segundo se refería a la creencia de que el objetivo principal de la mayoría musulmana del país era el establecimiento de un Estado islámico. Estas dos opciones como se observará posteriormente eran totalmente erróneas. Hasta el día de hoy nunca se ha dado una mayoría islámica en el parlamento. En segundo término, el retraso en la convocatoria de elecciones fue debido al estado de guerra en el que se encontraba Indonesia tras la declaración de independencia en 1945. Una vez que Japón se rindió incondicionalmente, el antiguo poder colonial, Holanda, reclamó sus antiguas posesiones. Esto ocasionó que la guerra de liberación comenzó y no acabó hasta el año 1949 con la creación de los Estados Unidos de Indonesia. Este nuevo país estaba dividido bajo la autoridad indonesia y la holandesa. Este Estado únicamente sobrevivió unos meses debido a la debilidad del poder holandés y al fuerte deseo de los diversos Estados bajo dominio holandés de estar bajo control indonesio. En consecuencia, si fue en 1945 cuando se realizó la declaración de independencia, esta no fue real hasta el año 1950 cuando nació la República indonesia independiente libre del poder holandés.

## V.El debate de la reforma constitucional en la actualidad

Desde el fin de Suharto hasta el día de hoy, se han realizado cuatro reformas constitucionales de la constitución de 1945<sup>21</sup> que es la que tiene vigencia en la actualidad. Del total de 37 artículos que la componen se han modificado 31, es decir el 83.79% del total. Entre los aspectos más destacados de dichas reformas se encuentran la limitación a dos mandatos del mandato presidencial, la separación efectiva de poderes, la expulsión del ejercito de la vida política (fin de la presencia militar en el parlamento), la descentralización política del país (que ha permitido que las regiones hayan emergido como nuevos poderes), una declaración de derechos para la población indonesia, elección directa del presidente y vicepresidente, reforzamiento de las instituciones fiscales, creación de un tribuna constitucional, etc.

Como se observa se han modificado importantes aspectos de la constitución. Sin embargo llama poderosamente la atención que uno de los artículos que no se ha modificado ha sido el artículo número 29, el cual está dedicado a la religión. Es decir, el artículo referente a la religión ha sido uno de los pocos donde no se ha logrado el suficiente quórum para ser modificado. Son muy clarificadores los intentos fallidos que se han realizado para modificar este artículo por parte de los partidos islamistas en el periodo democrático. Dos han sido los intentos de introducir la Yakarta Charter en el artículo 29, y los dos han fracasado en su intento por no alcanzar el mínimo apoyo requerido.

<sup>21</sup> Una traducción del Bahasa Indonesio al inglés se encuentra en: <http://inic.utexas.edu/asnic/countries/indonesia/ConstIndonesia.html> accedido el 21 de noviembre de 2007.

Más allá de estos sendos fracasos, es crítico exponer que a diferencia de los hechos acontecidos en 1945, los partidos islamistas en la actualidad no han tratado de introducir la Yakarta charter en el preámbulo de la constitución como ocurrió en el pasado, sino únicamente en el artículo 29. Este cambio es debido a dos hechos fundamentales. 1) El primero de ellos se refiere a los resultados obtenidos por el consejo de trabajo creado en noviembre de 1999 con el objetivo de delimitar el alcance de la reforma constitucional. En este comité se establecieron tres principios básicos los cuales debían respetarse ante cualquier reforma constitucional: el primero de ellos fue el de no modificar el preámbulo de la constitución, es decir, no modificar la Pancasila como base ideológica del nuevo Estado indonesio. Este pacto cerraba cualquier posibilidad a un cambio en la naturaleza del Estado. En segundo término, se estableció no introducir un sistema federal. Existía un miedo de que la introducción de un sistema federal desembocara en fuertes tensiones separatistas en las Molucas, Bali y Papua. Por último, se decidió mantener el sistema presidencialista. 2) El segundo punto es que los partidos islamistas (PKS, PBB, PPP) para poder participar en el juego político tuvieron que aceptar estos cambios y en consecuencia tuvieron que cambiar sus objetivos políticos primarios. Estos partidos han pasado de intentar modificar el preámbulo de la constitución a solo modificar el artículo 29. La introducción de la Yakarta Charter en el preámbulo de la constitución dotaba al Islam de una mayor fuerza política que la introducción de la Yakarta Charter únicamente en el artículo 29. Por ello, se puede concluir que la nueva estrategia del islamismo en el campo político ha cambiado. No es modificar el preámbulo de la constitución el objetivo principal del Islam político que conllevaría la instauración de un Estado islámico, sino el modificar el artículo 29 y obligar así solo a los musulmanes a seguir los preceptos de la sharia. Por ello, lo que hay que analizar y evaluar es si este cambio es sincero o no. Como se observará posteriormente, los dos intentos de introducir la Yakarta charter en el artículo 29 fracasaron por falta de apoyo, lo que ha desembocado en la búsqueda de nuevas estrategias por parte del mundo islamista en Indonesia. Una de las que se está erigiendo con mayor fuerza es la estrategia de introducir la sharia desde el menor nivel de fuente jurídica de Indonesia, esto es, a través de las "peraturan daerah" (regulaciones regionales). Esta búsqueda de la introducción de la sharia a través de las regulaciones locales, perdidas en adelante, conlleva varias preguntas. ¿Ha "rebajado" el Islam político sus pretensiones políticas? ¿En caso afirmativo, esta flexibilización es cierta o simplemente es una estrategia para no levantar temores ante la masa secular e indonesia? ¿Por qué el Islam político ha cambiado el ámbito de juego político del parlamento central a los regionales respecto a la introducción de la sharia? Ante estas preguntas, dos son las respuestas posibles. La primera está relacionada con la visión que tienen los actuales representantes políticos del Islam en Indonesia sobre el papel que debe jugar el Islam en el sistema político. Es decir, si la antigua visión formal del Islam reinante en el golongan Islam ha sido substituido por la visión sustantiva. Es decir, si se ha abandonado una lectura formal y literal del Islam por una visión que trata de acomodar el Islam a la democracia. La diferencia no es menor, porque implica posiciones radicalmente opuestas entre sí. Esta división entre enfoque formal y sustantivo descansa en la división que realizó Clifford Geertz en su libro "The religion of Java" publicado en 1960 y que versaba sobre el Islam en la Isla de Java. En él, Clifford Geertz<sup>22</sup> realiza un estudio sobre la

---

<sup>22</sup> VAN BRUINNESSEN, Martin (1999): "Global and local in Indonesian Islam", en *Southeast Asian Studies*, vol. 37, nº 2, pp.46-63

religión en la isla de Java llegando a la conclusión de que la sociedad de Java y en consecuencia de toda Indonesia puede ser clasificada en torno a tres grupos: santri, abangan y priyayi.

Si bien los dos primeros se refieren a términos relacionados con la religión, el tercero se refiere a la posición social, los priyayi eran la nobleza javanesa que se igualaba con los abangan en materia religiosa. La división entre santri y abangan se refiere al grado de seguimiento de los preceptos musulmanes<sup>23</sup>. Si bien ambos son musulmanes, los santri, son aquellos que orientan su vida totalmente hacia el Islam cumpliendo los rituales del Islam (acudir a la mezquita, realizar los rezos diarios, dar el zakat, etc), siguiendo un Islam ortodoxo convirtiéndose en bastiones del cumplimiento de la sharia islámica. En palabras de Clifford Geertz “son aquella parte de la comunidad musulmana que sigue un Islam ortodoxo cercano al de Oriente Medio no influido por las corrientes místicas budistas e hinduistas.

Por otra parte los abangan, no profesan un Islam ortodoxo sino un Islam mezclado con aspectos del budismo, hinduismo y animismo lo cual suaviza y modifica su contenido. Asimismo, son menos estrictos en el cumplimiento de los preceptos del Corán y basan su comportamiento en las tradiciones locales denominadas como Adat más que en la Sharia islámica<sup>24</sup>. En consecuencia, abangan y priyayi se corresponderían con la visión sustantiva del Islam y los santri con la visión formalista. En términos políticos<sup>25</sup>, los representantes del enfoque formal se corresponden con el Islam político y el enfoque sustantivo con los nacionalistas seculares.

Durante la elaboración de la primera constitución Indonesia en 1945 y a lo largo de toda la etapa política bajo Sukarno y Suharto, la visión formalista del Islam (por tanto los abangan) es la que ha sido mayoritaria dentro del Islam político. Tanto Masyumi desde 1945 hasta 1961 como el PPP durante la etapa de Suharto defendieron, en la medida de lo que el sistema político les permitía expresarse, cambios profundos en el seno de la estructura del Estado. De hecho, durante las elecciones de 1955 los partidos religiosos con mayor importancia numérica como Masyumi y NU eran anti-pancasila, aspecto éste ante el que los partidos islamistas se encuentran divididos en la actualidad<sup>26</sup>.

En segundo término, la introducción de perdias como vía para introducir determinados aspectos de la sharia es un fenómeno nuevo. Las leyes de descentralización de 1999 establecidas por Habibie que posteriormente fueron puestas al día por la ley número 32 de 2004 que versa sobre la nueva distribución de poderes dentro de los respectivos niveles de poder han permitido que entes locales como los estados y regiones legislen sobre materias diversas. Si bien al día de hoy se ha cerrado la puerta a una islamización vía constitucional, es decir cambios en

<sup>23</sup> GEERTZ, Clifford: *Observando el Islam*, Barcelona, Paidós, 1994, pp.121-130. GEERTZ, Clifford: *The religion of Java*, Chicago, The university of Chicago press, 1960, pp. 88-89.

<sup>24</sup> VAN BRUINESSEN, Martin, “¿Islamic state or state Islam? Fifty years of state-islam relations in Indonesia” en:<http://www.let.uu.nl/~Martin.vanBruinessen/personal/publications/State-Islam.htm> accedido el 24 de enero de 2008.

<sup>25</sup> SURYADINATA, Leo: *Elections and politics*, Singapur, Iseas, 2002, pp.1-19.

<sup>26</sup> Ibid., pp. 74-97.



la constitución, si se ha permitido una islamización desde la más baja fuente de derecho que son las perdás. Si bien estos entes locales no tienen la capacidad jurídica de implementar tales normativas, ya que todas las regulaciones en materia religiosa corresponden al Estado central, lo realizan ante la pasividad central. Por ello, una pregunta clave que se presenta aquí es ¿Se ha cambiado el terreno de juego donde se lucha por la introducción de la sharia? En el caso que sea así, es necesario determinar si la introducción de perdás a nivel regional y local se ha constituido como el nuevo instrumento de islamización en Indonesia o son hechos estrictamente coyunturales.

Por lo tanto, se ha producido un cambio en la vida política Indonesia que debe ser analizado. Por un lado, la visión formal del Islam en el ámbito político ha ido dejando paso a la visión sustantiva. En segundo término, el parlamento nacional ha dejado de ser el principal campo de batalla para dejar paso a los parlamentos regionales y locales. Este cambio, implica una contradicción. Si es verdadero el cambio en la visión sobre el rol que ha de jugar el Islam en la sociedad indonesia y por ende el papel político del Islam, no tiene sentido que los mismos partidos que rechazaban la inclusión de la Yakarta Charter en el artículo 29 de la constitución indonesia, caso del PKS, introduzcan perdás que van en la dirección contraria. En consecuencia, esto indica que la visión de los partidos islamistas en Indonesia quizás no es tan sustantiva como ellos declaran y que al mismo tiempo, debido a la descentralización política introducida en el período democrático, les ha permitido jugar ahí sus bazas políticas.

Por lo tanto, posiblemente nos encontramos ante una nueva situación estratégica donde el Islam político debido a sus continuas derrotas políticas bajo los gobiernos de Sukarno y Suharto, en las dos elecciones legislativas de 1999 y 2004 y en las votaciones para introducir la Yakarta Charter en el artículo 29 ha decidido iniciar una estrategia inversa a la realizada en épocas anteriores. Se ha pasado de intentar cambiar la estructura base del Estado, representado esto en el preámbulo de la constitución, a modificar las más inferiores fuentes de derecho, esto es, las perdás. Indonesia es junto a Malasia y Turquía una de las pocas democracias que existen en el mundo musulmán y que su población la convierte en la tercera democracia del mundo detrás solo de India y Estados Unidos. Todas estas características convierten a Indonesia en un país fascinante para el investigador ya que se están produciendo importantes cambios en el seno de la sociedad Indonesia, dentro del sistema de partidos y en la propia realidad del Islam en Indonesia.

## **VI. Cambio de tendencia**

La llegada de la democracia a Indonesia con el fin del gobierno de Suharto (1965-1998) y el impasse del presidente interino Habibie (1998-1999) abrió el camino a la posibilidad de que se produjeran cambios en la relación entre el Islam y el Estado. Como hemos visto en el punto anterior, en las elecciones legislativas de 1999 y 2004, junto con las presidenciales del mismo año, los partidos islamistas no lograron que una mayoría islámica se hiciera con el control del parlamento. Sin embargo si empezaron a sumar pequeñas victorias que indican un posible cambio de tendencia en la relación de fuerzas entre ambos grupos.

### **VI. 1. Elección de Gus Dur**

En primer lugar, la elección de Gus Dur (1999-2001) como presidente de Indonesia a pesar de la victoria de Megawati Sukarnoputri<sup>27</sup> en las legislativas de 1999 supuso un importante golpe de efecto. Si bien Gus Dur solo estuvo en el poder por un periodo corto de tiempo, el hecho de que Sukarnoputri no pudiera llegar al poder debida su condición de mujer es significativo. Los tres partidos islamistas con representación en el parlamento PK, PPP y PBB unieron sus fuerzas a PAN y PKB representantes de las dos grandes organizaciones religiosas de Indonesia, Nadhatul Islam y Muhammadiyah para formar el denominado como eje central cuyo objetivo principal fue el de boicotear el ascenso de Megawati Sukarnoputri a la presidencia.

### **VI.2. Ascenso del PKS**

En segundo término, el importante incremento de votos del PKS en toda Indonesia y principalmente en Yakarta, donde se hizo con el primer puesto en las elecciones de 2004, tuvo una repercusión simbólica. El ascenso del PKS dentro del bloque Islamista fue fruto no solo ya de un trasvase de votos del resto de partidos islamistas sino sobre todo de un cambio de tendencia que ya se empezó a percibir en las elecciones de 1999. Esto es, una creciente transferencia de votos del sector nacionalista al sector religioso que posteriormente en el año 2009 volvería a cambiar.

### **VI.3. Introducción de la Sharia en Aceh**

En tercer lugar, la firma de la paz entre el gobierno de Indonesia y el Gerakan Aceh Merdeka (Frente de liberación de Aceh), tuvo como consecuencia la parcial implementación por primera vez y de manera oficial de la sharia islámica en el Estado de Aceh y en Indonesia. Este hecho tuvo un impacto simbólico muy grande y estableció un modelo para el resto de Estados de Indonesia. Siguiendo el ejemplo de Aceh, se creó en el Sur de Sulawesi el Comité para la implementación de la Sharia en el Sur de Sulawesi con el objetivo de copiar el modelo de Aceh e instaurarlo en el Sur de Sulawesi. La implementación de la Sharia en Indonesia rompió la unidad del modelo jurídico indonesio, estableciendo un marco jurídico diferente en Aceh. Esto propició que se despejara el camino para que otros grupos propugnaran y lucharan por lo mismo.

### **VI.4. Reparición de la violencia en el nombre del Islam**

En cuarto lugar, la violencia en nombre del Islam volvió a aparecer con fuerza. El máximo exponente de esta violencia fue la temible organización yihadista Jamaa Islamiyah la cual ha teñido de sangre Indonesia durante estos años. Aparte de Jamaa Islamiyah, grupos tanto paramilitares como yihadistas (a nivel local) como Laskar Jihad, la cual participó como elemento armado en el conflicto inter-religiosos

---

<sup>27</sup> PLATZDASH, Bernhad: "Islamic reaction to a female president" en MANING, Chris; VAN DIERMEN, Meter: *Indonesia in transition*, Singapur, ZED books, 2000, pp.336-349.

en el Sulawesi<sup>28</sup> y las Molucas o el Frente para la Defensa del Islam han adquirido notoriedad en estos primeros años de democracia en Indonesia por su inusitada violencia. Junto a estos grupos, la violencia entre cristianos y musulmanes<sup>29</sup> tanto en Sulawesi como en las Molucas que dejaron varios miles de muertos indican cambios en la percepción del Islam. La existencia de estos grupos y conflictos no responde a la clásica visión que se tiene sobre el Islam indonesio. Es decir, no nos encontramos ante un Islam liberal y que respeta la diferencia. Sino que existe, si bien de una forma minoritaria, una mar de fondo que indica cambios profundos en el seno del mismo.

### **VI.5. Desarrollo medios de comunicación islamistas**

En quinto lugar, el advenimiento de la democracia trajo consigo un gran desarrollo en la creación y distribución de revistas de carácter islamista. La principal fue Sabili, si bien no hay que olvidar a otros como Saksi, Tarbawi, Hidayatullah, Ummi, etc. Todas ellas se convirtieron en el portavoz mediático del pensamiento islamista en Indonesia.

### **VI.6. Introducción de perdias (leyes islámicas) a nivel local y regional**

En sexto lugar, y quizás el más importante, con la llegada de la democracia se inició la tan ansiada por muchos descentralización política en Indonesia. Las leyes de descentralización se introdujeron en 1999 por medio de las leyes 22 y 25 sin embargo no entraron en efecto hasta enero de 2001 y posteriormente fueron derogadas por la ley 32 de 2004 sobre “el Gobierno regional”<sup>30</sup>. Esta descentralización permitió<sup>31</sup> que los distintos Estados indonesios así como sus provincias pudieran establecer perdias (regulaciones locales) en diversas materias básicas como agricultura, salud, registro civil, etc. Nunca estos entes regionales y locales habían regulado aspectos de materias como seguridad y defensa, política exterior, política fiscal y monetaria, ámbito judicial y religión. Este último punto es crítico ya que la ley de descentralización es muy clara respecto a las materias sobre las que se pueden emitir regulaciones. La inclusión de la religión en las materias de control central se debió a la importancia y sensibilidad que tiene este asunto dentro de la vida política Indonesia. Sin embargo y a pesar de la claridad de la ley, se han emitido perdias sobre asuntos religiosos en alrededor de 35 de las provincias de Indonesia rompiendo el monopolio jurídico del Estado central en estos asuntos. Esta implementación de perdias ha supuesto la introducción de ciertos niveles de la sharia en Indonesia. Este hecho ha establecido un nuevo camino para la aplicación de la sharia en Indonesia. Es decir, si bien en

---

<sup>28</sup> SIDEL, John: *Riots, programs, jihad*, Cornell, Cornell university press, 2006, pp.196-223.

<sup>29</sup> AZRA, Azyumardi “Pluralism, co-existence and religious harmony in Southeast Asia” en: [http://azyumardiazra.com/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=20&Itemid=34](http://azyumardiazra.com/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=20&Itemid=34) accedido el 22 de enero de 2008.

<sup>30</sup> Esta ley se puede consultar en: “Menjada pemilu jurdil”. [http://ndijurdil.ndi.org/Law\\_32\\_2004\\_RegionalGovernance\\_EnglishVersion.pdf](http://ndijurdil.ndi.org/Law_32_2004_RegionalGovernance_EnglishVersion.pdf)Accedido el 21 de noviembre de 2007.

<sup>31</sup> RASYID, Ryaas: “Regional autonomy and local politics in Indonesia” en ASPINALL, Edward: *Local power and politics in Indonesia. Decentralization&Democratization*, Singapur, Iseas, 2003, pp. 134-155.

Aceh la introducción de la sharia fue permitida por el poder central de Indonesia, la llegada de la sharia por medio de perdás responde a una situación netamente diferente y está íntimamente relacionado con la lucha eterna entre el grupo nacionalista y el islamista. Como se ha podido observar en el anterior punto, en todas y cada de las oportunidades que ha tenido el grupo islamista de conseguir algún objetivo político ha fracasado. El último episodio de su fracaso fue el intento de introducir la Yakarta Charter en la constitución indonesia en el año 2002. Es decir, el intento de introducir la sharia en Indonesia desde del parlamento central, fue de arriba-abajo siguiendo el siguiente esquema de fuente de derecho:

- 1) Constitución de 1945
- 2) Leyes del parlamento
- 3) Leyes
- 4) Leyes del gobierno
- 5) Decretos presidenciales
- 6) Perdás.

En el caso de la introducción de perdás con contenido vinculado a la sharia, la situación es completamente distinta, es de abajo-arriba en la estructura de poder de Indonesia. Esto supone un cambio muy importante<sup>32</sup> y merece un estudio en profundidad ya que indica una de las posibles vías por las que podrían haber optado los partidos islamistas en Indonesia como medio para introducir niveles de la sharia en Indonesia<sup>33</sup>. El campo de juego se ha desplazado del nivel nacional al nivel local, del DPRD (Parlamento nacional) al DPRD I (Parlamento regional).

La introducción de perdás de carácter religioso con fuerte contenido de la sharia ha producido tres graves consecuencias: 1) se ha destruido el principio de voluntariedad en el seguimiento de asuntos religiosos que siempre había existido en Indonesia respecto al seguimiento de los preceptos religiosos. Nunca hasta entonces desde ámbitos gubernamentales a cualquier nivel se habían emitido disposiciones legales que obligarían a cumplir los preceptos del Islam. Anteriormente se había elaborado importante material legal sobre diversos aspectos del Islam, como pueden ser la gestión del zakat, el matrimonio, la herencia, e incluso se habían establecido tribunales religiosos para solucionar problemas en los ámbitos anteriores<sup>34</sup>. Estas regulaciones tenían dos objetivos: 1) facilitar a los creyentes de la fe musulmana el realizar diversas actividades de su vida de acuerdo con el Islam pero siempre con carácter optativo y 2) mejorar las credenciales islamistas del poder central. De los cinco niveles<sup>35</sup> en los que la sharia puede ser dividida, en tres de ellos, el gobierno había emitido regulaciones. Estos niveles son: 1) Aspectos personales tales como el matrimonio, divorcio, herencia, waqf, haji y

---

<sup>32</sup> SALIM, Arksal: "Epilogue: Sharia in Indonesia current transition" en AZRA, Azyumardi y ARSKAL, Salim: *Sharia and politics in Indonesia*, Singapur, Iseas, 2003, pp.232.

<sup>33</sup> HANNEMAN, Samuel & HENK SCHULTE Nordholt: *Indonesia in transition. Rethinking 'civil society', 'region' and 'crisis'*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2004, pp.37-66.

