



ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA
COMPLUTENSE

ISSN: 1575-7056

Depósito legal: M-34308-1999

ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA
COMPLUTENSE

Volumen 10 - 2008 / nº 2
2º semestre (julio-diciembre)

**SECCIÓN DPTAL. DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y
RELACIONES INTERNACIONALES**



Facultad de Ciencias de la Información
Universidad Complutense de Madrid

ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE

Revista cuatrimestral editada por la Sección Departamental del Dpto. Interfacultativo de
Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

DIRECTOR

Dr. RAFAEL CALDUCH CERVERA. Catedrático. UCM

CONSEJO DE REDACCIÓN

- Dr. ROGELIO ALONSO PASCUAL. Profesor investigador. Universidad Rey Juan Carlos.
Dra. CONCEPCIÓN ANGUITA OLMEDO. Profesora de Relaciones Internacionales. UCM.
Dra. DELIA CONTRERAS. Profesora de Relaciones Internacionales. Universidad San Pablo CEU.
D. ALFREDO CRESPO ALCÁZAR. Profesor del Título de Especialista en Información Internacional y Países del Sur. UCM.
Dra. MERCEDES HERRERO DE LA FUENTE. Profesora de Periodismo Internacional. U. Antonio de Nebrija.
Dr. José Luis Neila HernÁNDEZ. Profesor de Historia. Universidad Autónoma de Madrid.
Dr. José María Peredo Pombo. Profesor de la Universidad Europea de Madrid.
Dra. MARÍA JOSÉ PÉREZ DEL POZO. Profesora de Relaciones Internacionales. UCM.
Dra. DOLORES RUBIO GARCÍA. Profesora de Relaciones Internacionales. UCM.
Dra. SOLEDAD SEGOVIANO MONTERRUBIO. Profesora de Relaciones Internacionales. UCM.

CONSEJO CIENTÍFICO

- Dr. NAJIB ABU-WARDA. Profesor Titular de Relaciones Internacionales. UCM.
Dra. PAZ ANDRÉS SÁINZ DE SANTAMARÍA. Catedrática de Dº 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 Universidad 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.
Dr. JOSÉ ESTEVES PEREIRA. Catedrático de Ciencia Política. Universidad Nova de Lisboa. Portugal.
Dra. JEANNETTE IRIGOIN-BARRENNE. Directora del Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile.
Dr. CARLOS JIMÉNEZ PIERNAS. Catedrático de Dº 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.
Dr. MODESTO SEARA VÁZQUEZ. Rector de la Universidad Tecnológica de la Mixteca. México
Dr. JORGE JOSÉ TORRES. Director del Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano (IDELA/UNT).
Universidad Nacional de Tucumán.

ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE es una revista que está incluida en el Catálogo Latindex (nº 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 tres números al año, abril, agosto 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 Dº Inter. Público y RR.II
Facultad de CC. de la Información. Planta 2ª Despacho 225-2
Avda. de la Complutense s/nº. 28040 Madrid
Teléfono: 91-394 20 68. Telf./Fax: 91- 394 21 91

Web: <http://www.ucm.es/info/sdrelint>

Recepción de estudios: María José Pérez del Pozo, 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.

- ◆ 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), ciudad 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.

* ARTICULOS: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): “Título del artículo” (entre comillas), Nombre de la revista (en cursiva), número, fecha, páginas. Ejemplo: ANGUIA OLMEDO, Concepción: “Gibraltar. Cuatro décadas de avances y retrocesos: El último pacto anglo-español”, 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, CD Rom o disquete, en la sede de la revista, o 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 Comité 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 científicos 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.

I. ESTUDIOS

Repercusiones de las Guerras del Golfo en la seguridad regional: los nuevos desafíos de los Estados Árabes del Golfo Amal Abu-Warda Pérez	9
La religión como factor de integración en las sociedades europeas Bárbara Fernández García	31
La Migración de Musulmanes a México Román López Villicaña	51
La Administración Internacional de Timor Oriental (1999-2002): lecciones aprendidas Rafael Moreno Izquierdo	69
El fenómeno Le Pen en Francia Eguzki Urteaga	99

II. BIBLIOGRAFÍA

II.1. RECENSIONES

Benazir Bhutto. Hija del destino. Autobiografía Felipe Sahagún	123
--	-----

II.2. LIBROS CIENTÍFICOS	127
--------------------------------	-----

Repercusiones de las Guerras del Golfo en la seguridad regional: los nuevos desafíos de los Estados Árabes del Golfo

Amal Abu-Warda Pérez

Investigador de la Universidad Complutense de Madrid (Seguridad y Mundo Árabe)

Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales) de la UCM

GUERRAS DEL GOLFO, CONSEJO DE COOPERACIÓN DE LOS ESTADOS ÁRABES DEL GOLFO, SEGURIDAD, ESTABILIDAD

Resumen

A través del análisis de las repercusiones que han tenido las tres Guerras del Golfo en la seguridad de la región puede concluirse la existencia de un conjunto de factores interrelacionados y propios de este sistema regional, generadores de inestabilidad. Factores que han estado presentes en cada una de estas guerras, si bien con un grado de protagonismo diferente a lo largo de las mismas; y que se han traducido en la permanencia de una serie de amenazas y desafíos que no han podido ser afrontados ni superados por los Estados árabes del Golfo. Esta se deriva de la incapacidad, que es consecuencia directa de la ausencia de una estructura de seguridad estable en la región, a pesar de la importancia estratégica del Golfo Pérsico, y de la falta de estabilidad y seguridad de que adolece la zona desde finales de la década de los setenta.