<sup>34</sup> HOOKER Mb y LINDSEY Tim: "Public faces of Sharia", en *Studia Islamika* vol 10, nº1, 2003, p31

<sup>35</sup> SALIM, Arksal, op. cit, pp. 1-17.

zakat. 2) Economía y banca islámica, 3) Aspectos relacionados con la regulación del consumo de alcohol, juego y vestimenta. 4) Hudud o derecho penal islámico y 5) Islam como guía de gobierno. Las tres primeras corresponden al ámbito privado y las dos últimas al ámbito público. La división entre el carácter público y privado es importante pero el punto crítico es que hasta la introducción de las perdidas por los gobiernos locales, los tres primeros niveles de sharia sobre los que se han emitido regulaciones se cumplían con carácter voluntario nunca bajo ninguna obligación. 2) Se ha invadido el ámbito de la competencia estatal. Como expone claramente la ley sobre la descentralización de Indonesia, es materia de competencia exclusiva estatal todo lo relacionado con el ámbito religioso. Los gobiernos de estados y provincias no tienen la potestad de regular tales temas. Es por ello que una pregunta emerge, ¿Por qué el Estado indonesio no interviene y revoca estas perdidas? La respuesta no es fácil de dilucidar pero posiblemente se asienta sobre la extrema debilidad estatal que no se atreve a interferir en los asuntos regionales a pesar de tener la legitimidad de su lado. Esto es debido al miedo que el gobierno central tiene ante la posibilidad de perder sus credenciales religiosas o el propio poder central teniendo en cuenta que varios partidos islamistas están en el gobierno de Susilo Bambang Yudhoyono. Ante esta situación, distintos gobiernos locales por toda Indonesia pero principalmente en la isla de Sumatra, Sur de Sulawesi y en el Oeste de Java han introducido perdidas desde el inicio del proceso de descentralización relacionada con ámbitos de la religión, convirtiéndose en la vanguardia islámica. 3) Ha comenzado a moverse la línea divisoria entre el espacio material (Estado) y el espacio espiritual (religión) empezando a cambiar la relación de subordinación entre el Estado y el elemento subordinado, la religión. La pregunta clave aquí es determinar si este proceso continuara hasta conformar en el futuro un Estado islámico o bien simplemente estos cambios son ajustes dentro del propio modelo de utilidad que podrían situar a la religión por encima del Estado.

### ***VI.7. Introducción de leyes a nivel nacional con contenido sharia***

Desde el año 2008 en Indonesia se han producido dos importantes avances en la implementación de leyes u acciones jurídicas con contenido sharia a nivel nacional. La primera de estas leyes es la ley antipornografía, promovida por el PKS, y que ha supuesto la introducción de la lucha por la limpieza de la moral de Indonesia en el país. Esta ley ha sido fuertemente rechazada por los sectores más progresistas y minorías religiosas del país como las católicas, budistas o hindúes que la han calificado como la primera pérdida syariat a nivel nacional.

La segunda ley no es tal, sino que se refiere a la prohibición de actividades a la secta Ahmadiyah debido a que no consideran a Mahoma el último profeta. Esta divergencia teológica ha supuesto la suspensión de actividades de Ahmadiyah argumentado que dentro del Islam es Mahoma el último profeta y no hay espacio para más interpretaciones teológicas. Esta decisión apoyada por el gobierno ha supuesto una estricta interpretación del Corán y se acerca a las posiciones más extremistas defendidas en Arabia Saudita, Pakistán, etc.

Por último, el debate sobre la ley de certificación Halal ha sido muy importante. Si bien todavía esta ley no está aprobada el deseo de que se realice una ley que obliga

a todos los productores de alimentos y cosméticos a certificar sus productos como halal como exigencia antes de salir al mercado indica una mayor importancia, al igual que en los casos anteriores, del rol del Islam en la vida de Indonesia.

## VII. Conclusiones

Tras lo expuesto en las anteriores páginas anteriores emergen una serie de variables que hay que destacar y que explican los principales cambios que se han dado en la relación entre el Islam y el Estado.

1) Hay una evolución clara en la relación entre el Estado y el Islam en Indonesia desde la creación de la joven república. Esta relación que es dinámica por naturaleza como ha quedado expuesta en las anteriores páginas, está en la actualidad en un importante proceso de evolución principalmente impulsado por el profundo cambio que se está dando en la naturaleza de los conceptos de Islam sustantivo e Islam formalista. El hecho al que me refiero es que los anteriores antagónicos conceptos de formalistas y sustantivos se están mezclando en la actualidad. Ya no existen formalistas puros al igual que tampoco existen sustantivos puros. Este hecho explica como ha ido el factor islamista penetrando a la sociedad indonesia a través entre otros medios por medio de la aceptación de los partidos nacionalistas de las ideas islamistas.

2) Existe un importante dato a apuntar y es el hecho de que la naturaleza del Estado jurídico en Indonesia no está cerrada. Esto es clave en el desarrollo de Indonesia, porque al no haber existido un pacto que satisficiera las distintas posiciones, existe al día de hoy un intento por parte de diversos grupos islamistas de cambiar la naturaleza jurídica del Estado que se concreta en introducir al Islam como base jurídica del país y no la Pancasila. La llegada de la democracia ha permitido que estos deseos hayan podido desarrollarse con mayor facilidad. Mientras no se logre un pacto entre los distintos grupos políticos de Indonesia en este tema no se pondrá fin y las tensiones jurídicas persistirán en Indonesia.

3) El Islam sustantivo y el Islam formalista se mezclan influyendo el uno sobre el otro produciendo que dentro del sistema político indonesio la antigua división entre partidos nacionalista e islamistas este finiquitada. Así los partidos nacionalistas como el partido Demócrata, el Golkar o el Partido Democrático de Indonesia ya no son exclusivamente nacionalistas, sino que ahora también apoyan y promueven ideas y valores que anteriormente eran coto de los islamistas. Al mismo tiempo los partidos islamistas ya no son partidos islamistas puros sino que han desarrollado nuevas políticas que los han empujado hacia el campo nacionalista.

4) Otra importante conclusión es que el Estado confesional creado en 1945 donde el polo material era omnipresente ha ido perdiendo terreno frente al polo espiritual. Pero no sólo eso sino que este Estado confesional en Indonesia ha puesto en práctica durante las últimas legislaturas leyes tanto a nivel local y regional como nacional que han producido un cambio profundo en el carácter del Estado. Si bien podemos seguir afirmando que Indonesia es un Estado

confesional se ha dado un importante de la importancia del Islam en la vida política y sobre todo en el ámbito jurídico con la introducción de importantes leyes en el ordenamiento jurídico de Indonesia.

5) La cuarta idea clave es que la lucha por la instauración del Islam como base jurídica del Estado ya no se concreta en introducir en la constitución el Islam. Esta circunstancia ya no se produce debido al hecho de las derrotas sufridas al intentar hacerlo tanto en 1945 como en el artículo 29 durante la época democrática. Este fenómeno ha sido trasladado al ámbito local y regional a través de la instauración de perdás syariat. Al mismo tiempo y durante esta última legislatura también se ha dado en el ámbito nacional un nuevo campo de lucha con la introducción también de leyes con fuerte contenido sharia. Esta introducción ha producido tres consecuencias: ruptura del principio de voluntariedad en el seguimiento de preceptos religiosos, pérdida de competencias del Estado y sobre todo y esto es lo clave, movimiento de la línea divisoria entre el Islam y el Estado.

6) Por último y dentro de este proceso de cambio en Indonesia el caso de Aceh merece una especial atención porque la reciente aprobación del Qanun Jinayat en la provincia ha levantado, como veremos en el capítulo 5º, importantes ampollas en el seno de la sociedad indonesia. La principal consecuencia de la introducción de castigos coránicos en Aceh es la mayor distancia jurídica que se está produciendo en el seno de la propia Indonesia. Esta mayor distancia está provocando importantes tensiones en el país ya que difícilmente tienen cabida castigos coránicos en un país como Indonesia. Si bien la consecución del proceso de paz legitimaba la introducción de la sharia islámica en Aceh, el avanzar dentro de los castigos coránicos y por lo tanto dentro del código penal supone un cambio importante respecto al resto de Indonesia. Al mismo tiempo el caso de Aceh, muestra las tensiones que se pueden originar en el futuro dentro del país si otras regiones implementan castigos coránicos o avanzan en la introducción de la sharia islámica en Indonesia.

7) Estas tensiones entre el marco jurídico nacional y el de Aceh es otra representación de la vieja obra ya llevada a cabo en 1945 y repetida una y otra vez en Indonesia hasta el día de hoy. La relación Islam-Estado lejos de cerrarse continuará proporcionando nuevos episodios que serán protagonizados por la nueva política exterior que parece ir orientándose hacia una mayor presencia en el mundo árabe y musulmán.

Todo ello indica que el Islam en Indonesia está adquiriendo un nuevo protagonismo. El ámbito de juego se ha trasladado fuera del ámbito constitucional, nuevas leyes con contenido sharia se han introducido en diversas regiones del país, grupos como Ahmadiyah han sido suspendidos de actividades, las antes distanciadas posiciones entre formalistas y sustantivas y por tanto entre nacionalistas e islamistas no tiene sentido hoy en día. Las normas y valores por las que se regía Indonesia durante las épocas de Sukarno y Suharto han cambiado. Si bien al día de hoy la constitución en lo referente a la religión permanece intacta, en lo que respecta al derecho civil es decir las normas y valores que regulan las relaciones entre los ciudadanos están cambiando.

# Las organizaciones internacionales regionales como base para la construcción de un complejo de seguridad. Estructura de seguridad en Asia central.

- Dr. Santiago Martínez Arias

Profesor del Departamento de Periodismo II. UCM.

## PALABRAS CLAVE:

ASIA CENTRAL  
SEGURIDAD  
POLÍTICA EXTERIOR RUSA  
REGIONALISMO

## KEY WORDS:

CENTRAL ASIA  
SECURITY  
RUSSIAN FOREIGN POLICY  
REGIONALISM



## Resumen

El cambio del concepto de Seguridad impregna el corpus teórico de las Relaciones Internacionales, como característica básica de la nueva Sociedad Mundial. La importancia de la nueva visión es debida a que realmente la Seguridad se convierte en el objetivo y la clave de la actuación internacional a partir del siglo XXI. Los acontecimientos del inicio de siglo han mostrado cómo se hace necesario un replanteamiento teórico de la materia al que se puede llegar con el estudio del caso práctico de la Seguridad regional. Al estudiar la región Asia central se puede intuir que las relaciones creadas a partir del nacimiento de las repúblicas ex soviéticas en el entramado de organismos internacionales ayudan a crear una cierta estabilidad en este terreno. El referente esencial para la seguridad será la región, como actor principal de la política internacional en la posguerra fría. Una política de equilibrio dependiente entre el Estado-nación, la región y el sistema internacional. El primer impulso de esta relación región-seguridad se verifica dentro de las instituciones formales regionales. Las organizaciones regionales entran en liza para demostrar la necesidad de la cooperación en todos los niveles, empezando por el local, como solución desde la Seguridad humana a la Seguridad global.

## Abstract

Changing the Security concept permeates the theoretical body of International Relations as a basic characteristic of the modern Society. The significance of this new vision is due to the fact that Security has become the key objective for international action from the XXI Century. Events at the beginning of this century have revealed a need to rethink the theory of this subject and how it can be developed within the framework of Regional Security. Studying the region of Central Asia one can see how the birth of Soviet Republics and the relationships that emerge from this process have helped to create some stability in this area. In the future, the essential reference for Security will be the Region, as a first and central player in international politics. This will be based in a policy of checks and balances between the States-nations, the Region and the International System. The first step towards this relationship between Region and Security relationship takes place within the regional institutions. Regional organizations come into play with the aim of demonstrating the needs for cooperation at all levels but beginning from a local basis, as a solution for Security from an individual to a global level.

## Sumario

I. Introducción. II. Equilibrio dependiente. III Seguridad y regionalismo. IV. Arquitectura de seguridad en Asia central. V. Agenda de seguridad. VI. Riesgos, retos y amenazas en Asia central. VII. Seguridad "nuevorregionalista". VIII. Instituciones auspiciadas por potencias regionales. IX. Instituciones auspiciadas por potencias extrarregionales. X. Conclusiones.

## I. Introducción

Los estudios de Relaciones Internacionales focalizados en Asia central hemos de contemplarlos desde la perspectiva de los estudios sobre Eurasia. La parte central de Asia es esa región indefinida entre dos continentes que va desde la región de Xinjiang, en China, hasta el Bósforo en plena salida del Mar Negro hacia el Mediterráneo, y, de norte a sur, desde las estepas de Kazajistán<sup>1</sup> hasta el “Estado tapón” de Afganistán. Sin embargo lo que estrictamente denominamos estudios sobre Asia central, engloba exclusivamente a las repúblicas ex soviéticas de Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán. Las cinco se agrupan en esta vasta región, en extensión, no así en población, concentrando a la mayoría de población musulmana de la extinta Unión Soviética. Bajo este prisma podría añadirse también Azerbaiyán, por una cantidad de lazos comunes muy evidentes con las cinco mencionadas. Así lo consideran algunos estudiosos, como el propio Oliver Roy<sup>2</sup>, sin embargo sus afinidades menos geográficas que sociales está situada al otro lado del Mar Caspio la convierten en otro tipo de actor más cercano a las políticas caucásicas que a las centroasiáticas.

Lo que define ciertamente a la región estudiada es precisamente su centralidad. Es decir, se trata de cinco países sin salida a mar abierto. Incluso uno de ellos, Uzbekistán, está especialmente caracterizado porque a su vez está rodeado de países que no tienen salida al mar. Todos ellos han compartido la historia de la convivencia de dos de las grandes culturas del Islam, la persa y la turca, en una comunidad donde, más allá de las fronteras, la vida se basaba en la coexistencia pacífica sobre la base del comercio, la cultura y una sociedad en armónica convivencia. De esta región del mundo son nativos algunos de los más importantes filósofos del Islam medieval, como Avicena, nacido en Afsana, en los alrededores de Bujara (actual Uzbekistán) con su notable influencia sobre el pensamiento medieval latino<sup>3</sup>.

Durante el siglo pasado existen dos etapas claras y bien diferenciadas en lo que respecta a los estudios sobre Asia central. Los trabajos anteriores a estos, dentro de las disciplinas históricas, definen una entidad geográfica distinta y, además, unas circunstancias bien diferentes debidas por lo general a la relativa juventud de los Estudios Internacionales. La primera etapa, y de la que se encuentran contados documentos, abarca la época soviética hasta la implosión de la URSS. Son estudios que tratan de describir la realidad soviética y que llegan hasta el año 1991, año de las independencias, y están limitados por la propia falta de información. A partir de este año, la segunda etapa, hay una eclosión de estudios que reflejan un ambiente casi de descubrimiento. Una región nace al mundo, ya que muchos autores califican la dimensión descolonizadora en el hecho de la independencia de las repúblicas de Asia central, y con ella el redescubrimiento de las reservas de hidrocarburos de la ex URSS.

---

1 Dada la variedad de textos en castellano sobre Asia Central, tampoco hay una costumbre adquirida sobre la traducción exacta de los topónimos utilizados. La amalgama de lenguas centroasiáticas hace más complicado, si cabe, limitarse a una sola traducción fiel al original. De esta forma se ha elegido lo que correspondería a una traducción fonética al castellano de los nombres turcófonos o persófonos, pasados en la mayoría de las ocasiones por el tamiz del inglés o el francés.

2 Encontramos investigaciones precedentes sobre Asia central en autores como Alexander Bennigsen, que desde la Universidad de Chicago dio pie a dos generaciones de investigadores; o desde otros centros investigadores, con Hélène Carrère D'Encausse y el propio Oliver Roy, entre otros.

3 Ver AVICENA: *Tres escritos esotéricos*, Tecnos, Madrid 1998.

A partir de aquí existe un importante punto de inflexión en lo que respecta a las Relaciones Internacionales y al sentido de los estudios en la materia, cual es la fecha clave de los atentados del 11 de septiembre de 2001. En lo que respecta a los países de Asia central se convierten, después de una década de experiencia en la sociedad internacional, en el centro de las miradas debido básicamente a su situación geográfica. Tres de ellos, Turkmenistán, Uzbekistán y Tayikistán comparten frontera con el país que se convierte en la amenaza mundial contra el orden establecido, Afganistán. Es por tanto la dimensión de la seguridad la que les hace convertirse en protagonistas de primer orden dentro de la escena mundial de la noche a la mañana.

## II. Equilibrio dependiente

La seguridad de los países centroasiáticos depende en gran medida más de factores y cooperación externa que de los propios recursos con los que cuenta cada república. Aunque ésta no es característica única de estos actores ya que globalmente se tiende a la consecución de una Seguridad compartida en un ámbito de Defensa colectiva. Al estudiar la seguridad en la región es imprescindible indagar en la doctrina de Seguridad soviética y rusa como eje sobre el que pivotan las políticas de sus aliados y vecinos. Los intereses nacionales del Estado ruso abarcan, en el sentido realista del término, una cantidad de terreno en el que están implicados sus ex socios soviéticos. Se pone sobre la mesa una visión de las políticas regionalizadoras dentro de un esquema globalizador general. Es decir, en un marco regionalista aparecen numerosas organizaciones multilaterales en las que se integran estos países, con el fin último de participar en el fenómeno globalizador común al resto de organizaciones, sean de carácter político, comercial o económico, de seguridad o en otros ámbitos.

Se puede observar esto con claridad en los intereses externos planteados y las políticas aplicadas por cada uno de esos organismos y otros Estados con intereses en la región. Desde la creación en los primeros momentos de la crisis soviética de la Confederación de Estados Independientes (CEI), hasta el Foro de Shanghai, el Tratado de Seguridad Colectiva de Tashkent, o la pertenencia al Programa de Asociación para la Paz de la OTAN (PfP-Partnership for Peace). Ello ha llevado a la implantación de unas políticas intermedias, o políticas regionalistas, que tendrían sus propias dinámicas y que, al fin y al cabo, son las realmente efectivas para el desarrollo de la vida diaria de estas repúblicas.

Desde una perspectiva académica clásica existen dos enfoques opuestos de teorización sobre Seguridad, visiones convencionales y no convencionales (Racionalismo frente a Reflectivismos). Estos enfoques se han mostrado superados por los acontecimientos internacionales del cambio de siglo y la necesidad de encontrar una salida a la actuación de Estados y gobernantes frente a los problemas. Desde la perspectiva general de la Seguridad humana la práctica política de lo que denominamos "nuevorregionalismo" ofrece ambas cosas. Pone las bases tanto para una práctica política (regional y mundial), como para la consecución de una construcción teórica que resuelva el dilema del enfrentamiento académico, y que ofrezca la posibilidad de elevar esa construcción a la categoría de paradigma de Seguridad.

En un panorama global de Seguridad no pueden olvidarse las organizaciones que abarcan otros aspectos distintos del estrictamente estratégico, que no escapan al propio concepto, como las organizaciones económicas, vitales en este caso. El estudio de los riesgos, las amenazas y los retos contemplados en el marco de la región y las organizaciones que en ella operan son el mejor ejemplo ilustrativo. No sólo por sus propias características geopolíticas quedan marcados todos y cada uno de los nuevos Estados, sino por las actuaciones tanto en conjunto como por separado, con minorías étnicas implicadas, como la frontera rusa hasta la China uigur de Xinjian, pasando por el territorio afgano, con quien comparten numerosas etnias y territorios. La práctica política diaria es la que resuelve, en un entramado de organismos que van desde el nivel local regional al internacional, y que son auspiciados tanto por potencias regionales como por potencias que lejos del ámbito geográfico centroasiático tienen intereses económicos y políticos en la región.

### III. Seguridad y regionalismo

La redefinición de Seguridad tiene dos vertientes que muchos teóricos se afanan por conjugar, mientras que otros las consideran poco complementarias. De un lado se trata para algunos de una cuestión que no puede escapar de la teoría, mientras que otros lo sitúan en un plano puramente sintáctico, es decir, es una cuestión de etiquetas<sup>4</sup>. Esta última vertiente indica que sería suficiente con elevar de categoría política una cuestión para que se convierta en asunto de Seguridad, es decir pasar de las *low* a las *high politics*. Sin embargo, no se trata únicamente de una cuestión de discurso político. En el terreno teórico la redefinición de la seguridad viene necesariamente de la mano del Regionalismo, más como actor que como referente, y Asia central es el mejor ejemplo de ello. En este caso tendremos en cuenta las organizaciones internacionales que sirven de estructura al edificio de la seguridad regional.

La seguridad tiene, a pesar de todo, implicaciones prácticas que pueden convertirse en problemáticas. Expandir el ámbito de la seguridad aumenta el poder coercitivo del Estado, como ocurrió por ejemplo con el debate sobre las libertades civiles en EEUU y en Reino Unido a raíz de la lucha contra el terrorismo internacional. El referente esencial para la seguridad, a efectos prácticos, es la región, que representa el actor principal de la política internacional en la posguerra fría, en una política de equilibrio dependiente entre unos y otros actores: el Estado-nación, la región y el sistema internacional. El primer impulso de esta relación región-seguridad se verifica dentro de las instituciones formales regionales p.e. ECOMOG (Economic Community of West African States Monitoring Group Grupo de la Comunidad Económica de los Países del Oeste de África) o ASEAN (Association of Southeast Asian Nations Asociación de Naciones de Asia Suroriental).

Asia central y sus instituciones siguen un camino que responde a una lógica distinta de las organizaciones regionales anteriores. Mientras que aquellas tienen un papel central en el desarrollo de la política internacional, éstas tienen de momento un papel periférico del que tratan de escapar. El ejemplo extremo de ello serían las

---

<sup>4</sup> HENTZ James y Morten BOÅS (eds.): *New and Critical security and Regionalism*, Hampshire, Ashgate Publishing, 2003, p.7.

organizaciones regionales africanas. Son periferia debido a su bajo nivel de “regionalidad”, un término que engloba el sentido de la Seguridad internacional y la Seguridad global. Así, la dependencia se produce en dos niveles, con una primera cooperación regional desde abajo para conseguir una integración regional fuerte que permita la introducción de estas instituciones dentro del sistema mundial de interdependencias con un mayor protagonismo. Este Nuevo Regionalismo se define en su dependencia como antagonista del Regionalismo estructuralista.

La aparición de “seguritólogos”<sup>5</sup> se asienta frente a la tradición para desmontar una visión tradicional en la que la Seguridad nacional era prisionera de Estado-nación y cualquier idea que bordeara la definición de Seguridad en términos de poder, para incluir nuevas cuestiones, destruye la propia coherencia del sistema. El desarrollo de los Estudios de Seguridad como subdisciplina de las Relaciones Internacionales viene del mundo de la Guerra Fría, que la convertía en una ciencia aplicada donde la conexión entre diagnóstico y pronóstico era clara, firme y explícita<sup>6</sup>. La conceptualización racionalista-tradicionalista de la seguridad aparece todavía hoy como un ejercicio deductivo, un artefacto del pasado con poco que ver con las realidades existenciales y con los mapas conceptuales<sup>7</sup>.

Entre los desafíos planteados frente a las corrientes tradicionales en Estudios de Seguridad encontramos al Nuevo Regionalismo como uno de los protagonistas fundamentales, junto con la Escuela de Copenhague, que ven en el Regionalismo una vuelta hacia lo político para tratar de controlar el contexto internacional más allá de las dinámicas de interacción y cooperación económica. Se produce el equilibrio sin alcanzar la independencia política. Así, el moderno Regionalismo es un mecanismo de defensa contra los efectos de la globalización, haciendo una analogía histórica con el mercantilismo como paradigma de la búsqueda del interés nacional. Las cuestiones prácticas básicas son la relación entre regionalización y globalización; la apreciación de nuevos actores distintos del Estado en la política internacional; la regionalización entendida como una dinámica de interacción global y local; y el intento de escapar de la visión tradicional de la teoría de la integración. Este equilibrio dependiente tiene en su base la ampliación de la Agenda de Seguridad con nuevos asuntos que implican la atención por parte de todos los actores, pero particularmente trata la relación entre el desarrollo económico y la seguridad. Regionalización y globalización son procesos que están articulados dentro del mismo gran proceso de cambio estructural global<sup>8</sup>.

Aparecen dos dimensiones muy distintas en el proceso de construcción de una arquitectura de Seguridad, tanto regional como global. La Seguridad, en primer

---

<sup>5</sup> La seguridad como disciplina proporciona la aparición de este término, usado entre comillas, que definiría a los expertos internacionales en seguridad. Está, además, imbricado en el debate sobre si la Seguridad es una disciplina independiente o sigue subordinada, como subdisciplina, a las Relaciones Internacionales.

<sup>6</sup> HOLSTI, K. J.: “Scholarship in an Era of Anxiety”, en DUNNE, T. M. COX y K. BOOTH (eds.): *The Eighty Years Crisis: International Relations 1919-1999*, Nueva York, Cambridge University Press, 1998, p. 85-115.

<sup>7</sup> HENTZ James y Morten BOÅS (eds.): *New and Critical ...*, op. cit., p.271.

<sup>8</sup> HETTNE B.: “Security Regionalism in Europe and South Asia”, en HENTZ James y Morten BOÅS (eds.) *New and Critical...*, op. cit, p. 11-30.

lugar, dentro de un área geográfica particular busca las fórmulas para transformar el Complejo de Seguridad socialconstructivista (en el que existen relaciones conflictivas latentes, tanto estatales como interestatales) para convertirse en una comunidad de Seguridad con relaciones de cooperación transnacionales que persigan también la paz intrafronteras. La segunda dimensión es el desarrollo, donde el Nuevo Regionalismo cuenta con los esfuerzos de un grupo de países alrededor de una región geográfica que tienen como objetivo la búsqueda de una complementariedad y capacidad económica del conjunto antes que de forma individual por parte de cada Estado. En este caso, los intentos resultan bastante desiguales dadas las circunstancias de partida en Asia central.

En Asia Central, donde se sienten directamente los conflictos etnonacionalistas latentes, la cooperación intergubernamental tiene lugar a distintos niveles. Desde una base bilateral, se pasa al trilateralismo y de ahí directamente al regionalismo. En términos de Seguridad la cuestión está clara. Existen alianzas hostiles también, en las que bajo el disfraz de cuestiones religiosas, étnicas o históricas se esconden integraciones subregionales que también afectan a dicha arquitectura. Por ello la convergencia de todas estas áreas políticas depende en buena medida de la posibilidad de convergencia en caminos viables trazados por el Regionalismo. Es aquí donde Desarrollo y Seguridad se convierten en conceptos complementarios e inseparables, y donde convergen ambas políticas. El Regionalismo del Desarrollo y la Seguridad regional constituyen pues la base de la arquitectura centroasiática, afectada directamente por el post 11-S. Ello hace que se subordine el primero a la Seguridad, de forma que aunque tienen diferencias de contenido son igualmente fundamentales para la inserción de la región en el panorama mundial.

#### **IV. Arquitectura de Seguridad en Asia central**

El panorama político-militar de Asia central está dominado por los intereses, retos, alineamientos y riesgos y amenazas de la región, dentro de un marco de Seguridad regionalizador que, tras el 11-S ha derivado hacia el Nuevo Regionalismo como paso previo a la competencia global. Ya desde los primeros pasos de las independencias se plantea un escenario en el que el flanco sur de Rusia se convertiría en un Complejo de Seguridad con nuevas dimensiones debido a las características de cada uno de las nuevas repúblicas. Los lazos interestatales, además de los propiamente bilaterales entre la ex metrópoli y los nuevos actores, van dirigiendo las políticas de los intereses particulares de cada Estado. La perpetuación de la inestabilidad en el Cáucaso es un mal ejemplo para los vecinos centroasiáticos. Sin embargo, en Asia central los intereses militares son menos dominantes y están centrados, por parte de Rusia, en Kazajistán y en la estabilidad general de la región, acuciada por los problemas étnicos y por la amenaza del radicalismo islámico antioccidental. El temor a un efecto dominó que pudiera iniciarse en Tayikistán o en determinadas como la zona en las inmediaciones del Valle de Ferghana –compartido por Uzbekistán, Kirguistán y Tayikistán hace de este flanco sur ruso un frente más de su política internacional.

Así como en la política las élites emergieron rápidamente tras las independencias, en la parte de Seguridad que corresponde a la visión tradicional, el terreno militar concretamente, esas élites van apareciendo con mayor dificultad. El proble-

ma étnico está directamente relacionado con ello, y la etnia nacional tiene siempre una mayor representación en instancias políticas en comparación con la composición étnica total de cada población. En la medida en que el juego político está determinado por el localismo, la exclusión de los intrusos es una realidad. En todos los nuevos países desaparecen los nacionales rusos, salvo los que se mantienen en algún puesto secundario o alguno de Administración de Defensa. Serán necesarios unos cuantos años más para la consecución de un verdadero ejército nacional ya que anteriormente los mandos eran mayoritariamente rusos y las Fuerzas Armadas dependían directamente de Moscú. Existen sin embargo notables diferencias entre unos y otros. Los hubo que tuvieron total independencia militar, de forma que podían enviar mandos a formarse al extranjero, como es el caso de Uzbekistán y Turkmenistán, y, frente a estos, los que de alguna forma tuvieron una integración militar total con Rusia en el marco de la CEI, caso de Kazajistán y Kirguizistán. Uzbekistán es el que más se acerca a la idea de unas Fuerzas Armadas propias, aunque con severas limitaciones. Cabe preguntarse hasta dónde llega la implicación rusa en la zona. La nueva Federación partía de una situación de ventaja, amén de un dilema en la forma de hacer política desde Moscú. No se puede estudiar aisladamente el marco de la Seguridad centroasiático sin tomar como referencia la situación rusa. Su implicación europea frente a su implicación asiática, la eterna ventaja del factor geopolítico ruso<sup>9</sup>. En Asia, que supone los dos tercios del territorio de Rusia, convergen las principales potencias nucleares que disponen del mayor poder militar y económico. Además, Asia representa más de la mitad de la población del planeta. El paso a la presidencia de Medvedev no ha supuesto un gran cambio en este tipo de directrices políticas respecto a Asia central, que siguen siendo conducidas implícitamente por Putin.

#### **IV.1. Condicionamientos**

Dos puntos de inflexión marcan las políticas estratégicas en las repúblicas ex soviéticas. El primero se produce con el cambio de presidencia en la Federación Rusa en 2000. La llegada de Putin a la más alta responsabilidad colocó a los nuevos Estados frente a una nueva forma de hacer política, que trata de nuevo de acercarse a los países ex URSS, consiguiendo incluso que los más alejados de entre ellos, como lo eran Azerbaiyán y Georgia, o Uzbekistán en nuestra esfera de interés, tengan una nueva actitud respecto a la potencia euroasiática. En el caso de Moldavia y Ucrania, queda claro que su acercamiento se debe a la necesidad de abastecimiento energético. El segundo es sin duda el 11-S, cuando la región cobra especial protagonismo por su cercanía geográfica al punto de fricción internacional que supone Afganistán. Queda un tercer punto de inflexión que corresponde más a la evolución interna de los desarrollos políticos de la región. Se trata de las denominadas "Revoluciones de color". Entre 2003 y 2005 tres de los presidentes de los países miembros de la CEI fueron desalojados del poder en las denominadas "revoluciones de color". En ellas dejaron sus respectivas presidencias Edward Shevardnadze, la revolución rosa en las legislativas de 2003 en Georgia; Leonid Kuchma, la revolución

---

<sup>9</sup> IVANOV, Igor: *La nueva diplomacia rusa. Diez años de política exterior*, Madrid, Alianza Editorial, 2002, p. 212.

naranja en las presidenciales de 2004 en Ucrania; y Askar Akayev, la revolución de los tulipanes, más violenta que las anteriores, en las elecciones legislativas al Parlamento kirguiz en 2005.

El nuevo medio en que se desenvuelve la zona sur de Rusia tiene como característica principal el decrecimiento de la interdependencia económica frente a Rusia. Exceptuando Kazajistán, todas ellas vieron una reducción de su comercio con Rusia, como reacción automática a la independencia, y una separación paulatina de las relaciones comerciales. Otro problema más grave surge cuando se hace patente que una parte importante de las reservas petrolíferas y de gas de la antigua Unión Soviética estaban en esta región de Asia central. Existe una gran dependencia de Rusia para la emergencia de los nuevos Estados, tanto de Asia central como del Caspio, y su entrada en los mercados internacionales de la energía. La construcción de vías de comercialización y exportación de hidrocarburos constituye una de las principales preocupaciones para la seguridad y la estabilidad política de la zona. Dentro del mercado del petróleo, tanto Kazajistán, y en menor medida Uzbekistán, son competidores importantes para Rusia. Además, la presencia de otras potencias internacionales interesadas en explotar y atraer esas reservas hace peligrar los mercados rusos. De un lado China y de otro tanto la Unión Europea como EEUU pueden hacer desequilibrar la balanza a su favor. En cuanto al gas, Turkmenistán presenta otro problema grave de Seguridad económica para Rusia, aunque las dificultades tanto de construcción de infraestructuras como de comercialización hacen pensar en que influirá menos la posición de este Estado en el mercado.

## V. Agenda de Seguridad

Estos nuevos cinco Estados componen una parte de lo que desde el punto de vista ruso se denomina el “dálneye zarubezhje” (*near abroad* o extranjero cercano). El siguiente escalón será el “blízhneye zarubezhje” (*far abroad* o extranjero lejano), los países fronterizos con los primeros. Persiste, en el caso ruso, cierta continuidad del Nuevo Pensamiento con anteriores teorías soviéticas. La nueva estrategia de la política exterior rusa está dentro de un esquema de política exterior global puesto en marcha tras la Guerra Fría. Este entorno estratégico ha cobrado una relevancia espectacular dentro del panorama internacional. Por las características propias de la región, de un lado, y por la propia desestabilización del sistema posterior a la Guerra Fría, donde, además, Rusia puede jugar diversos e importantes papeles<sup>10</sup>.

Rusia comienza a desplegar una nueva política en materia de Seguridad, al denominar y reconvertir sus operaciones en el exterior, aunque sea en el *near abroad*, como Operaciones de Mantenimiento de la Paz. La palabra rusa es *mirotvorcheski* que identifica el proceso de “creación de paz” más ambicioso que el

<sup>10</sup> Para una visión más completa de la Doctrina de Seguridad Rusa y Soviética ver: MARQUÉS RODILLA, José Luis: *Análisis de la Política de seguridad de la Federación Rusa*, Máster en Seguridad y Defensa UCM-CESEDEN, Madrid, 2001; YAZOV, D. T.: “On Soviet Military Doctrine”, en *RUSI Journal*, invierno, 1989, p.4 y ss; y ODOM, William E. “Soviet Military Doctrine”, en *Foreign Affairs*, invierno, 1988, p. 114-134.



de "mantenimiento de paz"<sup>11</sup>. Es un intento de presentar a las tropas rusas como Cascos Azules de la ONU aunque no tenga la misma legitimidad internacional, y, además, estaba afectado todo ello por la participación rusa dentro del territorio de la Federación en conflictos como el de Chechenia, en constante problema de Seguridad que llega hasta el mismo corazón del país, como lo demuestran los sucesivos atentados atribuidos a separatistas como el reciente en el aeropuerto moscovita de Domodédovo.

Tres fueron los efectos de los cambios en la organización militar rusa tras la Guerra Fría, en lo que respecta a su política exterior en el *far abroad*: la desaparición del escudo protector de la Federación Rusa, con los nuevos Estados surgidos en Asia central; los temores hacia el Sur, en concreto a la situación inestable en Afganistán y Pakistán; y las pérdidas de territorio en los mares Báltico y Negro, a favor de Ucrania o Georgia<sup>12</sup>.

Rusia, como principal garante de la Seguridad centroasiática, tiene diversos acuerdos bilaterales con las distintas repúblicas<sup>13</sup>. El más importante alcanzado en materia de Seguridad es el Tratado de Seguridad Colectiva de Tashkent, firmado en mayo de 1992 en la capital uzbeka. Para Rusia era importante mantener una posición de liderazgo con la CEI y en concreto en los países de Asia central. El acuerdo se ocupa principalmente de las amenazas exteriores, pero los firmantes se comprometen a no actuar contra los otros firmantes. En un principio lo firmaron 6 de los miembros de la CEI, y 3 más al año siguiente. A pesar de todo, no dio resultados en una primera instancia, y no se creó una fuerza militar común a los países miembros de la CEI. Nadie quería integrarse militarmente. Turkmenistán nunca participó, y Uzbekistán en seguida dejó de participar en los encuentros de expertos militares. En 1999 se decidió prolongar la cooperación por otros cinco años, pero Uzbekistán dejó de renovar su participación, abandonando la organización y poniendo su punto de mira en otras estructuras de integración regional distintas.

Las relaciones de Seguridad en Asia central están reguladas sólo parcialmente por acuerdos de control de armamentos, por lo general bilaterales, aunque no es nada despreciable la labor de los organismos internacionales como la ONU (Organización de Naciones Unidas) y, sobre todo, la OSCE (Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa). El instrumento más importante, sin embargo, son las CFE (Conferencia sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa FACE), que afecta a Rusia en su flanco sur, es decir todos los Estados del sur del Cáucaso, además de a una pequeña parte de Kazajistán y a Turquía. Las deficiencias se hacen patentes en seguida, ya que las CFE-CSCE (Conversaciones sobre Fuerzas Convencionales dentro de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa –posteriormente OSCE) no definían o interpretaban problemas en Asia central, y los Estados mencionados del sur del Cáucaso no lo cumplen, lo que

---

<sup>11</sup> Para todo lo relacionado con procesos y Operaciones de Mantenimiento de la Paz ver LYNCH, Doy: *Russian Peacekeeping Strategies in the CIS*, Londres, MacMillan Press Ltd., 2002.

<sup>12</sup> TAIBO, Carlos: *Las fuerzas armadas en la crisis del sistema soviético*, Madrid, La Catarata, 1993, p. 337.

<sup>13</sup> JONSON, Lena: "Russia and Central Asia", en *Central Asian Security The New International Context*, Londres, Brookings Institution Press, 2001, 193.

demuestra la incapacidad para actuar en conflictos regionales. Lo mismo ocurre con la CSBMs (Confidence and Security Building Measures de la OSCE)<sup>14</sup>.

### **V.1. El problema nuclear**

Mención aparte merece el problema nuclear, y se hace necesario resumir brevemente el estado de la cuestión. Las nuevas repúblicas centroasiáticas carecían de arsenales nucleares, salvo en el caso de Kazajistán donde todavía la Unión Soviética tenía instalados distintos recursos militares nucleares, desde plantas de misiles hasta plantas de producción de componentes para armas nucleares. Para Asia central el más peligroso de los vecinos en este aspecto sería Irán, por sus programas en marcha sobre misiles, y la cooperación rusa en los programas nucleares. Ayuda y cooperación para la instalación de centrales nucleares que puede ocultar programas armamentísticos. Por otro lado, el *far abroad* de Rusia, que contempla a Pakistán e India, afectaría a otros escenarios distintos.

El aspecto nuclear depende en buena medida de las relaciones internacionales y de las conversaciones sobre no proliferación. La principal causa de estas conversaciones es la posesión por parte de la Federación Rusa de una cantidad ingente de material nuclear militar<sup>15</sup>. Remontándonos al origen de las conversaciones nos encontraremos con todos los tratados firmados por la Unión Soviética respecto a la no proliferación de armas nucleares estratégicas. Los cambios hacia uno u otro lado han estado marcados por la apertura soviética, la caída del telón de acero y las distintas políticas de las administraciones estadounidenses, desde las políticas de George Bush a principios de los noventa, a la llegada de los neoconservadores, con el paréntesis de la Administración Clinton.

A pesar de todo lo dicho, y de que la experiencia reciente señaló que ha habido algún tipo de descontrol que provocó incidentes con contrabando de material radioactivo, en la actualidad no existe un peligro real de proliferación y contrabando. Queda el riesgo de que el contrabando aumente. En los casos en que se ha verificado no hay constancia de la procedencia del material comerciado. La primera vez que se tuvo noticia de este contrabando fue por parte de un oficial ruso que intentaba vender una cantidad no especificada de material radioactivo en la frontera kazajo-uzbeka. Dicho material provenía del cosmódromo de Baikonur que permanece en manos rusas, en régimen de *lease-ownership*. A principios de 2000 también se detectó un intento de venta en la entonces capital Almaty y se dijo, también entonces, que era probablemente robado de la planta metalúrgica de Ulba, en Ust-Kamenogorsk<sup>16</sup>. A pesar de no ser posible tener una visión global del asunto, aún son seguros los mecanismos para evitar el tráfico de material nuclear realizándose numerosos esfuerzos en todas las repúblicas para controlar

---

<sup>14</sup> FINNEGAN, Philip: "Central Asian Nations Consider Nuclear-Free Zone", en *Defense News*, octubre, 1998, p. 13-19.

<sup>15</sup> Ver PODVIG, Pavel (ed.): *Russian Strategic Nuclear forces*, Boston Massachusetts, The MIT Press, 2001.

<sup>16</sup> *Radio Free Europe/Radio Liberty (RFERL)*, "Russian smuggling nuclear materials detained at Kazakh border", 23 de julio de 1999.

el comercio de armamento de este tipo. Sobre todo Kazajistán, como primero de los países con posibilidades de proliferación nuclear, y el resto de las repúblicas centroasiáticas. Existen algunas interpretaciones más pesimistas de estos hechos que señalan la posibilidad de que el tráfico de material nuclear se esté depurando, o sofisticando, indicando al tiempo la posibilidad de que lleguen a ponerse al mismo nivel que el tráfico de drogas o de armamento convencional, llegando a utilizar las mismas rutas y posiblemente la misma infraestructura. De esta forma los pequeños incidentes serían la punta de un iceberg que estaría formado por el mercado de materiales nucleares. Las áreas más afectadas en este posible escenario serían el este de Kazajistán y Uzbekistán, además de Tayikistán y Kirguizistán.

Dado el drástico cambio de panorama a raíz de la intervención en Afganistán por parte de las fuerzas multinacionales, el mercado de armamento decayó, no así el de la droga, lo cual no deja de ser preocupante en lo que respecta a la posibilidad de comercio de materiales radioactivos. El problema estaba en la posibilidad de que las rutas de comercio ilegal de la droga de sur a norte se invirtieran para abastecer de material nuclear a la zona sur de Asia, en concreto a países con fuertes programas nucleares en marcha, como India y Pakistán. De esta forma las repúblicas de Asia central se ven a sí mismas rodeadas por potencias nucleares. En este contexto son conscientes de la necesidad de fijar al máximo posible la seguridad para el manejo y comercio de este tipo de armamento, entrenando especialistas y controlando al máximo el comercio de materiales radioactivos. En ese plano de la Seguridad aparece en la región uno de los organismos más fiables por su demostrada eficacia, y más íntegros el CANFZW (Central Asian Nuclear Weapons Free Zone Zona Libre de Armamento Nuclear Centroasiática), único organismo en el que están integradas las cinco repúblicas de forma unánime.

## **VI. Riesgos, amenazas y retos en Asia central**

Desde la perspectiva de la Seguridad global es obligado el estudio de las amenazas, riesgos y retos. En primer lugar figuran las situaciones conflictivas en que se encuentran los países de Asia central y que podrían devenir, en una situación de falta de control, en serias amenazas para el desarrollo de las economías y las sociedades postsoviéticas. Dentro de los riesgos situaremos básicamente el grave problema del agua y los efectos colaterales de las actividades económicas fraudulentas, especialmente la degradación medioambiental. Al pasar a las amenazas, aunque sin salirnos todavía del capítulo de riesgos dadas las fuertes conexiones entre ambos, nos encontramos con problemas como el terrorismo, en sus aspectos nacionales, o con raíces étnicas e internacionales, y sus raíces radicales islámicas. En segundo lugar, y directamente conectado con lo anterior, veremos cómo la situación en el vecino Afganistán ha influido en determinadas políticas tanto interiores como regionales de todas las comunidades centroasiáticas. A ello hay que añadir el problema del tráfico de armas y drogas en la zona, para terminar con el fenómeno del Islam en toda Asia central, no como una amenaza sino como una explicación a determinados problemas que desestabilizan las políticas de los Gobiernos centroasiáticos.

La Seguridad, globalmente entendida, ocupa grandes espacios y preocupaciones dentro de las políticas de los nuevos Estados de Transoxiana<sup>17</sup>. El problema económico viene orientado por las capacidades en hidrocarburos: Los importantes recursos de gas y petróleo de los Estados del flanco sur (de Rusia), especialmente aquellos que bordean el Mar Caspio, nos lleva a un importante foco para la Seguridad en Asia central<sup>18</sup>. La aparente riqueza en hidrocarburos no es un bien común a todos, y su gestión no es fácil en un clima de inestabilidad.

La corrupción de las administraciones y el crimen organizado, el tráfico de drogas y la potencial proliferación de armas de destrucción masiva, además de la devastación medioambiental, los refugiados y el desplazamiento de población, son los mayores obstáculos para el desarrollo de los países de Asia central. Durante la era soviética todo ello ha sido tratado siempre como política interior, hasta finales de los ochenta. Desde entonces son vistos como amenazas a la Seguridad, al desarrollo económico estable y a la armonía social, afectando a la gobernabilidad global. A finales de los años noventa un Subcomité Permanente del Senado norteamericano que investigaba el contrabando de materiales relacionados con armas de destrucción masiva de la ex URSS puso sobre el tapete la seria amenaza que suponía la falta de control sobre este particular. En términos de Seguridad, se comprueba cómo el crimen organizado es capaz de corromper Gobiernos en orden a utilizar las fuerzas militares y de seguridad de los Estados para propósitos criminales. Todo ello con distintas dimensiones. Políticamente, el crimen organizado corrompe y mina la estabilidad institucional de los Estados. En términos económicos, desestabiliza los mercados legales. Y, por último, socialmente mina el sentido de justicia sobre el que los Estados sobreviven. Este discurso se podría aplicar también al desarrollo o la degradación medioambiental, aunque no sin cierta controversia, ya que la degradación medioambiental limita la capacidad de las personas, individualmente, de vivir en su región. Por otro lado, es fuente de conflictos entre Estados por la explotación de los recursos o por los efectos de contaminaciones transnacionales, y, finalmente, actúa también como fuente indirecta de conflictos.

## VII. Seguridad “nuevorregionalista”

Los problemas de Asia central centran las preocupaciones de las potencias más allá de aquellas fronteras. Los conflictos locales y las todavía dependientes Fuerzas Armadas de los nuevos Estados se observan desde el punto de vista de los intereses tradicionales de Seguridad, desde una perspectiva realista basada en los intereses nacionales. De un lado suponen una amenaza a la futura estabilidad, sobre todo en lo que respecta a conflictos étnicos, cuyo más claro exponente fue la guerra en Tayikistán que atrae el peligro del radicalismo islámico, como se

---

<sup>17</sup> Transoxiana define el espacio geográfico de Asia Central, heredero del Turkestan y que va desde el Mar Aral a la meseta del Pamir. El nombre significa “más allá del río Oxus”, es decir, al norte del actual Amu Darya.