GULF WARS, THE COOPERATION COUNCIL FOR THE ARAB STATES OF THE GULF, SECURITY, STABILITY

Abstract

After analyzing the repercussions, brought about by the three Gulf Wars, in the region's security, it can be concluded that a number of interrelated factors exist, typical of this regional system, generating instability. A number of factors have been present in all three wars, although playing different importance roles, and have turned, throughout the years, into threats and challenges that have not

been confronted, nor overcome, by the Arab states in the Gulf. An inability that is a direct consequence of the absence of a stable security structure in the region, despite of the strategic importance of the Persian Gulf, and the lack of stability, and security, the zone suffers from since the end of the seventies.

Sumario

I.- Las Guerras del Golfo y los factores de inestabilidad compartidos.- II. La Primera Guerra del Golfo. III.- La Segunda Guerra del Golfo. IV.- La Tercera Guerra del Golfo y los nuevos desafíos de la seguridad regional. V.- Conclusiones. VI.- Anexo.

I. Las Guerras del Golfo y los factores de inestabilidad compartidos

La importancia de abordar este tema puede resumirse en una serie de consideraciones, como señala Hasenein Taufik Ibrahim¹:

- La importancia económica y estratégica de la región del Golfo Pérsico a nivel internacional.
- La falta de estabilidad y seguridad en la región desde finales de la década de los 70.
- El incremento de la presencia extranjera en la zona.
- La existencia de una serie de cuestiones que constituyen posibles detonantes de un incremento de los peligros y amenazas para la ya frágil estabilidad regional, y que no parece que vayan a resolverse a corto plazo.
- El desequilibrio que representa el hecho de que el Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo esté constituido por países que, salvo Arabia Saudita, cuentan con escasas capacidades debido a su superficie territorial y poblacional, pero que, sin embargo, albergan enormes recursos petrolíferos.
- La ausencia, pese a la importancia de la cuestión y de los numerosos estudios y encuentros políticos y diplomáticos, de una fórmula compartida para afrontar los desafíos de la seguridad y estabilidad regional.

¹ TAUFIK IBRAHIM, Hasanein: “Al jalij wa moaadala albahz an alaman” (El Golfo y el problema de la búsqueda de la seguridad), en *Revista Araa*, nº 41, febrero de 2008, pp. 27-30.

Como indica Abdeljalek Abdallah² la falta de seguridad y estabilidad que afecta de manera crónica al sistema regional del Golfo se encuentra vinculada con una serie de elementos interrelacionados propios de este sistema regional. Entre ellos podemos destacar como factores responsables de las tensiones, crisis y conflictos de esta zona del mundo, los siguientes:

En primer lugar, la ausencia de equilibrio entre los grandes y pequeños Estados de la región. Este sistema se compone fundamentalmente de dos grupos de Estados con importantes diferencias en sus capacidades poblacionales, económicas, militares, políticas y territoriales. Por un lado, nos encontramos con un grupo formado por cinco pequeños países como Kuwait, Qatar, Bahrein, Emiratos Árabe Unidos y Omán, con unas capacidades que difícilmente pueden proporcionarles las necesarias garantías para una protección suficiente de sus ciudadanos, su territorio y sus recursos petrolíferos. Se trata de un conjunto de Estados que se encuentran expuestos a las presiones e injerencias del segundo grupo, el de las potencias regionales como Arabia Saudita, Irán e Irak; presiones que a lo largo de los años han llegado al extremo del ataque militar, la ocupación, la búsqueda de la eliminación de su existencia política y soberana, e incluso su anexión por la fuerza, como fue el caso del ataque de Irak a Kuwait en 1990.

Esta exposición permanente a las amenazas de agresión, ocupación y anexión, ha derivado en una situación de inestabilidad, agitación e inseguridad, que ha conducido a los pequeños países a la búsqueda de la protección militar y política por parte de otras fuerzas regionales, no pertenecientes a este sistema regional, como internacionales.

Esta iniciativa o alternativa nos lleva a otro de los factores causantes de la permanente inestabilidad de la zona: la penetración de influencias externas al sistema, que si bien ha proporcionado una protección relativa y puntual para algunos de los pequeños Estados, sin embargo ha supuesto en último término un nuevo desencadenante de amenazas y riesgos.