<sup>18</sup> SPRUYT, Hendrik y Laurent RUSECKAS: “Economic and Energy in the South. Liberal Expectations Versus Likely Realities”, en *Russia, The Caucasus and Central Asia*, Nueva York, East West Institute, 1999, p. 88.

pudo comprobar también con el caso de los disturbios en Uzbekistán<sup>19</sup> o los más recientes de Osh, en Kirguizistán, donde se enfrentaron violentamente, durante la primavera pasada de 2010, minorías étnicas kirguizas y uzbekas en unos sucesos donde los muertos se contaron por centenares y con miles de heridos. Los incidentes terminaron con la huida del presidente Bakiyev y la toma de control por parte de la oposición con el nombramiento de la nueva presidenta interina del país, la ex ministra de Exteriores Roza Otunbáyeva. A todo ello hay que añadir el peligro de integridad territorial, en el caso ruso, por la influencia de los conflictos dentro de sus fronteras, perdiendo influencia en su órbita estratégica geopolítica en favor de Occidente.

La búsqueda de la estabilidad postsoviética ha llevado a identificar como principales y primordiales los problemas de Seguridad y de identidad. En Asia central comprobamos cómo las identidades generadas a raíz de la división soviética de la región han tenido mucha más fuerza que otras, como lo pudiera ser la religiosa. La perpetuación de la sociedad tradicional en la que el “grupo de solidaridad” típicamente regional, que continuó siendo una realidad en la implantación soviética de los *koljoses* y *sovjoses* soviéticos, hizo permanecer la costumbre más allá de la influencia de cualquier panislamismo, del signo que fuere. Toda vez que el funcionamiento de las sociedades centroasiáticas no ha dejado de ser local, casi tribal, las identidades nacionales, o incluso étnicas, vienen dadas por la pertenencia a un “grupo de solidaridad”, delimitado por la pertenencia a un barrio, una mezquita, una ciudad o un antiguo *koljos*. Permanece así una identidad también de pertenencia a un grupo más restringido, el ser ex soviético o anti soviético, en una forma de vida muy parecida a la anterior donde se plasman las grandezas y miserias heredadas del antiguo régimen<sup>20</sup>.

### **VII.1. Las Fuerzas Armadas como atributo de soberanía**

El problema de construcción de identidades en los nuevos Estados-nación tenía un epicentro oculto en la creación de nuevos ejércitos, o Fuerzas Armadas propias, como uno más de los atributos de soberanía de las nuevas repúblicas independientes. Tendiendo a la democratización paulatina de las sociedades, esas nuevas Fuerzas Armadas habían de estar bajo un estricto control democrático, si se quiere llegar al modelo occidental. En él caben, en primer lugar, la planificación de líneas de actuación de los ejecutivos correspondientes sobre la Seguridad, tanto interna como externa, de sus respectivos países. Eso señalaría la capacidad del Estado de actuar con un “buen gobierno” en el sentido de administrar correctamente la Seguridad, como peldaño necesario a cubrir para lograr un control de los ejércitos por parte de los demás poderes en un Estado de Derecho<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> ROMEA, Antonio (2004) “Uzbekistán: los factores internos” *El Mundo*, 1 de abril..

<sup>20</sup> Ver ROY, Oliver: *La nueva Asia Central o la fabricación de naciones*, Madrid, Sequitur, 1998.

<sup>21</sup> Ver BORN, Hans: “Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services: Best Practices and Procedures”, en *Working Paper Series Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)* n° 20, Mayo, 2002.

La identidad nacional no es algo natural o dado previamente, los Estados deben necesariamente trabajar sobre un proyecto que aúne voluntades tanto de políticos como de intelectuales y activistas. El estudio de los diversos casos nos lleva a distintas construcciones de identidades nacionales, a través de la Seguridad, y en función de los modelos nos encontramos con naciones tolerantes o intolerantes<sup>22</sup>.

## VII.2. Redefinición de objetivos

Todavía hoy, Rusia mantiene su tradicional debate interno entre la implementación de sus políticas europea o asiática. El “euroasismo” es el concepto que resume la renovada ofensiva de Moscú buscando recuperar una visión de estrategia mundial coherente que recuerda en sus límites a la antigua URSS. Se refleja no sólo en las aproximaciones político-diplomáticas y militares dentro y fuera de la CEI, y que diseñan un cada vez más claro y ambicioso eje Moscú/Teherán/Nueva-Delhi/Pekín, sino también una compleja estrategia energética que busca ante todo asegurarse el control de las grandes vías de exportación de los hidrocarburos y la influencia sobre los países productores de Asia central<sup>23</sup>.

En Asia central Rusia tiene nuevas prioridades, que revelan una mayor inclinación de Moscú hacia Tashkent, en detrimento de la privilegiada relación que mantuvieron Yeltsin y Nazarbayev. Entre los objetivos de Medvédev se encuentran el control sobre las repúblicas ex soviéticas, con aumento de zonas de intercambio económico e influencia geoestratégica, y se sirve de instrumentos multilaterales como la Unión Aduanera con Kirguizistán, Kazajistán y Tayikistán, o también acuerdos bilaterales fuertes.

Rusia ve la necesidad de un nuevo planteamiento estratégico, y vuelve la mirada hacia su dimensión asiática en lo que respecta a su política de Seguridad. Rusia sigue desconfiando de los EEUU. La OTAN domina el panorama de las relaciones Europa-Rusia, extendiéndose hacia el este. Se podría pensar que, al igual que Rusia quiere adelantar sus fronteras de Seguridad hacia la antigua URSS, EEUU hace lo mismo gracias a sus alianzas. En su relación con la OTAN, como único foro de Seguridad que ha quedado y que más que residuo de la Guerra Fría ha conseguido volver a llenarse de contenidos, Rusia pretende mantener una estrecha vigilancia sobre la organización e incluso influir en sus decisiones, más que articular una cooperación mutuamente beneficiosa. La ampliación de la OTAN al Báltico genera desconfianza en Rusia, que ingresó como socio especial en la OTAN con el objetivo de desnaturalizarla, pretendiendo llevar el problema de la Seguridad en Europa hacia otro foro, la OSCE. Respecto a Asia ha ejercido en el pasado su condición euroasiática por motivos de Seguridad, estratégicos o de reafirmación de espíritu de gran potencia. Tiene una asociación estratégica con China contra la unipolaridad del sistema internacional, pero el acercamiento chino a Asia central le hace desconfiar. A pesar de lo cual suman sus estrategias en el Foro de Shanghai.

<sup>22</sup> Ver SUNY, Ronald Grigor: “Souther Tears: Dangerous Opportunities in the Caucasus and Central Asia”, en *Russia, The Caucasus and Central Asia*, Nueva York, East West Institute, 1999.

<sup>23</sup> ECHEVERRÍA JESÚS, Carlos: “Evolución política y estratégica en el Cáucaso y Asia Central y su incidencia en la política exterior rusa”, en *Influencia rusa en su entorno geopolítico*, Monografías del CESEDEN nº 61, Madrid, Ministerio de Defensa, 2002.

## VIII. Instituciones auspiciadas por potencias regionales

El escalón fundamental en la visión de una política de Seguridad enmarcada dentro del regionalismo es la red de organizaciones multilaterales establecidas en, y desde, una determinada región geográfica. Si bien hay que diferenciar las que provienen de iniciativas externas a la propia región de las que son auspiciadas por los propios actores regionales. A pesar de ello, la inevitable referencia a Rusia marca los destinos de toda la zona asiática en general, y de los Cinco<sup>24</sup> en particular. Moscú es todavía capaz de influir en los desarrollos de su flanco sur. Puede contribuir sustancialmente al éxito de la cooperación, pero, además, es capaz de estimular conflictos y controversias, dificultando o retrasando la recuperación económica y la modernización democrática.

De ahí la importancia de estas estructuras multilaterales, tanto las institucionalizadas como las creadas como resultado de reconversiones de órganos consultivos. Estas estructuras, creadas por los mismos Estados, tanto con ayuda exterior como a iniciativa propia, “promueven la cooperación regional en los Estados de Asia central y reflejan un esfuerzo por el consenso en materias prioritarias para los Estados locales”<sup>25</sup>. Sin embargo, las rivalidades entre países continúan minando este tipo de esfuerzos.

Hay que tener en cuenta que las rivalidades, características particulares de cada una de las cinco repúblicas, están reflejadas claramente en las estructuras de las diversas alianzas formales y coaliciones estructurales. El único intento serio, dentro del seno de la CEI, de formar una alianza de Seguridad estable en la región, que refuerce las relaciones, es el Acuerdo de Tashkent, o Tratado de Seguridad Colectiva de Tashkent (CSTO), de 15 de junio de 1992, que ha tenido varias oportunidades, en su ya corta historia, de ponerse en funcionamiento (Tayikistán 1992 y Valle de Ferghana 1999 y 2000). Además de las alianzas políticas surgidas entre los miembros de la comunidad, existen otras alianzas *ad-hoc* para estrategias determinadas, como Rusia y Kazajistán, o, en el Cáucaso, Rusia y Armenia, tradicionalmente unidos contra sus vecinos musulmanes. Rusia, por tanto, pretende crear una zona de Seguridad avanzada y que contemple la Seguridad propia de los países de Asia central. La profundidad estratégica es un logro tradicional en el pensamiento y la doctrina militar rusa.

Así dispuestas las cosas, el primer actor en este teatro de operaciones es Rusia y su estrategia para mantener una fuerte influencia en su flanco sur que ayude a no desvirtuar el panorama internacional en favor de Occidente. En un principio, y ampliando el objetivo, Rusia pretende desde hace años alejar a Azerbaiyán y a Georgia de Turquía y de la OTAN, esto en lo que respecta al Cáucaso. Esta región, que junto a los Cinco, el norte de Pakistán, Afganistán y la China uigur sería la Gran Asia central, tiene problemas particulares, pero que le afectan muy directamente. La intención de Moscú es alejar las repúblicas caucásicas de los organismos internacionales de Seguridad, por el ansia de control de los recursos energéticos de la zona. Sobre todo, porque si pueden actuar directa e independientemente sobre el mercado de la energía, Rusia quedaría en peor posición a la hora de negociar e intervenir en el mercado.

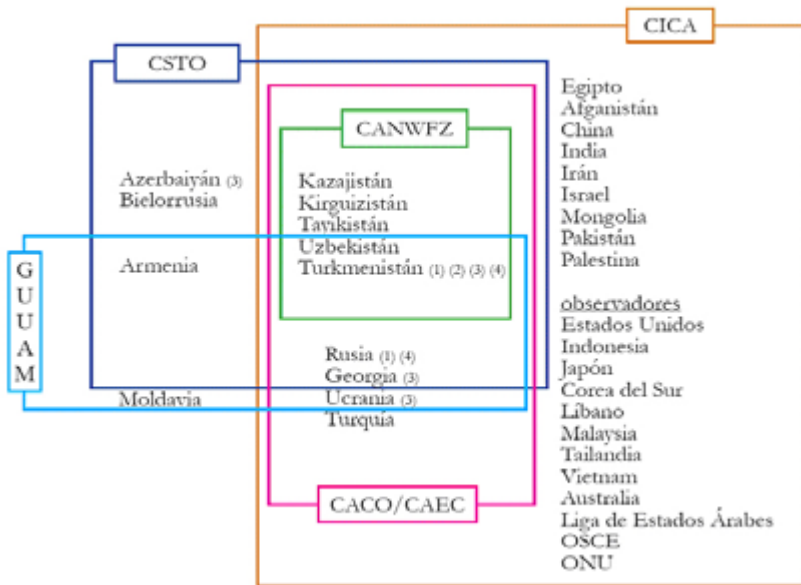
---

<sup>24</sup> El término “los Cinco” se utiliza habitualmente para referirse a la agrupación que forman las repúblicas objeto de esta investigación: Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

<sup>25</sup> JONSON, Lena: “Russia and Central Asia”, en *Central Asian...*, *op. cit.*

La rivalidad y la divergencia de intereses explican las tensiones y dificultades de funcionamiento de estas estructuras para cooperar en materia de Seguridad. Estas rivalidades, que se dan entre Estados o en algunas ocasiones entre personalidades, impiden crear una identidad de Seguridad regional única. Los sesgos personales en las relaciones entre algunas repúblicas, con regímenes presidencialistas autoritarios como solución intermedia entre el soviétismo y la democratización, llevan a los nuevos Estados a incómodas situaciones ante las que es difícil definir una política de cierta coherencia dentro del esquema Occidental. He aquí un cuadro en el que se presentan las diversas organizaciones con sus miembros que nos da una idea de la complejidad del sistema planteado: CICA (Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia Conferencia sobre Interacción y Construcción de Medidas de Confianza en Asia); CACO/CAEC (Central Asia Cooperation Organisation. Antes CAC, Espacio Económico Común (CES), y Central Asian Union. Finalmente CAEC o CACO); CSTO (Collective Security Treaty Organization Tratado de Seguridad Colectiva de Tashkent); CANWFZ (Central Asian Nuclear Weapons Free Zone Zona Libre de Armamento Nuclear Centroasiática); y GUUAM Grupo de países de la CEI que reúne a Georgia, Ucrania, Uzbekistán, Azerbaiyán y Moldavia).

**Cuadro 1**  
Instituciones auspiciadas por potencias regionales



Fuente: Elaboración propia

(1) CACO/CAEC: Turkmenistán se retiró de CAEC en 1994); Rusia es miembro de CAEC desde 2004.

(2) Turkmenistán no es miembro de CSTO.

(3) CACO participa, al igual que la Liga de Estados Árabes, la OSCE y la ONU como observador internacionales; Azerbaiyán es miembro de CICA; Ucrania actúa como observador independiente y Georgia como observador dentro de CACO; Turkmenistán tampoco es miembro de CICA.

(4) Turkmenistán y Rusia no pertenecen a GUUAM.



## IX. Instituciones auspiciadas por potencias extra-regionales

Una segunda aproximación requiere también el análisis de estructuras y organizaciones creadas mediante iniciativas y ayudas exteriores, como la CEI, el programa de Asociación para la Paz de la OTAN (PfP) o el Foro de Shangai. Para finalizar con el balance de la participación de otras en las que se encuentran integrados los nuevos Estados de Asia central como la ONU y la OSCE. Tras las organizaciones internacionales multilaterales creadas y puestas en marcha por los propios protagonistas centroasiáticos, o con alguna ayuda de las potencias vecinas, se encuentra un escalón regional más alto, más globalizador, en el que aquellos son integrados en organismos internacionales de mayor extensión geográfica y geoestratégica. Como ejemplo más claro tenemos la CEI, organización de alguna manera sucesora de la Unión Soviética nace precisamente como elemento de transición hacia el nuevo orden en el "Segundo mundo". Los propósitos de Rusia eran claros, mantener su hegemonía socioeconómica, estratégica, militar y de transporte. Aunque no les venía mal a los nuevos Estados ya que garantizaba la permeabilidad de las fronteras interiores, así como la defensa de las exteriores, colaboraba en problemas sociales como la integración y jubilación de los militares, y pretendía garantizar la igualdad de derechos entre ciudadanos de la CEI, además de fomentar los intercambios culturales, de información y otros. La CEI nace pues como respuesta a la desintegración y con la intención de conservar un espacio de Seguridad regional dentro del espacio de la ex URSS. Los otros protagonistas son la OTAN, el Foro de Shanghai y la OSCE.

Respecto a la primera, la CEI, los recelos de todas las nuevas repúblicas independientes, debido básicamente a la desconfianza hacia Rusia, hacen de esta organización un lastre para las intenciones rusas y un inconveniente para el desarrollo de lazos de cooperación fuertes entre sus integrantes. Como ejemplo, tenemos que entre 1991 y 1998 se suscribieron 1.030 acuerdos y convenios multilaterales de carácter internacional en el seno de la CEI, la mayoría de los cuales no pasaron del proyecto sobre el papel. Hasta febrero de 2000, de 164 documentos aprobados por el Consejo de Jefes de Estado, órgano de decisión dentro de la Confederación, tan sólo siete habían entrado en vigor<sup>26</sup>.

En lo que respecta a la lucha contra el terrorismo, asunto especialmente sensible internacionalmente, se aprueba en Moscú un programa de lucha contra el terrorismo internacional que llegaría hasta 2003 y que Moscú establece sobre la base del Servicio Federal de Seguridad de Rusia (KAG y antiguo KGB), denominándose Centro Anti-Terrorista de los Estados Miembros de la Confederación.

A continuación estaría en esta escala otra de las instituciones internacionales, el Programa de Asociación para la Paz (PfP, en inglés para Partnership for Peace) de la OTAN, que incluye a todos los países de la CEI (salvo a Tayikistán, aunque sí es miembro de EAPC -en inglés para Euro Atlantic Partnership Council-, y está abierto a todos los países OSCE. El objetivo es el estrechamiento de la cooperación en materia política y militar. Puede ser visto como una alternativa de integración militar distinta de la CEI, y sirve para prevenir que Rusia sea el único mediador en la resolución de conflictos en la región. Esto, que supone un éxito para EEUU, princi-

---

<sup>26</sup> *Gazeta Diplomática*, nº10, 1995.

pal patrocinador de la estructura de PfP en Asia central con Turquía como potencia regional en un segundo nivel, no deja de ser una preocupación más para Rusia. Sobre todo, a raíz de la instalación de numerosas tropas estadounidenses durante la intervención en Afganistán. No funciona exactamente como la OTAN y su artículo 5, en lo que respecta a garantías de Seguridad. Pero, sin embargo, estimula medidas de confianza y diplomacia preventiva y coordinación contra amenazas no tradicionales de Seguridad. Ayudó a la creación del CENTRASBAT (Central-Asian Bataillon (Batallón Centroasiático), y no participa directamente en operaciones de paz, pero realiza unos muy publicitados ejercicios militares anuales, en los que cuenta con la presencia de Turquía, Rusia, Georgia y Azerbaiyán. OTAN PfP organiza de alguna manera indirectamente las maniobras de CENTRASBAT, participando incluso la 201 División Mecanizada rusa estacionada en Tayikistán.

Por último una de las organizaciones más importantes en la zona es el Foro de Shanghai. En el punto de vista multipolar ruso del orden mundial, la Federación prefiere como socio para proyectar su Seguridad en Asia central a China, antes que a cualquier otra potencia, y el vehículo para este tipo de relación es el Foro de Shanghai. Hasta su nombre definitivo, acordado en el encuentro de la organización en Dushanbé en 2000, indica esta posición, pasando a denominarse el Grupo de los Cinco de Shanghai. La intención era involucrar a China en materias de Medidas Confianza y Seguridad en Asia central en lo referente a su frontera con la región,

Uzbekistán fue invitado posteriormente como observador previendo que su exclusión supondría un peligro para adoptar medidas de Seguridad. La reunión en Bishkek en agosto de 1999 sirvió para reforzar al grupo, con materias como lucha contra el extremismo islámico, tráfico de drogas y problemas fronterizos. Se estableció también la colaboración de Agencias de Seguridad y Servicios Especiales (secretos) y se reafirmaron todos estos puntos en la reunión de ministros de Defensa de los Cinco de Shanghai en marzo de 2000, en Astana. La propuesta consistía en la lucha contra el separatismo nacionalista étnico, el extremismo religioso y el terrorismo. Lo que pretendían Rusia y China era suplantarse las actividades del programa PfP de la OTAN en Asia central. Así, la paz “no estaría minada por la intervención de fuerzas externas a la región (...) para lo cual se deben estrechar consultas y cooperación entre los departamentos de Defensa de los Estados miembros<sup>27</sup>.

Cabe señalar en este capítulo los esfuerzos de organizaciones fuera de la región como son la ONU y la OSCE. Su papel en este terreno consiste en tratar de promover la Seguridad en Asia central. Legitimidad e imparcialidad son conceptos muy a tener en cuenta en las agrupaciones de Seguridad, en lo que respecta a potencias externas, ya que todas proyectan sus propios intereses económicos. Las organizaciones en que no participan potencias u organismos exteriores también tienen el problema de las rivalidades internas entre Estados, o las presiones de potencias u organismos regionales, pero, sobre todo, materiales inadecuados para afrontar el reto de la Seguridad y capacidades militares muy limitadas<sup>28</sup>. En este contexto la función tanto de la ONU como la de la OSCE, en la que están integrados, se ve como positiva para

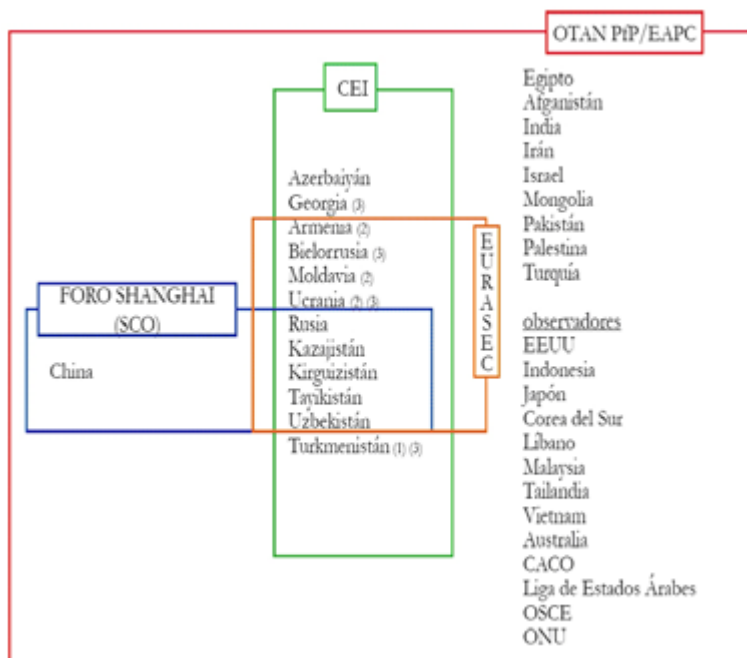
<sup>27</sup> *Comunicado conjunto de los Ministros de Defensa de los Cinco de Shanghai*, Xinhua (Pekín), 30 de marzo de 2000.

<sup>28</sup> ALLISON, Roy: “The Military and Political Security Landscape in Russia and the South”, en *Russia, The Caucasus and Central Asia*, Nueva York, East West Institute, 1999, p. 225.

la Seguridad en Asia central. En el caso del grupo 6+2 sólo la ONU tenía autoridad para poner en marcha un grupo tan diverso de Estados, algunos de los cuales están fuera del espacio OSCE. Ésta es una organización importante como conexión entre Eurasia y la Seguridad global y es el foro adecuado, según Rusia también, para el diálogo y el manejo de los retos de Seguridad postconflictuales.

En el caso de Rusia, la ONU juega un papel importante dentro de sus aspiraciones a mantenerse como potencia mundial dentro del contexto internacional. Para ello insiste en que lo mejor para la estabilidad de las Relaciones Internacionales es el apoyo de una organización como la ONU. Las razones son obvias: su estatuto de miembro permanente del Consejo de Seguridad con derecho de veto supone una especial responsabilidad en el mantenimiento de la paz, y, de otro lado, el papel indispensable que debe jugar la ONU como base orgánica para la construcción de un sistema multipolar, frente a unilateralismos occidentales o estadounidenses. De este modo fue decisiva la contribución de esta organización a la resolución del conflicto en Tayikistán, con el acuerdo de reconciliación nacional.

**Cuadro 2**  
Instituciones auspiciadas por potencias extrarregionales



Fuente: Elaboración propia.

(1) Turkmenistán es asociado desde 2005.

(2) Armenia, Ucrania y Moldavia son observadores en EURASEC Eurasian Economic Community Comunidad Económica Euroasiática).

(3) Ucrania es observador en EAPC; Bielorrusia, Georgia y Turkmenistán no son miembros de EAPC.

## X. Conclusiones

La creación de Estados-nación en Asia central ha sufrido una vertiginosa evolución, desde la cristalización del concepto de Seguridad en las incipientes sociedades ex soviéticas hasta su puesta en entredicho con el cambio. Variación del concepto en el sentido de mantenimiento de la independencia, la identidad, la integridad y el bienestar de las sociedades estatales y de los seres humanos. Se hace válida la máxima realista de E.H. Carr de que la teoría no crea la práctica sino la práctica a la teoría, y que “la política no es función de la ética, sino la ética función de la política”.

Asia central es en primer lugar un Complejo de Seguridad, en el más estricto sentido constructivista del término. Los países son interdependientes de forma variable ya que aprecian entre ellos cierta amenaza de sus intereses nacionales, sea por el acceso a los recursos naturales o por la propia expectativa del uso de la fuerza por parte de sus vecinos. El subsistema de Seguridad centroasiático deja de ser un grupo de relaciones internacionales anárquico para convertirse en un Complejo con identidad propia, verificándose la integración regional. La percepción de la amenaza de forma colectiva, la intersubjetividad (no la amenaza objetiva o la percepción subjetiva de una amenaza), hace que las antiguas repúblicas soviéticas busquen formas de cooperación colectiva para superar problemas como la distribución y aprovechamiento del agua, o la superación de los problemas de corrupción, crimen organizado y flujo de refugiados, entre otros. El programa se completa con la toma del referente adecuado para la Seguridad, que ya no es el Estado que pueda ver amenazadas su Seguridad militar, política y económica, sino la amenaza en términos de cohesión social e identidad.

El Regionalismo depende en buena medida de cómo actúen las grandes potencias. En este caso Estados Unidos. Su implicación multilateral en las instituciones internacionales será decisiva para el futuro del orden internacional. Asia central entra en esta estrategia como subregión con características geoestratégicas que podrían desestabilizar a sus vecinos y aliados. Sin embargo, su nueva condición les hace ganar protagonismo en detrimento de aquellos. En este caso Rusia, implicada muy directamente, juega un papel vital.

El Regionalismo a nivel internacional tiene su reflejo subestatal en Asia central con un clarísimo vínculo con aquel. Es nuevo, ya que en él subsisten y se refuerzan los actores de la antigua Sociedad Internacional que se sumergen también en el proceso globalizador. La Seguridad adquiere una independencia derivada de sus distintas dimensiones, de forma que al tratar de ocuparse de todos estos frentes necesita de la cooperación internacional. Esta cooperación tiene entonces su punto de partida en el nivel regional. De aquellas características se deriva a su vez el carácter global llevándonos al concepto de Seguridad global con que en estos momentos se plantea el problema. Asia central sigue su lógica regional basándose en una Seguridad distinta de lo que suponían las organizaciones regionales anteriores, en la época del Regionalismo de la segunda mitad del siglo XX. En aquellas la política se dirigía hacia el desarrollo de la política internacional. Éstas tienen, de momento, un papel periférico del que tratan de escapar, proyectando su protagonismo hacia esferas más amplias de la Sociedad Internacional. Este “nuevorregionalismo” se define en su dependencia como antagonista del Regionalismo estructuralista del siglo pasado.

El mismo Constructivismo ve en el Regionalismo una vuelta hacia lo político para tratar de controlar el contexto internacional más allá de las dinámicas de interacción y cooperación económica.

Esta práctica intenta escapar de la visión tradicional de la teoría de la integración. El equilibrio dependiente tiene en su base la ampliación de la Agenda de Seguridad con nuevos asuntos -amenazas, riesgos y retos-. Regionalización y globalización son procesos que están articulados dentro del mismo gran proceso de cambio estructural global. Los hitos de esta progresión política figuran en el camino de las repúblicas hacia su despegue económico y social. Serán, además, las organizaciones internacionales regionales las que faciliten este camino. Ante la necesidad de una nueva dimensión regionalizadora, las organizaciones auspiciadas por potencias regionales primero y extrarregionales más tarde cumplen el papel nivelador e introductor de estos nuevos Estados-nación dentro del sistema mundial.

Los datos hacen evidente la influencia de nuevas formas de regionalización que hasta ahora han ocupado un espacio muy pequeño dentro del panorama general de las Relaciones Internacionales. La escasez de la teorización al respecto es ocupada por el debate sobre los Nuevos Regionalismos. Tradicionalmente la regionalización ha sido vista como la mera cooperación entre diferentes Estados, o como una forma de colaboración entre Estados en sus esferas económicas o sociales. La necesidad de gestionar toda la interdependencia creciente entre Estados y regiones es la que crea la necesidad de una salida teórica en materia de Seguridad. El "nuevorregionalismo" en Seguridad supondría un camino intermedio entre el modelo unilateral y el multilateral de visión de la realidad internacional.

# **Las relaciones ruso-latinoamericanas en la primera década del siglo: renovación e intensificación selectiva.**

- Graciela Zubelzú

CONICET/Universidad Nacional de Rosario-Argentina

PALABRAS CLAVE:

RELACIONES RUSO-LATINOAMERICANAS  
POLÍTICA EXTERIOR RUSA

KEY WORDS:

RUSSIA-LATIN AMERICA RELATIONS  
RUSSIAN FOREIGN POLICY

## **Resumen**

Desde principios de este siglo Rusia ha fortalecido una política exterior más activa y firme. Dicha política alcanza a varias regiones del mundo incluyendo a América Latina. El principal propósito de este artículo es el destacar los rasgos, las contrapartes claves y los motivos de la política rusa en la región. En él se afirma que el pragmatismo es el principal criterio que guía a la presencia en la región.

## **Abstract**

At the beginning of this century Russia has strengthened and performed a more active and assertive Foreign Policy. It reaches several regions all over the world including Latin America. The main purpose of the present article is to show features, key partners and reasons of the Russian policy in the region. It argues that pragmatism is the main force which sustains the Russian presence in the region.

## **Sumario**

I. Introducción. II. La presencia rusa en la región: un mix de motivaciones políticas y económicas. III. Las modalidades de los vínculos bilaterales. IV. Las contrapartes latinoamericanas: diversificación y selectividad. V. Conclusiones.

## I. Introducción

Las relaciones de Rusia con los países de la región ofrecen gran variedad en su trayectoria. Su intensidad, quiebre y dinámica estuvieron condicionados durante gran parte de su desarrollo por razones ideológicas derivadas del régimen revolucionario de 1917 que dio origen a la URSS y a la hegemonía continental excluyente de su adversario de la Guerra Fría, los EEUU.

Sin embargo, estas cuestiones parecieron perder relevancia cuando en los años 90 Rusia adscribió a un sistema político más abierto y a la economía capitalista. Más allá del análisis que se haga acerca de la profundidad y valoración de las transformaciones iniciadas entonces en su sistema político y económico, lo cierto es que el deterioro de las condiciones socio-económicas, la fragilidad del gobierno y la pérdida de poder relativo en el escenario internacional, explicaron la desdibujada presencia de Moscú en América Latina. Más aún, en la década del 90 hasta se ponía en duda la habilidad y recursos de la exsuperpotencia para liderar a las repúblicas pos-soviéticas y consolidar su rol de potencia regional. Los ajustes de la política exterior recorrían en aquella década, con matices y oscilaciones, desde el seguidismo a Occidente, la amenaza de una “paz fría” y la búsqueda de un mundo multipolar, tanto en tiempos de Yeltsin como en los inicios del mandato de Putin. Estos ajustes constituyeron diversas respuestas adaptativas ante un entorno percibido como crecientemente adverso por una élite que aunque fragmentada logró consensuar hacia fines de los años 90 mínimos criterios guía para su política exterior. Aunque ésta continuó siendo predominantemente reactiva ganó en consistencia al identificar algunas prioridades que pasaron a constituir el contenido del “interés nacional”.

Junto a este consenso comenzó a afirmarse el pragmatismo, una de las tradiciones que cobró preeminencia en diversos períodos de la historia rusa. La adopción de un criterio pragmático como guía de la política exterior de un país suele no constituirse en absoluto o excluyente. Aún en casos en que el pragmatismo resulte una tradición o devenga predominante durante un período singular, la persistencia de su aplicabilidad suele ir alternada o combinada con otros criterios aunque sea como *second best*. En el caso ruso el canciller Ivanov (2001,8) señalaba que la política exterior de Rusia –sea la imperial zarista o la soviética- había sido exitosa cuando se apegó a ese criterio y en contraposición errada cuando se había guiado por una ideología imperial y ambiciones mesiánicas.

A partir de principios de este siglo las condiciones de gobernabilidad y crecimiento económico permitieron ampliar el alcance de la política exterior antes muy concentrado en prioridades y problemas en zonas contiguas y cercanas. Gradualmente la política exterior se tornó más activa<sup>1</sup> y ello se observó en regiones como el Medio Oriente y África. En el primer caso Katz (2006) argumenta que aunque la política rusa de Putin y Medvedev, no es tan firme como la de una gran potencia, es la de un poder prudente persiguiendo objetivos limitados. En relación a África, el “retorno” ruso al continente es subrayado por Hakan y Büllet (2010, 48-66) por medio de consideraciones similares a las aquí sostenidas.

---

<sup>1</sup> Excede a este trabajo analizar las prioridades y/o ajustes en la prioridades de la política exterior rusa ni su preferencia o alternancias entre las preferencias de medios e instancias (multi, bilaterales) solo señalar a modo general que las repúblicas pos-soviéticas, Estados Unidos y la Unión Europea han constituido espacios privilegiados y que China e India han cobrado mayor protagonismo.



Respecto a las relaciones de Rusia con los países latinoamericanos analizaremos seguidamente los rasgos de este proceso de renovación e intensificación a partir de algunos interrogantes: ¿cuáles son las motivaciones de Moscú? ¿Con qué países y en qué áreas de vinculación centra sus acciones en la primera década del siglo?

En los dos documentos oficiales, 2000 y 2008 que establecen objetivos y prioridades de la política exterior la referencia a la región se realiza en el penúltimo y último párrafo respectivamente. En la Doctrina de Política Exterior de 2008 se menciona el establecimiento de la asociación estratégica de Brasil y la ampliación de la cooperación política y económica con Argentina, México, Cuba, Venezuela mientras en la versión del año 2000 no había referencias a países y la región aparecía como un todo o mejor dicho diferenciada en términos geográficos: América del Sur y Central<sup>2</sup>.

## **II. La presencia rusa en la región: un mix de motivaciones políticas y económicas**

América Latina en los primeros años de este siglo comenzó a cuestionar, modificar y, en algunos casos, a revertir algunas de las ideas políticas que habían predominado en los años 90 en la región. Así por ejemplo algunos países postularon una recuperación de funciones y atribuciones del sector público.

Mientras la región reorientaba su rumbo político, los analistas del Kremlin tomaban en cuenta estos cambios y realizaban una nueva evaluación: ¿cuáles son las oportunidades que ofrece la región? ¿Sobre cuáles vínculos bilaterales –los más antiguos, los distantes, los prometedores- conviene trabajar? Cómo ante cada decisión de política exterior la combinación de intereses políticos con los económicos o la alternativa entre unos y otros estuvo en el cálculo de Moscú. Esta disyuntiva, siempre latente, siempre presente, fue evaluada y definida con un fuerte contenido pragmático en virtud del que no hubo en las decisiones rusas subordinación a metas políticas rígidas o desmedidas, ni primacía de valores o ideologías políticas que se tradujeran en importantes subsidios o préstamos que en la práctica significaran donaciones

Los viajes de los presidentes Putin a Chile, Brasil y Cuba en el 2004 y Medvedev a Perú, Venezuela, Cuba y Brasil en el 2008 y a la Argentina y nuevamente Brasil en el 2010 son manifestaciones claras y directas del interés político de Rusia en la región<sup>3</sup>. La respuesta favorable de América Latina para volver a explorar e dinamizar los vínculos con Rusia se manifestó de diversas maneras. Una de las más evidentes es la visita a Moscú de prácticamente todos los mandatarios de la región en la última década<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> The Foreign Policy Concept of the Russian Federation, Approved by Dmitry A. Medvedev, President of the Russian Federation, on 12 July 2008. The Foreign Policy Concept of the Russian Federation. Approved by Vladimir Putin, President of the Russian Federation on June 28, 2000. [<http://www.idsa.in/eurasia/resources>] Disponible: 22/03/2011.

<sup>3</sup> Tres han sido también los viajes de Hu Jintao a la región: en el 2004 hizo escalas en Brasil, la Argentina, Chile y Cuba, en el 2008 recorrió Cuba, Costa Rica y Perú. Y en el 2010 Brasil, Venezuela y Chile.

<sup>4</sup> Visitaron Rusia los presidentes: Fox de México (junio de 2005) Lagos y Bachelet de Chile (octubre de 2002 y marzo de 2009) Fernández de Kirchner de Argentina (diciembre de 2008), Lula de Brasil (octubre de 2005, agosto de 2009 –cumbre BRIC- mayo de 2010) Morales de Bolivia (febrero de 2009) Raúl Castro de Cuba (enero de 2009) Correa de Ecuador (octubre de 2009). El presidente Chávez de Venezuela realizó un total de once viajes a Rusia durante los años que lleva en su cargo.

Otras decisiones que evidencian la voluntad por desarrollar los vínculos tienen que ver con la facilitación de los contactos. En ese sentido pueden señalarse tres hechos: En primer lugar, la supresión de visados alcanzada por acuerdos celebrados con Venezuela (noviembre de 2008), Argentina (2009), Brasil (noviembre de 2009), Ecuador (setiembre de 2010), Perú (noviembre de 2010), Nicaragua (julio de 2009) y en negociación con México (marzo de 2009), Chile (septiembre 2010) y Uruguay (octubre 2010). Los ciudadanos rusos pueden entrar sin visas en República Dominicana, Guatemala y Colombia países que en una primera etapa habrían suprimido el visado unilateralmente<sup>5</sup>.

En segundo lugar la apertura de sedes diplomáticas permanentes en Paraguay y Guatemala decidida por el gobierno ruso en el 2007<sup>6</sup>. Y por último, el reestablecimiento de vuelos directos, que habían sido interrumpidos en los años 90, por parte de la empresa Transaero que comienza a realizar la ruta Moscú-Río de Janeiro en enero de 2011<sup>7</sup>.

Por otra parte América Latina inició un proceso de rearme que obedece a razones diversas, entre las que se destacan la necesidad de garantizar niveles mínimos de defensa, la persistencia de algunos conflictos abiertos o potenciales y la preocupación por el cuidado de sus crecientemente codiciados recursos naturales<sup>8</sup>. Precisamente en relación a los recursos energéticos y a la necesidad de explotación y diversificación de fuentes y socios, así como en la adquisición de equipamiento militar se dan los avances más destacados del vínculo entre Moscú y la región. Tanto en uno como en otro terreno se manifiesta el interés ruso como desarrollaremos seguidamente.

### **II.1. El pragmatismo ruso a la hora de aprovechar las oportunidades**

En la Rusia pos-Yeltsin el pragmatismo se fue acentuando, y en muy pocas, y probablemente calculadas ocasiones, el poder político se apartó de él. La referencia al pragmatismo como contrapuesto a una conducta permeada por la ideología es muy frecuente en los discursos de la diplomacia rusa. Así, por ejemplo, el canciller Lavrov (2008) argumenta "Desafortunadamente, la experiencia de la Guerra Fría ha distorsionado la conciencia de varias generaciones de personas, sobre todo la de las elites políticas, haciéndoles pensar que cualquier política global puede ser ideologizada. Y en la actualidad, cuando Rusia es guiada en los asuntos internacionales por intereses

<sup>5</sup> En el caso de Colombia la supresión de visado está vigente desde el 8 de abril de 2010 momento en el que a su vez se negociaba un convenio bilateral. "Rusia y Colombia firmarán convenio sobre supresión de visados" [<http://sp.rian.ru/news/20100408/125818804.html>] Disponible: 10/10/2010.

<sup>6</sup> La embajada rusa en Argentina ejercía la concurrencia en Paraguay y la de Costa Rica en Guatemala. Paraguay abrió una embajada en Moscú en octubre de 1997, la cerró en enero de 1999 y reabrió en el 2001.

<sup>7</sup> KRIBOKOV, Ruslan: "La aerolínea rusa Transaero realiza primer vuelo directo entre Moscú y Río de Janeiro", Moscú 4 de enero de 2011. RIA Novosti [[http://sp.rian.ru/bilateral\\_relations/1Aeroflot](http://sp.rian.ru/bilateral_relations/1Aeroflot)] realizaba vuelos a Brasil, Chile y Argentina hasta mediados de los 90. Desde entonces ninguna aerolínea rusa efectuó vuelos regulares a América Latina.

<sup>8</sup> GALLO, Daniel: "La hora del rearme: el nuevo escenario de la defensa regional", *La Nación*, Suplemento Enfoques, Domingo 17 de febrero de 2008. SIERRA, Gustavo: "Sudamérica se rearma", *Clarín*, Domingo 8 de Febrero 2009.

pragmáticos y comprensibles no cualquiera es capaz de percibirlo adecuadamente. Mucha gente dice que nosotros tenemos “agravios” “agendas ocultas” “aspiraciones neoimperialistas” Esta situación difícilmente cambiará pronto, porque se sustenta en factores psicológicos, porque después de todo al menos dos generaciones de líderes políticos se formaron en un sistema ideológico determinado de coordenadas y algunas veces simplemente ellos son incapaces de pensar en categorías mas allá de esos esquemas.” Por desgracia, la experiencia de la Guerra Fría ha distorsionado la conciencia de varias generaciones de personas, sobre todo las élites políticas, haciéndoles pensar que cualquier política global debe ser ideologizada.

La aplicación del pragmatismo en una de sus lecturas apunta a no dejar pasar las oportunidades, particularmente en materia de ventas de equipamiento militar, cooperación nuclear e inversiones energéticas, y esto puede verse en algunas de las reacciones de Moscú ante acontecimientos endógenos en América Latina o exógenos a las propias acciones rusas.

Así, por ejemplo, cuando los EEUU impusieron un embargo de armas a Venezuela en el 2005, Rusia se encontraba buscando nuevos clientes dado que China e India, hasta entonces sus principales compradores, daban señales de saturación y de búsqueda de equipos con tecnología más sofisticada. Estas circunstancias llevaron al establecimiento de una particular relación proveedor-cliente entre Moscú y Caracas en aquellos años (Konovalov, 2008). La relación es más bien reciente porque aunque formalmente Venezuela y Rusia suscribieron, por medio de sus ministros de defensa, un acuerdo marco sobre ventas en el 2002 ningún convenio específico fue celebrado inmediatamente.. En ocasión de una nueva visita de Chávez -noviembre de 2004- a Moscú las circunstancias se habían modificado (Katz, 2006). Dada la creciente irritabilidad del Kremlin con hechos como la revolución naranja -entonces en desarrollo- la retórica antinorteamericana del presidente venezolano era coincidente con el punto de vista de la administración Putin. En aquellas circunstancias el viaje de Chávez a Moscú en febrero de 2005 marcó un quiebre<sup>9</sup>. *Rosoboronexport*, la empresa estatal que monopoliza la exportación de armamentos, suscribió un contrato para vender 100.000 rifles Kalashnikov. El acuerdo fue ejecutado rápidamente: unas 30.000 unidades se entregaron en diciembre de ese mismo año y los restantes en marzo de 2006<sup>10</sup>. Además, en marzo del 2005, representantes de los dos países firmaron un acuerdo por la compra de nueve helicópteros de ataque (mas uno de transporte) por 120 millones de dólares. Los primeros tres fueron entregados en diciembre de 2005. Desde 2005 hasta 2008/2009, Venezuela gastó 4 billones de dólares en equipos militares, incluyendo 24 aviones cazas Sujoi y docenas de helicópteros de combate. En julio de 2010 se inició la producción en Venezuela. En síntesis, Caracas actualmente constituye un supercliente por los montos y composición de sus adquisiciones.

Mientras las compras venezolanas generaban preocupación en el hemisferio desde la diplomacia rusa se sostenía que “la venta de armamentos puede ser coyuntural, la prioridad es vender tecnología”<sup>11</sup>. Precisamente, la cuestión de la tecnología y su transferencia ha estado en el corazón de las negociaciones entre Brasil y Rusia

---

<sup>9</sup> KATZ: *Ibidem*.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> PISITSYN, Sergey A., ministro consejero de la Embajada de la Federación de Rusia en Chile, Santiago de Chile, 17 de julio de 2009. Entrevista realizada por la autora en la sede diplomática rusa.

para la venta en materia de armamentos. El interés ruso por este mercado resulta claro. Durante varios años pujaron con otros competidores para proveer al país de los aviones cazas en un controvertido y tenso proceso que involucra un negocio de billones de dólares y que puede tener un decisivo impacto en el desarrollo tecnológico del sector. Las negociaciones iniciadas durante la presidencia de Cardoso finalmente parecieron cerrarse cuando en el 2009 el presidente Lula anunció su preferencia por los cazas franceses adquirirlos a Francia. Sin embargo, en los últimos días en el poder Lula señaló que dejaría la decisión final a su sucesora. La presidenta Rousseff decidió reabrir el proceso de selección en uno de las primeras decisiones de gobierno en enero de 2011<sup>12</sup>. Esta operación que involucra una cifra jugosa ha conducido a un juego de presiones y cortejos por parte de los proveedores y de los diversos actores domésticos involucrados. Rusia quedó fuera de la lista chica – EEUU, Suecia, Francia- resultante de una primera selección fundamentalmente por su reticencia a ceder en la demanda brasilera de trabajo conjunto en algunas de las instancias de construcción de los cazas<sup>13</sup>. Por otra parte recordemos que Brasil es el mayor proveedor de armas de América del Sur y tiene una política que persigue el dominio de las tecnologías de combate y vigilancia como nos señala Diamint bajo el subtítulo de El Ángel (2009; 3-4) En 2008 Brasil compró a Rusia una docena de helicópteros MI-35 de combate de los cuales ya fueron entregados tres<sup>14</sup> en lo que algunos entienden fue un premio consuelo por la exclusión de una operación mucho más sustanciosa. El nivel de potencialidad comprende la fabricación conjunta de vehículos blindados Tigre para el uso de las fuerzas policiales. *Rosoborenexport* hizo la propuesta en el 2008 al gobierno estadual de Rio Grande do Sul para el establecimiento de la fábrica en dicho estado, proceso que incluiría piezas de fabricación brasilera<sup>15</sup>. También habría interés en la adquisición de un sistema antiaéreo de medio alcance, el Tor 2m, del cual se hicieron presentaciones a delegaciones del Ejército y la Fuerza Aérea<sup>16</sup>. En este rubro una eventual adquisición indicaría un salto cualitativo dado que ningún otro país de América Latina compró equipos rusos de estas características. En definitiva, a Brasil lo podemos caracterizar como un cliente nuevo, incipientemente efectivo que aunque es insignificante en términos relativos muestra un enorme potencial.

El aprovechamiento de “oportunidades” (Diamint, 2009) tiene que ver con el escenario de pos-guerra fría en América Latina y también con la apertura de la región y la consecuente y potencial competencia de proveedores extrarregionales no tradicionales principalmente China, India y Corea. Es interesante destacar que el gobierno

<sup>12</sup> DE CARVALHO, Jailton; DOCA, Geralda: “Dilma suspende escolha de caças da FAB”, *O Globo*, 18.01.2011.

<sup>13</sup> DA ROCHA PARAHHOS, Carlos, Embajador de Brasil ante Rusia, Moscú, 2 de noviembre de 2010. Entrevista realizada por la autora realizada en la sede diplomática de Brasil.

<sup>14</sup> Las tres primeras naves fueron presentadas en abril de 2010 y destinadas a equipar el segundo escuadrón del Octavo Grupo de Aviación, unidad aérea que recientemente fuera transferida de la base aérea de Recife a Porto Velho. FERES, Thiago, “Aeronaves russas sao os primeiros equipamentos de combate do país”, *Jornal do Brasil*, 16 de abril de 2010.

<sup>15</sup> MOURA E SOUZA, Marcos, “Deolho na AL, Rússia quer fazer armas no Brasil”, *Valor Econômico*, 14 de abril de 2010.

<sup>16</sup> Brasil adquirió a Rusia el sistema antiaéreo Iglá en 1994. A diferencia de éste que es un arma portátil que puede apoyarse en el hombro de un soldado el Tor 2m se asemeja a un tanque.

ruso tomó la decisión de abrir su propio mercado doméstico que permaneció cerrado y autosuficiente por 50 años al negociar en enero de 2011 con Francia la compra de navíos Mistral, operación que involucra instancias de producción conjunta.

Rusia también enfrenta competencia en el campo de la provisión de tecnología nuclear con fines pacíficos, terreno en el que está dispuesta a alentar su rol de proveedor mundial. Precisamente uno de los clientes más promisorios es los EEUU al cual la Corporación Estatal de Energía Nuclear, *Rosatom*<sup>17</sup> le proporciona cerca del 40% del combustible para sus centrales. El director de esta empresa, el ex PM Serguei Kirienko, declaró a principios de 2011 que la firma espera lograr órdenes para construir 30 unidades generadoras en el exterior además de los contratos ya firmados<sup>18</sup>. Es claro que aunque en esta materia encuentra un número menor de competidores, en América Latina *Rosatom* también se ve limitada en cuanto a ofertas a realizar: una es la construcción de centrales nucleares y otra es la cooperación y provisión de insumos o servicios, opción que requiere de contrapartes con desarrollo propio de la tecnología nuclear, tales los casos de países como Brasil y Argentina.

Aunque aún la cooperación en esta materia es potencial, ha habido conversaciones y proyectos que han sido analizados por funcionarios rusos del máximo nivel. Los avances más firmes parecieran hasta el momento los alcanzados con Venezuela, país en el que Rusia construiría una planta nuclear de 500 MW de potencia. El parlamento venezolano ya sancionó la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cooperación bilateral para el desarrollo de un programa nuclear con fines pacíficos que estipula esta obra<sup>19</sup>.

En el caso de Brasil, durante la visita del director de *Rosatom* a este país -en octubre de 2008- se ofertó la venta de tecnología para profundizar la exploración y producción de uranio, nuevas plantas nucleares y tecnologías superconductorista para transmitir energía. En esa oportunidad el director Kirienko señaló *“que Rusia cuenta con considerable experiencia en la exploración de uranio en profundidad y que está lista para ayudar a Brasil en realizar tareas de prospección de campos de uranio”* indicando que dicho tópico ha sido el principal en las conversaciones con las contrapartes brasileras. A su vez señaló que como su país es el tercero en el mundo en cuanto a reservas de uranio no necesita obtener una parte proporcional del uranio extraído. Esta posibilidad es la de mayor interés y originalidad. Dado el desarrollo nuclear de Brasil también existen otros puntos de atención común como son el ciclo de combustible nuclear, el reciclado de desechos nucleares, reactores de investigación y la construcción de maquinaria para la industria energética<sup>20</sup>. El director de *Rosatom* también propuso compartir la *expertise* rusa en tecnologías de superconducción y en conductores de baja temperatura<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> *Rosatom* es una corporación estatal creada en diciembre del 2007 que regula el complejo nuclear ruso.

<sup>18</sup> OLIPHANT, Roland, “Nuclear Cooperation Means Business”, *The Moscow Times*, 12 January 2011.

<sup>19</sup> GUNEEV, Serguei, “Parlamento de Venezuela ratifica acuerdo de cooperación nuclear con Rusia”, Agencia RIA Novosti, 10/11/2010.

<sup>20</sup> TRUSHIN, Alexander, “Oil and Gas Columbus”, *Oil of Russia*, International Edition, No. 2. 2009. Especialmente el subtítulo *Not by oil alone*. [<http://www.oilru.com/or/39/792/>] Disponible 23/01/2011.

<sup>21</sup> “Russia offers Brazil new uranium production technologies”, Agencia RIA Novosti, Brasilia, viernes 31 de octubre de 2008.

A su vez, con la Argentina se exploraron diferentes posibilidades de cooperación que se señalaron en declaraciones bilaterales en el 2008 y alguna mayor especificación en abril de 2010<sup>22</sup>. Este último protocolo contempla “todo el espectro de tecnologías de la energía nuclear, con especial acento en el diseño, construcción y operación de usinas atómicas, así como la producción y suministro de combustible para esos reactores de potencia”<sup>23</sup>. Ahora bien, una de las posibilidades analizadas es la participación rusa en la construcción de Atucha III. Avances en esa dirección podrían significar la modificación del patrón del combustible utilizado hasta el momento en el país, el uranio natural. *Rosatom* podría abrir las puertas a la CNEA, Nucleoeléctrica y el INVAP, a un salto tecnológico de magnitud en materia de construcción de reactores que utilizan uranio enriquecido, ponderados por dejar un bajísimo grado de residuos de alta actividad<sup>24</sup>. Eventuales proveedores de otros países han iniciado contactos con las autoridades argentinas encargadas del área en los que sin duda pesarán las perspectivas de financiamiento<sup>25</sup>. Algunas otras posibilidades de cooperación bilateral ruso-argentina son mencionadas en el Plan Estratégico firmado el 23 de setiembre de 2009 que constituye un programa integral aunque en los puntos 40 al 44 especifica cuestiones en materia nuclear.

Si analizamos el desembarco de las inversiones rusas en América Latina concluimos que el área energética es la que presenta más relevancia (Zubelzú, 2008). Las principales empresas estatales y privadas han llegado a la región incentivadas por un conjunto de factores que van desde marcos jurídicos claros, un activo compromiso del estado contraparte, condiciones políticas propicias y obviamente la perspectiva de obtener ganancias. Así en Venezuela, tanto estatales como privadas, cuentan con un marco político que opera como un estímulo directo. En Cuba las posibilidades de descontar de la vieja deuda soviética el pago de eventuales regalías petrolíferas se encuentra en la agenda de los altos funcionarios de ambos países. Resulta claro que las empresas rusas estatales y privadas tienen interés en un negocio que parece presentarse como atractivo y que excluye la competencia de las firmas norteamericanas<sup>26</sup>. Es también una opción claramente pragmática dado que buscan recuperar

---

<sup>22</sup> Declaración Conjunta de la Corporación Estatal de Energía Atómica Rosatom y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la República Argentina sobre la Cooperación en los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear, 10 de diciembre de 2008, y el Acuerdo sobre los Lineamientos de Cooperación entre ambos suscripto en Buenos Aires, 14 de Abril de 2010. Durante su estadía entre el 27 de enero y el 4 de febrero de 2010 a la Argentina, los miembros de la delegación rusa visitaron Atucha II, las empresas CONUAR y FAE en el Centro Atómico de Ezeiza y la Sede central de la Comisión Nacional de Energía Atómica. [<http://www.minatom.ru/en/news/17945>] Disponible: 05/02/2010. En julio de 2010 una delegación encabezada por Norma Boero, presidenta de la Comisión para la Energía Nuclear de la Argentina (CNEA), tomó conocimiento con las tecnologías de fabricación del combustible nuclear en MSZ en la provincia de Moscú. [[http://www.chile.mid.ru/0ld/ros\\_alat/ros\\_alat\\_696.html](http://www.chile.mid.ru/0ld/ros_alat/ros_alat_696.html)]. Disponible: 02/08/2010.

<sup>23</sup> DE PAOLA, Ernesto, “Toronto y Moscú se disputan la construcción de Atucha III”, *Buenos Aires Económico*, 16.04.2010: [<http://www.elargentino.com/nota-86707>] Disponible: 18/04/2010.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Los países interesados en participar del proyecto de construcción son la canadiense AECL (Atomic Energy of Canadá Limited). También las propuestas de la norteamericana Westinghouse y la corporación china CNNC. Nucleoeléctrica S.A., Newsletter Nro.13, Septiembre 2010.

<sup>26</sup> HUDDLESTON, Vicki; BENJAMIN-ALVARADO, Jonathan; PHILIP, Peters, “Who Will Help Cuba Exploit Its Offshore Oil Wealth?”, *Energy Issue 2*, Special Edition, July 2008.

un dinero que de otra forma difícilmente obtendrán. Coincidimos con Turzi (2009; 13) cuando afirma que la política rusa hacia La Habana se basa en reglas de mercado y que ello se evidencia en la ausencia de créditos blandos y subvenciones como los otorgados durante la etapa soviética.

La cooperación energética en materia hidroeléctrica reconoce una variedad de clientes con obras y provisión de turbinas efectivamente concretadas en años recientes y en los que había experiencia desde tiempos soviéticos en países como Argentina y Brasil. Así cabe señalar la provisión por parte de la empresa *Power Machines* de todos los equipos electromecánicos y auxiliares para la central hidroeléctrica más grande de México, El Cajón, con capacidad de 750 MW finalizada en el 2007, así como la provisión de turbinas y generadoras para las centrales Aguamilpa y Uites entre 1992 y 1995. En el 2007 se finalizó en Chile el primer proyecto de producción de energía en ese país al ponerse en marcha las dos unidades generadoras (36 MW cada una) de la central Quilleco así como también las dos unidades (77,5 MW) para la central La Higuera. De similar capacidad es la turbina para la central Los Caracoles, en la provincia de San Juan, Argentina, que se puso en marcha en junio de 2009. También en Colombia la misma empresa puso en marcha 4 unidades de 340 MW en la central Hurra-1 en el año 2000<sup>27</sup>.

La cooperación energética con Brasil combina al menos dos elementos: una intensificación de los vínculos políticos y las oportunidades objetivas que brindan el desarrollo de un sector que permitiría la complementaridad o la asociación para optimizar las ventajas y expertise propios de cada contraparte. Los descubrimientos de los yacimientos en el *Pré-sal*<sup>28</sup> realizados en el 2008 han afianzado el interés ruso como lo evidencia la presencia del vicepresidente de Gazprom, Alexander Medvedev, en la comitiva del presidente Dimitri Medvedev que visitó Brasil en noviembre de 2008<sup>29</sup>. Fuentes periodísticas señalaban conversaciones para que Gazprom participe del desarrollo de las áreas *off shore* de Tupi y Júpiter al momento en que el presidente Lula se encontraba en Moscú en mayo de 2010<sup>30</sup>.

Sin embargo, aunque la sintonía política constituye un elemento interviniente relevante no resulta imprescindible a la hora de explicar la presencia de las empresas energéticas rusas en la región como lo demuestra el caso de Colombia. En efecto, las relaciones ruso-colombianas resultan distantes como lo revela la escasa densidad de contactos político-diplomáticos si consideramos el período

---

<sup>27</sup> "Power Machines en América Latina", *Rusia Siglo XXI*, Revista de la Embajada de la Federación de Rusia en Chile, Nro. 3, Diciembre 2007, p.9.

<sup>28</sup> Se denomina de esta forma a la capa de rocas en las porciones marinas de gran parte del litoral brasilero que se extiende por debajo de una extensa capa o estrato de sal que en ciertos lugares adquiere un espesor de más de 2000 metros. La zona se extiende en el litoral marítimo desde los estados de Espírito Santo hasta el de Santa Catalina.

<sup>29</sup> ARNAUD, Bernardo, "Medvedev's Big Brazilian Plans", *The Moscow Times*, 10 August 2009. [<http://www.themoscowtimes.com/opinion/article/medvedevs-big-brazilian-plans/380340.html>] Disponible: 10/08/2009.

<sup>30</sup> FILATOVA, Irina, "Medvedev: Lula May Be 'Last Chance' for Iran Before Sanctions", *The Moscow Times*, 17 May 2010. Disponible en [<http://www.themoscowtimes.com/business/article/medvedev-lula-may-be-last-chance-for-iran-before-sanctions/406075.html>.] Disponible: 17/05/2010.

1991-2011<sup>31</sup>. Aun así, es en ese país en el cual se realizó tempranas inversiones, donde se extrajo por primera vez petróleo por parte de una empresa rusa en América Latina y donde en la actualidad se continúan desarrollando negocios.

En un área de cooperación diferente puede verse otra muestra de pragmatismo. Tal es el caso de la negociación realizada con Uruguay por la cual se acordó la cancelación de la deuda soviética con la entrega de vehículos blindados para el ejército uruguayo que involucra unos 20 millones de dólares<sup>32</sup>.

Más allá del criterio pragmático que explica el por qué de los vínculos consideramos que Moscú mira a la región con una visión estratégica derivada del propio rol que busca para sí en un escenario internacional en conformación. Al respecto, la élite rusa pretende mantener un rol protagónico integrando el grupo de los países con poder de influencia y decisión, sin que ello implique competir *vis à vis* a escala global con ninguno de ellos por razones ideológicas o en búsqueda de un rol hegemónico no acorde por cierto a sus capacidades actuales.

## **II.2. Los objetivos recurrentes, la ampliación de las palancas políticas**

Una más intensa presencia Rusa en América Latina suele ser caracterizada como el “retorno” a la región. Esta idea de retorno implica una lectura política que parece llevar implícita la idea de continuidad de objetivos Rusia/URSS en la zona. En otras palabras “retorna” el que se fue, y la que lo hizo fue la URSS protagonista de la Guerra Fría. Algunos interpretan que esta idea adquirió su confirmación más rotunda con la visita del crucero Pedro el Grande y el destructor Almirante Chabanenko a Venezuela – donde realizaron maniobras con la armada de dicho país, y visitaron puertos de Cuba y Nicaragua (Rodríguez Beruff, 2009; 59). También volaron a Caracas dos bombarderos Tu-160 en setiembre de 2008. La dimensión simbólica de esta presencia es clara y los titulares de la prensa utilizaron entonces viejos *clichés* con poca precisión empírica<sup>33</sup>.

Como sostuvimos Rusia busca aprovechar oportunidades para hacer negocios en América Latina y tiene en esta tarea una conducta predominantemente pragmática. Es claro que los negocios en las áreas energéticas y de provisión de equipos militares crean además vínculos de largo plazo con los países de la región. Ello puede contribuir a darle sustancia y contenido a la presencia rusa en la zona, en la que además Moscú procura, de modo complementario, aumentar su influencia política o contar con palancas que puedan ser útiles a la hora de negociar variadas cuestiones.

Desde la óptica de algunos analistas se evalúa la presencia rusa *vis à vis* las variaciones de la hegemonía norteamericana en América Latina y generalmente

---

<sup>31</sup> La visita de más alto nivel a Moscú en dicho período la constituyó la del entonces vice-presidente Santos, actual presidente de Colombia, en junio de 2008.

<sup>32</sup> “Rusia cierra deuda con Uruguay con 500 vehículos blindados”. [[http://www.presidencia.gub.uy/\\_Web/noticias/2006/12/2006122804.htm](http://www.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2006/12/2006122804.htm)] Disponible: 12/06/2006.

<sup>33</sup> Solo a título de ejemplo podemos mencionar: OPPENHEIMER, Andrés: “La “segunda guerra fría” y América Latina”, *La Nación*, Martes 09.09.2008, BONET, Pilar: “Rusia vuelve al patio trasero de EE UU. El Kremlin intenta debilitar el peso de Washington en la zona del Caribe”, *El País*, 31/10/2008. LANDABURU, Juan: “Un riesgoso juego de provocación”, *La Nación*, 11.09.2008.



desde un abordaje de suma-cero. Así, por ejemplo, Flanagan y Mendelson Forman (2008) mientras señalan que: “el presidente Medvedev ha negado que la visita a América Latina está diseñada para desafiar al rol de EEUU en el hemisferio y ha sugerido que ese pensamiento de suma cero es una reliquia de la Guerra Fría. Medvedev reclama que el simplemente está tratando de revivir los vínculos con América Latina, los que han languidecido desde el colapso de la URSS, y perseguir relaciones económicas mutuamente beneficiosas”. Después de tomar estas palabras del mandatario ruso los autores señalan. “Sin embargo es claro que Medvedev está buscando expandir la influencia rusa en el hemisferio occidental, esperanzado en tomar ventajas de su nueva fuerza económica direccionada por la energía y los persistentes sentimientos negativos hacia la política de la administración Bush durante la transición política”. Como lo muestra lo antedicho, la conexión entre las acciones rusas y las americanas parece ineludible como se aprecia también cuando evalúan el vínculo ruso-brasileño y americano-brasileño. Ambos autores (2008; 3) afirman que Brasil ve a Rusia como un socio, pero consideran que ninguna relación comercial o política es tan importante como la que Brasil desea tener con la administración de Obama<sup>34</sup>.

Otra de las visiones de suma cero es la de Blank, quien sostiene que Rusia conduce su política buscando un status de gran potencia *vis à vis* Washington y un mundo multipolar que limite la habilidad americana contraria al concepto de Moscú sobre estabilidad estratégica y regional. “Para aquellos fines Rusia usa áreas de ventajas comparativas (energía, venta de armas, lanzamientos espaciales, venta de reactores nucleares) para obtener respaldo político para las posiciones rusas contra los intereses norteamericanos” (2009; 9). Más aún, Blank afirma que “Consecuentemente la política rusa en América Latina *es una política americana*. Su objetivo es instrumentar a la región como una serie de países, o aún un débil pero discernible bloque, que respalde las posiciones rusas contra el dominio norteamericano en los asuntos mundiales”<sup>35</sup> (2009; 10). Aunque este tipo de afirmaciones se reiteran, en un punto aún el propio Blank (2009; 11) reconoce que “las relaciones de Moscú con América Latina son principalmente bilaterales –dejando de lado el apoyo potencial a los esfuerzos venezolanos para lanzar una “Revolución Bolivariana”- y se enfoca en ganancias mutuas económicas e intenta identificar posiciones políticas compartidas”. Destacamos aquí palabras clave que el autor utiliza: *apoyo potencial, ganancias mutuas, posiciones políticas compartidas*, con las que parece alejarse de su enfoque anterior, reconociendo además cierta capacidad de decisión propia a los países latinoamericanos.

Es obvio que Rusia no reemplaza a los EEUU en la prioridad de la agenda brasileña. Una mayor importancia de Moscú en dicha agenda o de los vínculos bilaterales, no desplaza o sustituye la primacía de las relaciones brasileño-norteamericanas para Brasilia. Esto es indiscutible y tan evidente que estos esquemas de análisis deberían ser modificados. Si hay algo que se mantiene inalterable –con Guerra Fría o sin ellas es la prioridad de Washington para Brasil, así como la preeminencia de los vínculos ruso(soviético)-norteamericanos por sobre los ruso(soviético)-latinoamericanos.

---

<sup>34</sup> Nuevamente, observamos el enfoque relacional –esto es se analiza el vínculo ruso-brasileño *vis à vis* el norteamericano-brasileño- y excluyente o de suma cero.

<sup>35</sup> Las cursivas son nuestras.

Respecto a los primeros, además de la tradicional agenda política y de seguridad, se presenta un enorme potencial de cooperación económica compatible con el escenario internacional actual.

Además, diversos autores relacionan de modo directo la presencia rusa en América Latina con decisiones norteamericanas perjudiciales a sus intereses estratégicos tomadas durante la presidencia de Bush (h), sea en su zona de influencia -expansión eventual de la OTAN a Ucrania y Georgia- como en relación a su seguridad – el escudo antimisiles en Polonia y República Checa. (Smith, 2009: 3) (Turzi, 2009) (Rodríguez Beruff, 2009; 58) y (Blank, 2010).

Acciones como la presencia de naves de guerra rusas en aguas latinoamericanas probablemente estuvieron destinadas a enviarle un mensaje a Washington para que atenúe su política de involucrarse en lo que el Kremlin entiende es su área de influencia natural: las repúblicas pos-soviéticas. Desde la diplomacia rusa se señaló que no está en el interés de Rusia contrarrestar a los EEUU en América Latina, “Rusia es pragmática no es un actor principal en la región y no lo será”<sup>36</sup>.

Respecto al gobierno norteamericano el envío del subsecretario de Estado para América Latina Thomas Shannon a Moscú en el 2008 revela la preocupación norteamericana por algunas de las acciones rusas (Blank, 2009; 5). Aunque estas no hayan constituido un desafío real en términos de seguridad es probable que Washington haya buscado por medio de la visita de su funcionario contar con ciertas corroboraciones.

En suma, para nuestro análisis no se trata de la sustitución de preeminencia de vínculos bilaterales –“con *Washington*” vis à vis “con *Moscú*”- sino que las características del escenario internacional permiten a los países latinoamericanos mayor diversificación y selectividad en las contrapartes incluidas otras potencias extracontinentales. Por otro lado una Rusia con mayores capacidades que a principios de siglo y con mayor vocación protagónica, busca con más firmeza ampliar y reafirmar su influencia política. Lo hace en diversas regiones del mundo –y en casos como América Latina- de modo selectivo y, prudente. Esto es entendido de modo erróneo por autores como los citados- como una confrontación con Washington por “su patio trasero” o su zona influencia.

### III. Las modalidades de los vínculos bilaterales

En tiempos soviéticos, las acciones de la entonces superpotencia en América Latina se desarrollaban por dos canales simultáneos: las relaciones intergubernamentales y los vínculos entre los Partidos Comunistas de cada país con el PCUS. En la actualidad los tradicionales vínculos entre los estados mantienen su protagonismo. La internacionalización de un número interesante de empresas rusas abre interrogantes respecto a la posibilidad de pensar en conceptos como “diplomacia firma-Estado” y de “diplomacia firma-firma” (Strange, 1999) a propósito del perfil y accionar político-diplomático de tales agentes en la arena económica contemporánea. Al res-

---

<sup>36</sup> PISITSYN, Sergey A., ministro consejero de la Embajada de la Federación de Rusia en Chile, Santiago de Chile, 17 de julio de 2009. Entrevista realizada por la autora en la sede diplomática rusa.

pecto, se señala que las empresas rusas internacionalizadas, por un conjunto de razones, aún son muy dependientes de su vínculo con el Estado.

Aunque existen importantes diferencias entre algunas de ellas de capital predominantemente privado -caso *Lukoil*- con otras en las que el Estado es el accionista mayoritario -*Gazprom*-, se observa una búsqueda común de respaldo político a la hora de emprender negocios con países extranjeros. Aunque como las tempranas inversiones rusas en Colombia lo demuestran, este apoyo no es imprescindible, pero contar con él puede constituir una ventaja frente a otros competidores. De todas formas podríamos considerar, a modo especulativo o provisional, que algunas empresas rusas estarían en condiciones de ir ganando autonomía en sus contactos y sobre todo en el desarrollo de negociaciones más específicas e iniciar el desarrollo de la diplomacia firma-firma. Es probable que esta sea la evolución de las relaciones entre *Gazprom* y Petrobras o por ejemplo entre *Rosatom* y algunas de sus otras contrapartes<sup>37</sup>. Sin embargo, la realidad indica que en las relaciones ruso-latinoamericanas el enfoque Estado-Estado mantendrá su predominio, sea por lo incipiente de algunos vínculos bilaterales, sea porque varios emprendimientos objetos de negociaciones tienen como protagonistas a empresas estatales o con capital mayoritario estatal. En el área energética tales son los casos de *Gazprom*, *Rosneft*, *Zarubezhneft*, PdVSA, Ecopetrol y las eventuales contrapartes latinoamericanas PETROBRAS, YPF y CUPET e incluso los contactos explorados con Enarsa y ANCAP<sup>38</sup>.

El comercio ruso-latinoamericano parece ofrecer escasas innovaciones en la primera década del siglo. Por el lado de los protagonistas además de grandes empresas, participan un número importante de actores privados pequeños que exportan productos que siguen el patrón tradicional del intercambio ruso-latinoamericano: exportaciones consistentes en materias primas y productos vinculados al sector alimentos y una regularidad en un comercio superavitario para la región.

Respecto al intercambio tradicional de bienes podemos sostener que este un tipo de vínculo que evidencia el menor nivel de renovación a excepción de una mayor dinámica reflejada en los mayores montos alcanzados. Así, el comercio total de Rusia con América Latina ha pasado de 3.355 millones de dólares (1995) a 16.087 (2008) con un saldo favorable a la región que ha variado de 1.237 millones de dólares a 2.049 en los años referenciados<sup>39</sup>. Estas cifras indican que durante los últimos 13 años se quintuplicó el comercio total mientras el superavit favorable para la región no alcanzó a duplicarse. Las cifras ofrecidas por la ALADI nos indican que los principales contrapartes comerciales de la región son si consideramos exportaciones hacia Rusia: Brasil, Argentina, Ecuador, Chile, Uruguay y Paraguay y si analizamos importaciones, también Brasil y Argentina en los primeros lugares, seguidos de Uruguay,

---

<sup>37</sup> Es interesante señalar la conducta empresarial singular que pueden ir desarrollando las propias compañías estatales proceso que conduciría a una creciente diferenciación. Puede mencionarse al respecto la evaluación que sobre el desempeño de *Rosatom* hacia un embajador latinoamericano acreditado en Moscú al señalar una mayor flexibilidad y apertura para explorar/gestionar emprendimientos conjuntos, en relación a otras empresas estatales rusas.

<sup>38</sup> "Uruguay: El consorcio Gazprom sostiene consultas para participar en la explotación de hidrocarburos", jueves 28 de enero de 2010. [<http://www.argenpress.info/2010/01/uruguay-el-consorcio-gazprom-sostiene.html>]. Disponible: 07/04/2010.

<sup>39</sup> Según información proporcionada por el SELA.

México, Cuba, y Venezuela. Debe señalarse que casi el 60% del total de las exportaciones latinoamericanas hacia Rusia provenían de Brasil (50%) y Argentina (10%), en tanto si observamos las importaciones latinoamericanas, ambos países alcanzaban aproximadamente el 76 % del total, conformado en un 63% por Brasil y un 13% de la Argentina<sup>40</sup>.

Las fuentes rusas (Davydov, 2010) indican números similares para mostrar como se ha modificado el peso de algunos de los países latinoamericanos en el intercambio total de Rusia con la región: Brasil pasó de 11% en 1992 a más de 40% en 2008. Argentina ocupa el segundo lugar, con 12,4% del total, seguida por México (7,7%). El intercambio con Venezuela apenas representa 6% del total, y el de Cuba 1,7%<sup>3</sup>. En ese año 2008 el comercio total entre Rusia y América Latina y el Caribe alcanzó la cifra de 15.935 millones de dólares estadounidenses a precios corrientes. Según datos preliminares, durante los primeros nueve meses de 2009, las exportaciones latinoamericanas a Rusia disminuyeron 26% (contra un promedio mundial de 32-33%), en tanto que las exportaciones de Rusia a América Latina cayeron 46%.

En lo que refiere a la composición del comercio vemos que repite un tradicional patrón de intercambio: en cada país se da una alta concentración en unos pocos bienes tanto en exportaciones como importaciones. Así por ejemplo en caso de Brasil los envíos se reducen a carne, azúcar, café y aceite de soja y las compras de fertilizantes alcanzan entre el 60 y el 70% de las importaciones (Pomeranz, 2009). De modo similar, la Argentina vende carne, aceites, frutas, lácteos e importa abonos los que constituyen casi el 80% de las importaciones rusas, seguido de combustibles. Con un patrón muy similar aparece Uruguay cuyas exportaciones consisten en carne, vino a granel y lácteos mientras compra petróleo. En el caso de Ecuador un rubro poco común -las rosas- constituyen el principal producto que compone la oferta exportable

El intercambio con México se compone de químicos y fertilizantes, semiproductos de metales ferrosos y no ferrosos y autos y equipos industriales, exportaciones rusas que reúnen el 55, 21 15% respectivamente del monto total. Mientras que los principales importaciones rusas se componen de autos y cuatriciclos 75,1%, tequila 11 %, tubos de aceros sin costura 1,5 % 2007<sup>41</sup>.

Rusia ha buscado de modo constante el reconocimiento del estatus de economía de mercado por parte de los países latinoamericanos. En años recientes prácticamente la mayoría de ellos han efectuado dicho reconocimiento con excepción de Argentina. El país, condicionado por lobbies internos, viene prometiendo y demostrando recurrentemente efectuar dicho reconocimiento ante el a su vez persistente reclamo ruso que ha sido incluido en las reuniones presidenciales.

Por último y en relación a las modalidades cabe señalar que los vínculos de Rusia con los países latinoamericanos son predominantemente bilaterales y la aproximación y membresía rusa en algunas instancias regionales o subregionales (MERCOSUR, ALBA) se limitan al plano declarativo o cuasi protocolar.

<sup>40</sup> Estos datos están tomados del Sistema de Información de Comercio Exterior de la ALADI, año 2008.

<sup>41</sup> [[http://www.embrumex.com.mx/sp\\_rumex\\_coop.html](http://www.embrumex.com.mx/sp_rumex_coop.html)] Disponible: 023/11/2010.

#### IV. Las contrapartes latinoamericanas: diversificación y selectividad

Una reflexión en torno a quienes son los actores privilegiados por Moscú en la región podría considerar que las acciones diplomáticas rusas se focalizan tanto donde se presentan oportunidades como donde se puede estimularlas. Sin embargo, reflexionar acerca del porqué un involucramiento pragmático y selectivo en América Latina permite superponer una mirada propia de actor protagónico en un mundo que ambiciona multipolar. Es allí dónde, en la búsqueda de ciertos interlocutores de peso con los cuales compartir algunas preocupaciones comunes, Brasil adquiere un lugar destacado para la política exterior rusa que responde a un interés de largo plazo. Entendemos que ello obedece en gran medida al propio ascenso de Brasil y que ello es previo e independiente a la constitución del grupo BRIC. Esta es también la propia visión de la diplomacia brasilera<sup>42</sup>. Consideramos que existe cierta sobrevaloración de la capacidad de influencia del BRIC en tanto grupo cuando aún no resulta clara ni su preminencia ni sus posibilidades de consolidarse como organización estable y diferenciada de otras en las que participan sus integrantes. En nuestro análisis los vínculos bilaterales de Moscú con cada uno de sus miembros de BRIC tiene densidades, agendas y prioridades propias que por el momento exceden en mucho los temarios y capacidad de coordinación del BRIC. No compartimos la evaluación de Smith (2009; 7) quien sostiene que

*“BRIC means that Russia’s relations with Brasil are potentially of the great significance for Moscow in its dealings with Latin America, even though it could be argued that it could be argued that Russia’s relationship with Venezuela is currently the most important bilateral relations Moscow has with Latin America state”* (Smith, 2009;7 )

*“Brasil is becoming a key focus of Moscow due largely to the fact that the two powers are part of the BRIC formation of states”* (Smith, 2009;3-4).

Consideramos que el grado de desarrollo de Brasil conduce a la conformación de una agenda bilateral de densidad temática y peso propio (Zubelzú, 2009). Algunos de los tópicos de interés común han sido analizados en las páginas precedentes.

Venezuela es el otro socio destacado en la región. Como tal su relevancia es frágil dado que puede ser muy permeable a los cambios internos, sea de régimen político, de líder, o de disponibilidad de recursos por ejemplo para continuar con compras de armamento o equipos militares en gran escala o avanzar con prontitud en la construcción de la primer central nuclear.

Tanto en el caso de Brasil como en el de Venezuela, la relación bilateral ha sido calificada como de asociación estratégica. Este también ha sido el rótulo dado al vínculo bilateral de Rusia con Argentina<sup>43</sup>. Aunque la Argentina ha sido un actor destacado

---

<sup>42</sup> DA ROCHA PARAHNOS, Carlos, Embajador de Brasil ante Rusia, Moscú, 2 de noviembre de 2010. Entrevista realizada por la autora realizada en la sede diplomática de Brasil.

<sup>43</sup> La “Declaración Conjunta sobre el Establecimiento de Relaciones de Asociación Estratégica suscripto por los presidentes Cristina Fernández y Dmitiri Medvedev en Moscú en diciembre de 2008 otorga el máximo respaldo político para estrechar la relación dotándola de un contenido y compromi-

entre los de la región para Moscú por la historia de sus lazos y por el peso relativo del país, consideramos que las relaciones entre ambos atraviesan por una particular situación. Aunque formalmente se han suscripto un sinnúmero de documentos, se han definido una serie de proyectos<sup>44</sup> y se han hecho prometedoras declaraciones, no ha habido avances concretos que se correspondan con lo discursivo y lo formal. La parálisis parece caracterizar a esta etapa. Más aún, el plan de acción suscripto por ambos gobiernos revela objetivos ambiciosos y muy generales con escasas precisiones, plazos y metas intermedias. Al menos del lado argentino el respaldo político presidencial manifestado en las visitas y firma de documentos parece no haberse transmitido a las instancias políticas y burocráticas que deberían operacionalizar e implementar los pasos sucesivos que se corresponde con una relación bilateral que se califica como especial.

Además de los principales vínculos en la región, Rusia ha desarrollado una presencia selectiva -en cuanto a temática- y moderada -en cuanto a recursos- en otros países latinoamericanos. Por ejemplo, en el caso de Ecuador se ha avanzado en proyectos de generación hidroeléctrica. La empresa rusa Iner Rao EES participará de la construcción de la central de Toachi-Pilatón con una capacidad de 250 MW<sup>45</sup>.

Otros casos donde se observa un trabajo constante de la diplomacia rusa en condiciones no demasiado propicias, y donde aún así se exploran posibilidades, puede ser los casos de Chile y Perú. Las relaciones ruso-chilenas resultaron marginales y tardías dentro del conjunto de vínculos de Moscú en América Latina<sup>46</sup>. Del escaso tiempo transcurrido en que las relaciones bilaterales tuvieron permanencia los mayores avances se desarrollaron en la última década donde se produjeron los contactos políticos al más alto nivel. Dado el sesgo antisoviético de la última dictadura militar, el prolongado período en el que los contactos estuvieron interrumpidos y la sólida relación política y económica que une a Chile con los EEUU, podemos considerar que el desarrollo de los vínculos ruso-chilenos alcanza una clara dimensión simbólica. En cierta forma ello quedó evidenciado en la construcción de un importante edificio para la nueva sede diplomática rusa en Los Condes, que fue inaugurada con motivo de la visita del entonces presidente Putin a Santiago en el 2002. Más allá de lo reducido del mercado chileno y de las perspectivas de encontrar nichos de cooperación, comercio e inversiones –incluso entendidas en el marco de la membresía de

---

so especial en todas las esferas de la relación. Para la Argentina es el primer tipo de vinculación que alcanza este calificativo con un país extracontinental.

<sup>44</sup> Plan de acción para el establecimiento de relaciones de Cooperación Estratégica entre la República Argentina y la Federación de Rusia., 23 de setiembre de 2009.

<sup>45</sup> La empresa rusa proveerá y financiará el suministro de equipos hidroeléctricos, que abarcan ingeniería, fabricación, transporte, montaje, pruebas, puesta en servicio y entrega en funcionamiento de las Unidades Turbogeneradoras de la central por 140 millones de dólares según un acuerdo suscripto en octubre de 2010. A su vez la empresa china CWE se encargará y financiará las obras civiles de la central por 240 millones de dólares. "La empresa china CWE terminará la construcción de Toachi-Pilatón", *Diario El Comercio*, Quito, 20/12/2010. [<http://www4.elcomercio.com>] Disponible: 22/12/2010.

<sup>46</sup> Las relaciones diplomáticas entre la URSS y Chile fueron establecidas 11 de diciembre de 1944, suspendidas por la URSS el 22 de setiembre de 1973, reestablecidas el 11 de marzo de 1990. El 26 de diciembre de 1991 Chile reconoció a Rusia como estado continuador de la URSS. Fuentes rusas indicaron un intento de parte del gobierno de Pinochet para sondear la posibilidad de reestablecer las relaciones diplomáticas en tiempos de la Perestroika, ante lo cual la URSS se negó.

ambos en la APEC<sup>47</sup>.- la compra de helicópteros Mil Mi 17 resulta un logro altamente valorado por Moscú por esa fuerte carga simbólica. En alguna medida si se puede competir en un mercado adverso dominado por proveedores tradicionales occidentales se refuerza la señal que se puede avanzar en todos y cada uno de los países de la región. La compra fue cuestionada desde distintos sectores chilenos y condujo incluso a intentos parlamentarios de citar al canciller y al ministro de Defensa<sup>48</sup>.

Perú puede ser caracterizado como un antiguo cliente del armamento producido en la actual Rusia. Hacia fines de los años 60 el gobierno peruano comenzó a proveer de aviones y armamentos soviéticos al ejército y a la aeronáutica del país. La magnitud de aquel aprovisionamiento impuso un patrón de compras que se mantuvo en las décadas siguientes, en las que incluso sucedieron delitos de corrupción, como el caso Montesinos, y operaciones cuestionadas de ventas de repuestos para los Mig 29<sup>49</sup>. La Fuerza Aérea Peruana (FAP) cuenta con 19 aviones cazas de ese modelo, 8 Sukhoi 25 y 4 helicópteros MI-25<sup>50</sup>. Durante la visita del presidente Medvedev a Lima en noviembre de 2008, la primera de un mandatario ruso al país, se habría acordado la instalación en Perú de una planta de reparación de helicópteros de origen ruso<sup>51</sup>. Cabe señalar que la venta de helicópteros rusos a Chile termina vinculándose con el programa de modernización militar peruano ya que finalmente el gobierno chileno decidió ceder la opción de compra de esas máquinas al Perú<sup>52</sup>.

## V. Conclusiones

Las tres visitas de la máxima autoridad política a países latinoamericanos en los últimos seis años son un hecho sin antecedentes, más aún si consideramos los dos viajes casi consecutivos del presidente Medvedev en el 2008 y 2010. Estos constituyen una prueba clara del interés ruso en América Latina. La visita a Moscú de prácticamente todos los mandatarios de la región en la última década también refleja la

---

<sup>47</sup> Las cumbres de la APEC, de las cuales son miembro Perú, Chile y México, estimularon los contactos entre los mandatarios de estos países y su par ruso.

<sup>48</sup> HERRERA, Mariela, "EEUU envía nota de molestia a Chile por compras militares a Rusia", *Diario El Mercurio*, Santiago de Chile, 8 de julio de 2009.

<sup>49</sup> El 21 de diciembre de 2005 Alexei Fedorov, director general de la Russian Aircraft Corporation MIG envió una carta de carácter secreto, al vice ministro de Defensa, Juan Morante Vardeku, recordándole que su empresa "es el único diseñador de los aviones de la familia MIG" y que también tiene la exclusividad en lo que se refiere al "apoyo tecnológico tanto de material aeronáutico de su propia invención y fabricación que se opera en Rusia como del que opera eel extranjero". CÁCERES, Guillermo, "La FAP vuelve a las andadas", *Revista 5to Poder*, Edición 47, 23 de abril de 2006.

<sup>50</sup> El gobierno de la Federación Rusa estaría dispuesto a plantear una oferta para la rehabilitación de la totalidad de los MIG-29, en función del convenio de cooperación técnico-militar que suscribieron Moscú y Lima en el 2004. E n la negociación se incluiría la reparación de los aviones Antonov. Por su parte la FAP ya inició la repotenciación de los 8 Sukhoi y de los 4 helicópteros por un monto de 39 y 22 millones de dólares respectivamente.

<sup>51</sup> CORDERO, Jaime, "Rusia añade otro éxito en Perú en su estrategia para Latinoamérica", *El País*, 25/11/2008.

<sup>52</sup> Defensa agradeció a Chile por haber cedido la opción de compra de helicópteros MI-172, viernes 11 de junio de 2010[[http://economico .pe/noticia/493441](http://economico.pe/noticia/493441)] Disponible: 12/12/2010.

reciprocidad. A través de un recorrido por las motivaciones, los vínculos preferenciales y las modalidades que identificamos buscamos dar cuenta de los alcances de una mayor presencia rusa en la región. Aunque el recorrido empírico utilizado no pretendió ser exhaustivo, con las reflexiones que ofrecemos en las páginas precedentes, procuramos resaltar la variedad y matices en torno a los vínculos de Moscú con la región.

En relación a las motivaciones, es decir el *porqué* de una mayor presencia de Rusia señalamos que ello obedece al fortalecimiento de su rol a escala internacional que consecuentemente conlleva una política más activa en diversas zonas del mundo. El interés ruso se ha concentrado en áreas que ofrecen perspectivas favorables para sus empresas públicas y privadas: las energéticas, en cualquiera de sus variantes, y la proveedora de armamentos y equipamiento militar. Sin dejar de aprovechar la oportunidad excepcional que se le presentó con el bloqueo norteamericano a Caracas y el rearme impulsado por el presidente Chávez, *Rosoboroexport* mantuvo una constante actividad de promoción para obtener clientes nuevos y recuperar a otros aunque sea en países con posibilidades de compra mucho más limitadas. El pragmatismo ruso en el área económica ha sido evidente a la hora de buscar socios sin distinción de perfiles políticos, como en los casos colombianos y venezolanos o cubano por caso. También ese pragmatismo se ha exhibido al momento de utilizar alguna herencia soviética —la deuda de Uruguay y Cuba o el patrón de equipamiento peruano— para obtener ventajas o resultados tangibles.

Al buscar identificar *con quiénes* se vincula Rusia en la región debemos señalar que como consecuencia de la preeminencia del pragmatismo en primer lugar deberíamos decir que *con todos los países que ha podido*, seleccionando dentro de las dos grandes áreas de vinculación privilegiadas nichos de oferta o negocios en función de las posibilidades relativas de muchos países de menos peso relativo. En segundo lugar si observamos la última década destacamos que ha habido una segunda selectividad notoria que nos daría una respuesta complementaria: *la relación se basa especialmente en los vínculos con Brasil y Venezuela*.

Con Venezuela los negocios en materia de provisión de equipos para generación de energía y de transporte y armamentos, así como las inversiones en la exploración de gas y petróleo tienden a marcar pautas de vinculación en plazos extendidos en el tiempo. Como vimos, aunque el volumen y montos puedan ser coyunturales, con el abastecimiento masivo de equipos y armamento ruso realizado hasta el presente el país puede convertirse en el Perú de los años setenta. Como señalamos en este último caso perdura la necesidad de contar con asistencia rusa para modernizar su fuerza aérea.

Brasil, el principal socio comercial de la región, constituye desde nuestra visión el país latinoamericano más relevante para Moscú. Ello es así porque por el ascenso de Brasil en el escenario internacional por un lado permite incrementar contactos y negociaciones en temas multilaterales y ámbitos comunes y por otro lado porque el propio grado de desarrollo de Brasil posibilita la conformación de una agenda bilateral de densidad temática y peso propio. Aunque muchos de los proyectos que se analizan en las negociaciones mantenidas aún no se han plasmado en logros concretos, importa destacar que la densidad de esa agenda revela que la relación bilateral es integral y muy dinámica en términos de historia reciente y en su proyección en el tiempo independientemente incluso de la suerte del grupo BRIC.



El término asociación estratégica/*parceria* estratégica ha sido utilizado por los gobiernos de Rusia y de Venezuela, Brasil y Argentina para definir sus vínculos bilaterales. Sin embargo, más allá de una utilización simbólica del rótulo para realzar en lo discursivo la importancia de cada una de estas relaciones bilaterales, consideramos que las diferencias entre estos tres casos son claras. Si entendemos por estratégico un vínculo entre socios con cierto grado de simetría y que esa relación implique cierto grado de perdurabilidad en el tiempo y de confianza mutua suficiente como para acordar cooperar en cuestiones sensibles –tecnología, seguridad, información- Brasil es el único que puede caber en esa definición. Ya se ha señalado que entendemos que los lazos con Venezuela son asimétricos y su carácter se aproxima más al de proveedor-cliente. En el caso de Argentina, el país ha sido por largo tiempo considerado un actor regional relevante, pero sostenemos que la recurrente parálisis de gran parte de los proyectos en los que se trabajó conjuntamente a lo largo de una década ha llevado a que Moscú lo considere una contraparte hoy paralizada y desdibujada con la que se observan escasos avances concretos o sustantivos.

En consecuencia, reafirmamos que además de los dos principales vínculos en la región, Rusia ha desarrollado una selectiva -en cuanto a temática- y moderada -en cuanto a recursos- presencia en otros países latinoamericanos.

En alguna medida las respuestas o reflexiones anteriores explican las modalidades de vinculación predominantes. Los emprendimientos en materia energética son protagonizados por empresas estatales y privadas y requieren un fuerte respaldo gubernamental. Las modalidades de estas inversiones conjuntas constituyen unas de las novedades respecto al *cómo* de los revitalizados vínculos bilaterales. También respecto al *cómo* focalizamos el análisis principalmente en proyectos y obras, iniciadas o realizadas y excluimos resaltar información sobre ventas o intercambios anunciados pero aún inciertos o proyectos demasiado hipotéticos –por ejemplo la eventual venta de submarinos a Venezuela o la utilización de una base en Nicaragua- salvo en casos en que una negociación en marcha pueda ser potencialmente relevante y más factible –como algún tipo de cooperación gasífera en el *presal* brasileño. Consideramos que el pragmatismo que guía predominantemente a la política exterior rusa, y también a Itamaraty, da más solidez a esta tipo de emprendimientos de otros de diferente naturaleza. En claro contraste con las innovaciones señaladas el comercio ruso-latinoamericano, si bien ha ido creciendo en la última década se asemeja en términos de patrón de bienes intercambiados todavía demasiado al comercio soviético-latinoamericano. Las limitaciones recurrentes se manifiestan en la dificultad de incorporar productos de mayor valor agregado en un volumen o monto de importancia que comience a modificar un patrón persistente.

Por último debemos destacar el contexto sistémico y hemisférico que contribuye a completar el cuadro analítico en el que necesariamente debemos ponderar a los vínculos ruso-latinoamericanos. Los cambios en el escenario internacional dados por el crecimiento económico y la presencia en la región de potencias, en especial China, y en menor medida India, además de Rusia, posibilitan una mayor diversidad de clientes e inversores que modifica el patrón de vínculos de América Latina hasta hace poco circunscripto a países occidentales y en menor medida Japón.

La primacía de EEUU mantiene su vigencia, más allá de variaciones en cuanto a la atención que Washington le dedica a la región. En suma, y en relación a lo afirmado por algunos análisis de autores a los que hicimos referencia, entendemos que no es adecuado partir de un enfoque de preeminencia de vínculos bilaterales –*con Washington vis á vis con Moscú*– sino que las características del escenario internacional permiten a los países latinoamericanos mayor diversificación y selectividad en las contrapartes incluidas otras potencias extracontinentales.

Moscú tiene objetivos de largo plazo: hacer negocios y consolidar influencia política que contribuya a potenciar su propio rol internacional. La implementación de acciones destinadas a lograrlos en una región que ha ganado relevancia pero que no es prioritaria en la agenda del Kremlin resulta muy dependiente de sus propias capacidades financieras, productivas y tecnológicas.

## Bibliografía

BLANK, Stephan: “Russia in Latin America: Geopolitical Games in the US’s Neighborhood”, *Russie, Visions* Nro. 38, IFRI Russia/NIS Center, Paris, April 2009, pp. 1-22.

DAVYDOV, Vladimir: “Rusia en América Latina.(Y viceversa)”, *Nueva Sociedad*, Nro. 226, marzo-abril 2010.

DIAMINT, Ruth: “¿Pacto con diablos? Las relaciones de América Latina con los proveedores de armas”, *Policy Paper 24*, Friedrich Ebert Stiftung, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, febrero de 2009, pp. 1-6.

HAKAN, Fida; BÜLLER, Aras: “The Return of Russia-Africa Relations”, *Biling*, Winter, 2010, Number 52, pp. 48-66.

IVANOV, Igor: “The New Russian Identity: Innovation and Continuity in Russian Foreign Policy”, *The Washington Quarterly*, Summer 2001, pp. 7-13.

FLANAGAN, Stephen J, MENDELSON FORMAN, Johanna: “Russia’s Reengagement in the Western Hemisphere: Just Business or a Geopolitical Gambit?”, Center for Strategic & International Studies, Washington, Noviembre 25, 2008, pp. 1-9.

KATZ, Mark N.: “The Putin-Chavez Partnership”, *Problems of Post-Communism*, vol. 53, no. 4, July/August 2006, pp.3-9.

KONOVALOV, Ivan: “An Arms Deal for More than Weapons. The price of the question”, *Kommersant*, May 27, 2008.[ [www.kommersant.ru](http://www.kommersant.ru)]. Disponible: 10/06/2010.

LAVROV, Serguei: “Russia and the World in the 21st Century”, *Russia in Global Affairs*, Moscow, Nro. 3, July-December 2008, Disponible en: [http://eng.globalaffairs.ru/number/n\\_11291](http://eng.globalaffairs.ru/number/n_11291)

POMERANZ, Lenina: “Brasil-Rússia: parceria estratégica nas relações econômicas”, en ZHEBIT, Alexander, (org) *Brasil-Rússia: história, política, cultura*, Série BRIC, Ed Gramma, Rio de Janeiro, 2009, pp. 105-123.

RODRÍGUEZ BERUFF, José: "La seguridad en el Caribe en 2008: huracanes, crimen, rusos y soft power", en MATHIEU, Hans; RODRÍGUEZ ARREDONDO, Paula (ed): *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2009*, Friedrich Ebert Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Bogotá, junio 2009, pp. 48-63.

SÁNCHEZ, Alex, A COHA: Report: Russia Returns to Latin America, Council on Hemispheric Affairs, Washington, February 14th 2007, pp. 1-4.

SMITH, Mark A: "Russian & Latin America: Competition in Washington's "Near Abroad"?", Russian Series, Defense Academy of the United Kingdom, August 2009, pp. 1-21.

STRANGE, Susan: "States, Firms and Diplomacy", en FRIEDEN, Jeffrey A. y LAKE, David (eds.): *International political economy*, London, Routledge, 1999.

TURZI, Mariano: *Go West: China and Russia in Latin America*, Paper presented at the 21st IPSA World Congress in Santiago, Chile, July 12-16, 2009, pp. 1-20.

ZUBELZÚ, Graciela: "Fortalezas, restricciones y perspectivas de la *parceria estratégica* entre Rusia y Brasil. O de cómo para bailar un tango hacen falta dos", en ZHEBIT, Alexander, (org): *Brasil-Rússia: historia, política, cultura*, Série BRIC, Editora Gramma, Rio de Janeiro, 2009. pp. 141-159.

ZUBELZÚ, Graciela: "El sector energético ruso: privatización, reformas y expansión externa. Su proyección en América Latina", *Documento de Trabajo Nro.94*, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), ISSN N 0326-7806, octubre-diciembre de 2008, 54 págs.

## **II. BIBLIOGRAFÍA**



# II.1. RECENSIONES

## Los países pobres y la trampa de la intervención

- Jorge Bolaños

(Editado por la Fundación Iberoamérica-Europa, Madrid, 2010, 106 páginas.)

El cuaderno FIE número 3 titulado *Los países pobres y la trampa de la intervención*, trata un tema de plena actualidad. La reciente reunión de Alto Nivel en la sede de la ONU durante el mes de septiembre sobre el desarrollo de los Objetivos del Milenio puso de nuevo encima de la agenda internacional la necesidad de analizar de forma crítica la ayuda al desarrollo y las distintas teorías que la sustentan. En este sentido, el documento de Jorge Bolaños constituye un aporte de nuevas ideas al debate, pero sobre todo, una crítica a la escasa utilidad de la ayuda y a la burocracia que se ha creado a su alrededor.

El Cuaderno FIE abre con un gran interrogante sobre cuál es la verdadera cifra de la pobreza y de los pobres existentes. Así, el autor ya nos señala en la página 10 dos puntos clave que se van a repetir a lo largo del estudio. El primero es la existencia de prejuicios ideológicos que perviven a pesar de haber sido refutados en numerosas ocasiones. El segundo, el recurso a análisis que se aceptan como válidos sin admitir ninguna aportación crítica a los mismos. Estos dos condicionantes hacen que las cifras de pobreza que proporcionan los distintos organismos internacionales, varíen a la sazón ya que, por otro lado, ¿qué podemos entender por *pobre*? Jorge Bolaños nos proporciona numerosas definiciones de *pobre* y de *pobreza*, tanto de economistas clásicos como Adam Smith a figuras como Concepción Arenal, cuyo concepto de pobreza está más relacionado con la falta de “facultades esenciales de su alma” que con datos económicos. No obstante, es la definición de Marx y Lenin la que ha tenido más seguidores en los organismos internacionales. El gran problema reside en que estas definiciones, en su mayoría subjetivas, son posteriormente elegidas para definir políticas públicas por parte de políticos y burócratas, que desconocen de primera mano las dificultades de estos países y de sus ciudadanos.

Un mito muy extendido, tal y como señala el autor, es que la pobreza y los pobres se deben al capitalismo y al mal funcionamiento del mercado, pero se evita cualquier referencia a la pobreza causada por el comunismo o la planificación del mercado. De hecho, la realidad se deforma hasta adaptarse a sus deseos, así es el embargo estadounidense el que crea la pobreza en la Cuba castrista (página 17).

Los *pobres* no son elementos estáticos de un paisaje creado por los organismos internacionales. En su mayoría, y en su pequeña escala, son empresarios, trabajadores y consumidores, formando parte del mercado. En el capítulo 3, el Dr. Bolaños señala la relación existente entre consumo y pobreza, y como el liberalismo ha hecho posible una mejora en la vida de los pobres. En primer lugar, el consumo no es tan bajo como pretenden hacernos creer ya que las nuevas tecnologías han facilitado el mismo. En segundo lugar, es palpable el aumento en la calidad de vida de los países en vías de desarrollo como China, India pero incluso también en el África Subsahariana, mejoras que se plasman en indicadores tales como la mortalidad infantil. Y, finalmente, el descenso en el coste de la vida, que pone al alcance de numerosos ciudadanos objetos de consumo como los móviles, que serían impensables tan sólo hace unos años.

Así, los llamados *globofóbicos* según el economista de Columbia, Xabier Sala i Martin, se escudan en estadísticas oficiales que nos indican que un país como la India es más pobre que Etiopía. Para solucionar el problema de la pobreza que estas estadísticas muestran, surgen toda una serie de teorías que demonizan al mercado y al liberalismo como origen del subdesarrollo y de la pobreza. Así, el autor dedica la parte central del libro a desmontar teorías tan arraigadas en los foros internacionales como la teoría de la dependencia (promovida especialmente desde la CEPAL), la teoría del “circulo vicioso de la pobreza” (Myrdal y Nurske) o la teoría del “despegue” de Rostow. Todas estas teorías tienen un principio en común: justificar la intervención del estado y de las organizaciones internacionales en la economía. De nada sirve que ninguna de ellas haya creado riqueza allí donde se han implantado: mantienen aún plena vigencia en los ámbitos internacionales y permiten justificar la ayuda internacional que se destina a los países subdesarrollados.

Sin embargo, podemos hay razones para el optimismo. Jorge Bolaños nos descubre a toda una nueva generación de economistas africanos que pretenden hacernos ver una nueva versión de la historia. Estos economistas son muy críticos con la intervención procedente del exterior y, en particular, con la intervención de las organizaciones internacionales. Destacan que la ayuda al desarrollo ha tenido escasos efectos positivos y que en numerosas ocasiones, tan sólo ha servido para desincentivar el desarrollo económico y extender la corrupción. Así, James Shikwati, sostiene que iniciativas como la Declaración del Milenio “hacen fracasar a África para justificar su intervención” (página 92). Las historias del desarrollo de China o de la India indican que es posible la creación de riqueza sin la existencia de políticas públicas de ayuda al desarrollo mientras que el historial de fracasos de la ayuda internacional en zonas como el África subsahariana es evidente.

El libro de Jorge Bolaños nos introduce un debate que se ha retrasado demasiado tiempo. El papel de los organismos internacionales, las estadísticas oficiales y la utilidad de la ayuda internacional deben ser analizados con espíritu crítico y revisados si

es necesario. Es hora de dejar gestos como el Objetivo del Milenio y buscar soluciones innovadoras que puedan solucionar el problema de la pobreza, como es el caso de los “microcréditos” o el acceso a la financiación internacional. En este sentido, esperamos que el cuadernillo FIE sea un paso en esa dirección.

Karina Casas Gil

30 de octubre de 2010





## Cameron. Tras la senda de Churchill y Thatcher

• Alfredo Crespo Alcázar

(Editorial Siníndice, Logroño, 2011, 164 páginas.)

La publicación de esta obra supone la puesta a disposición del lector más exigente de un verdadero y auténtico manual de uso obligado para todos aquellos que aspiren a conocer en profundidad y de manera provechosa las claves que devolvieron el Gobierno británico a los tories.

La historia de esta etapa política clave, mostrada a través de David Cameron y de su personalidad política, supone el inicio real de una nueva *era* en el Reino Unido. Alfredo Crespo nos dibuja un camino de fácil seguimiento, elaborado de manera concienzuda y con argumentos de peso sobre cómo la capacidad y la actitud realista del Partido Conservador fue crucial para reconciliarse con la sociedad británica, consiguiendo devolverle la ilusión por renovarse, reinventarse y, en definitiva, por hacerla cómplice y participe en la labor de perfilar ese nuevo concepto de sociedad basado en ideas refrescantes, valores oxigenados y bien avenidos con nuevas necesidades, favoreciendo una transformación social sin precedentes en este país, y en la que Cameron y su equipo consiguen representar el antagonismo al inmovilismo en todas sus manifestaciones.

Crespo arranca esta aventura bibliográfica con la Conferencia Anual del partido que tuvo lugar en Birmingham a principios del mes de octubre de 2010 y que supuso, tal y como argumenta el autor, la antesala de los cambios que, con posterioridad, adoptaría el partido a todos los niveles. Crespo nos coge de la mano para mostrarnos y ayudarnos a descubrir a un Cameron 'pragmático, modernizador y, sobre todo, responsable y realista'.

Como punto de partida, el autor remarca la renuncia de los tories a hacer gala del triunfalismo tras los resultados electorales de mayo de 2010. Por el contrario, la apuesta por el realismo les permitió hacer participe al pueblo británico en la labor de recuperar su identidad política, económica y social, tanto en casa como en el exterior. Y ésta fue la apuesta, parece ser que acertada, de Cameron y los suyos para combatir el duro y maltratado panorama doméstico que se encontraron tras su victoria electoral. Alfredo Crespo lo relata con exactitud y, sobre este fundamento, su obra nos descubre y analiza en profundidad, sobre la base de los condicionantes temporales (a corto, medio y largo plazo) y espaciales (en el contexto doméstico e internacional), las claves que hicieron posible el triunfo y el éxito de David Cameron.

Ese alejamiento de los conservadores de todo relativismo del que Crespo habla en su obra, se convirtió, efectivamente, en la gran baza y esperanza de los tories tras la derrota de Michael Howard en las elecciones de 2005 frente al New Labour de

Tony Blair, consiguiendo resurgir de la apatía y hastío político en el que se encontraban y donde carecían de un discurso político convincente y efectivo que pudiera competir con sus rivales laboristas.

De esta forma, la hoja de ruta y la agenda planificada por el Partido Conservador en la época post-thatcherista es estudiada y examinada en detalle por el autor, ofreciendo una visión clarificadora de los personajes clave y decisivos en la política británica de los últimos años. Uno de los aspectos decisivos, según Crespo, también estuvo en la capacidad de recuperar los principios sobre los que desde sus orígenes se había cimentado la filosofía del Partido Conservador (libre comercio, gobierno limitado, la familia como eje angular de la sociedad, etc.) pero adaptados a nuestro siglo. El autor esboza numerosos ejemplos que demuestran que Cameron es poco amigo de los cambios radicales y, por el contrario y haciendo gala de sus principios conservadores, defensor de lo que se denomina 'Practical Conservatism', que hace referencia a la capacidad de ofrecer soluciones rápidas y efectivas, obviando "*las utopías vacías de sustancia real práctica*". A lo largo de su lectura, Crespo nos pone sobre la mesa todos aquellos paralelismos y similitudes entre Cameron y Thatcher como, en lo relativo a los asuntos internos, la adopción de medidas impopulares, pero responsables, para combatir los efectos de la crisis económica tras su llegada al poder, mientras que en su política exterior los ejes de actuación se inspirarían en el 'Soft Power', menos agresivo y, por tanto, también menos costoso para las arcas británicas.

El autor nos ofrece, asimismo, las claves que constatan que Cameron es el 'gran modernizador' al conseguir que creencias y principios tradicionales vuelvan a posicionarse con éxito en la escala de valores de la sociedad británica. Se trata, en definitiva, de un ejemplar básico para comprender y asimilar tal cambio sin precedentes, en el que el Partido Conservador con Cameron al frente decide apostar por escuchar el sentir y el latir de sus compatriotas.

Obviamente, la figura de este personaje político aún no ha terminado de perfilarse por su corta trayectoria como Primer Ministro, aunque eso no impide que en múltiples ocasiones se le haya intentado comparar, en algunos casos sin fundamento e injustificadamente, con otros líderes políticos de su generación, como es el caso de Blair. En este sentido, Crespo adopta un papel bastante más arriesgado y no sólo lo compara con el icono de Margaret Thatcher, sino que, además, lo eleva al mismo nivel que Churchill, arriesgándose con ello a ser calificado de 'osado' por realizar tal atrevimiento comparativo. Alfredo Crespo, insisto, da excelentes pruebas y argumentaciones que justifican dicho parangón.

Consigue, también, analizar con rigor la precipitación y posterior recuperación del Conservadurismo, localizando con exactitud qué maniobras hicieron posible que Cameron saliera victorioso y cosechara éxitos ahí donde los que fueran sus predecesores no habrían conseguido distinguirse.

Crespo nos ayuda con este manual a que saquemos nuestras propias conclusiones, consiguiendo que el lector sienta cierta simpatía y aprecio por el personaje de Cameron, reflejando una imagen de político capaz, sensato y concienciado con las nuevas necesidades de la sociedad británica.

Con este manual descubrimos, asimismo, la política de reajuste presupuestario que ha afectado a varias áreas de gobierno, desde la política de Defensa a las polí-

ticas sociales, a pesar de ser estas últimas uno de los grandes emblemas identificativos del Partido Conservador.

Uno de los capítulos que mejor ejemplifican los ejes de la política de Cameron es el quinto (*Política Exterior: más allá del euroescepticismo y de la Special Relationship*, pág. 61). En él conseguimos reubicar y reposicionar al Reino Unido en la escena internacional. Un nuevo posicionamiento que, según Crespo, consigue un segundo objetivo identificado con el acercamiento que se había perdido entre el Ejecutivo y la sociedad, al fijar metas mucho más reales con las verdaderas capacidades y posibilidades del país, aplicándose esta misma filosofía de recortes a todas las áreas de gobierno. Sin embargo, el autor insiste en que los recortes en materia de Defensa, en todo caso necesarios, en ningún momento deben interpretarse como una cesión hacia los socios de gobierno del Partido Liberal-Demócrata, mucho menos propenso, e incluso contrario, a invertir en Defensa.

Según la interpretación de Crespo, con Cameron, el Reino Unido no pretende renunciar a seguir siendo un referente en el escenario internacional, si bien nos muestra las líneas programáticas emprendidas por el gobierno tory inspiradas en la mesura, la contención y, de nuevo, el realismo. Esto explica, en definitiva, que el gobierno de Cameron priorice en temas como las sanciones y opte por las soluciones diplomáticas frente al intervencionismo, y por el protagonismo de organizaciones como la OTAN frente a las iniciativas europeas en materia de defensa, injustificadas desde la óptica del partido por su ineficacia y por su coste tan desorbitado. En definitiva, Crespo nos muestra y nos desvela un *programa adaptado a las necesidades del guión*, desde las decisiones tomadas en lo relativo a Defensa, como en lo concerniente a la economía o las medidas en materia social.

Con ello, Alfredo Crespo consigue poner en el mercado uno de los manuales más elaborados y completos que existen en la actualidad, particularmente tras la victoria electoral, sobre el Primer Ministro británico David Cameron y el Partido Conservador, puesto que, además, supone la primera obra de estas características publicada en España por un experto en Ciencia Política.

En cuanto a su estilo, el texto consigue captar adictivamente la atención del lector con un uso del lenguaje exacto y preciso, en el que Crespo hace honor a su estilo claro, directo y, en cierto sentido, hasta periodístico, con una amplia y extensa aportación de referencias bibliográficas, a través de las cuales el lector tiene la opción de profundizar en aquellos aspectos o cuestiones que el autor consigue plantear con verdadera astucia y maestría. Por tanto, otro aspecto también excepcional del libro de Crespo es su recopilación exhaustiva cuidadosamente seleccionada de citas (un total de 255 en 115 páginas) extraídas, en su gran mayoría, de discursos o entrevistas que Crespo refleja fiel a la literalidad, incluyendo además dos anexos en los que se recoge y se pueden consultar las bases del gobierno de coalición establecido entre Cameron y el líder de los liberal-demócratas Nick Clegg, así como un resumen del pensamiento y filosofía política del conservador, partiendo de la base de las declaraciones realizadas directamente por el protagonista de esta historia.

R. Ludmilla Ortega

Junio de 2011



# II.2. LIBROS Y REVISTAS CIENTÍFICAS

BARNECHEA, Alfredo: *Perú, país de metal y de melancolía*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2011.

BRIEGER, Pedro: *El conflicto palestino-israelí. 100 preguntas y respuestas*, Madrid, Clave Intelectual, 2011.

CASTELLS, Manuel: *Comunicación y Poder*, Madrid, Alianza Editorial, 2009.

ESCOLA DE CULTURA DE PAU: *Alerta 2011! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Icaria Editorial, S.A., Barcelona, 2011.

FILIU, Jean-Pierre: *Las nueve vidas de Al Qaeda*, Barcelona, Icaria Editorial, 2011.

KLARE, Michael T.: *Rising Powers, Shrinking Planet. The New Geopolitics of Energy*, New York, Holt Paperbacks, 2009.

OLIVA, J. Daniel: *El derecho al desarrollo y la cooperación internacional. Especial atención a la práctica española*, Madrid, CIDEAL, 2011.

PRESTON, Paul: *El holocausto español. Odio y exterminio en la guerra civil y después*, Madrid, Debate, 2011.

REYES, Alfonso; SEPÚLVEDA AMOR, Bernardo: *Relaciones Internacionales*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2010.

TORRERO MAÑAS, Antonio: *La crisis financiera internacional y sus efectos sobre la economía española. Seis conferencias*, Madrid, Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales, 2011 .

## EN ESTE VOLUMEN:

### ESTUDIOS

Movimientos de protesta y Fuerzas Armadas en la Revolución egipcia: protagonistas del colapso de un régimen. **Amal Abu-Warda Pérez.**

David Cameron en el número 10 de Downing Street: escenarios prioritarios y retos inmediatos. **Alfredo Crespo Alcázar.**

Relación Islam-Estado en Indonesia 1945-2008. **Javier Gil Pérez.**

Las organizaciones internacionales regionales como base para la construcción de un complejo de seguridad. Estructura de seguridad en Asia central. **Santiago Martínez Arias.**

Las relaciones ruso-latinoamericanas en la primera década del siglo: renovación e intensificación selectiva. **Graciela Zubelzú.**

### RECENSIONES

Los países pobres y la trampa de la intervención. **Karina Casas Gil.**

Cameron. Tras la senda de Churchill y Thatcher. **R. Ludmilla Ortega.**



SECCIÓN DEPARTAMENTAL DE  
DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO  
Y RELACIONES INTERNACIONALES  
Tel. / Fax: 91 394 21 91  
[www.ucm.es/inf/sdrelint](http://www.ucm.es/inf/sdrelint)