Por otra parte, las importantes diferencias políticas entre las tres potencias regionales que han marcado el devenir de este sistema regional desde hace tres décadas, y por tanto de su estabilidad, han constituido otro de los elementos causantes de la inestabilidad y de las tensiones regionales, llegando incluso al conflicto armado, como fue la guerra que enfrentó a Irak e Irán durante ocho años.

² ABDALLAH, Abdeljalek: *Al nidam aliklimi aljalyiyi (EL sistema regional del Golfo)*, Dubai, Markaz Aljalyiy Lilabhaz (Centro del Golfo para la Investigación), 2006, pp.132- 150.

Estas crisis han puesto de manifiesto nuevamente que la seguridad de la región del Golfo Pérsico no puede alcanzarse sin una estabilidad y equilibrio en las relaciones entre los tres grandes Estados mencionados. Si bien es cierto que, a la luz de la larga historia de enfrentamientos, y, sobre todo, de las diferencias políticas, ideológicas y las ambiciones de cada uno de ellos por intentar confirmar su influencia y su control sobre el resto de los Estados del Golfo Pérsico, dicho objetivo resulta difícil de alcanzar en el futuro próximo.

Otro de los elementos a tener en cuenta son las controversias fronterizas, causantes de la mayoría de las tensiones entre estos países, y que son una consecuencia directa de la herencia colonial. No existe un país de este sistema regional que no afronte un problema fronterizo, y todos con un denominador común: la ausencia de una resolución definitiva y pacífica de los mismos. Existen disputas territoriales entre Irak e Irán, Irak y Kuwait, Arabia Saudita con Kuwait, Qatar y Emiratos Árabes Unidos, entre Bahrein y Qatar, entre Emiratos y Omán, entre Emiratos e Irán y entre Qatar e Irán.

Aunque recientemente se ha alcanzado alguna solución para varias de estas controversias, sin embargo dos de las violentas guerras que han tenido lugar en esta región -la Guerra de Irak-Irán y la Segunda Guerra del Golfo- han sido principalmente crisis fronterizas, o al menos esa ha sido una de las argumentaciones sostenidas. Estos enfrentamientos han venido a confirmar que los problemas fronterizos históricos se entremezclan, agudizándose, con las crisis y las diferencias políticas y económicas contemporáneas, propiciando una inestabilidad cada vez mayor en la zona.

Por otra parte, no siendo previsible que estas controversias fronterizas desaparezcan a corto plazo, han favorecido -mediante su explotación- el desarrollo de otro de los factores de inestabilidad a tener en cuenta: que constituyen una realidad aprovechada por las potencias extranjeras para garantizar su presencia en la zona.

Desde el descubrimiento del petróleo la región ha estado expuesta de manera continuada a la injerencia de las potencias extranjeras, que han basado su estrategia de permanencia y dominación de la zona en los temores, las diferencias y las tensiones existentes entre los Estados, participando y contribuyendo en el agravamiento de las mismas. Prueba de ello es su colaboración en el desencadenamiento y la prolongación del conflicto entre

Irak e Irán durante ocho años, la transformación de la segunda crisis del Golfo en una crisis internacional y, especialmente evidente, fue su implicación en el desencadenamiento de la Tercera Guerra del Golfo y la ocupación de Irak. Parte de esta estrategia de injerencia e intromisión es la colaboración o responsabilidad en la carrera armamentística en la que desde hace años participan los Estados de la región, sin que se haya traducido en una mayor estabilidad o percepción de seguridad. Muy al contrario, las dimensiones que ha adquirido esta carrera hacen difícil su control, con un incremento de los celos y tensiones entre los Estados (ver anexo).

Por último, y también de gran importancia, debe señalarse como factor causante de la inestabilidad regional las deficiencias democráticas y de derechos humanos, y, sobre todo, en materia de derechos civiles y políticos de los ciudadanos de estos países, pese a la ola de reformas políticas y a cierta apertura en los últimos años. Esta situación se traduce en regímenes y gobernantes que monopolizan el poder a través de unas leyes políticas que no delimitan sus competencias y en la ausencia de todo debate político y popular. Esta realidad contribuyó a la adopción de decisiones históricas como la del inicio de la Guerra Irak-Irán o la del ataque de Irak a Kuwait.

II. La primera Guerra del Golfo

A finales de 1978 el régimen iraní del Sha no pudo resistir la presión ejercida por las organizaciones opositoras, fundamentalmente religiosas, ante el grave deterioro de la situación política, social y económica del país. Un régimen que se había caracterizado a nivel interno por la corrupción política, la falta de legitimidad popular, la ausencia de toda forma de participación política, un laicismo radical como programa de Gobierno y un sistema de represión institucionalizado en el aparato de seguridad Alsafak, y, a nivel de su política exterior, por la plena subordinación a los Estados Unidos.

Este panorama condujo finalmente al estallido y triunfo de la Revolución Islámica en febrero de 1979, y con ello al inicio de una nueva etapa en la historia de las relaciones internacionales y particularmente de Oriente Próximo. Entre las más importantes consecuencias del cambio político en Irán destacó el vuelco que se produjo a nivel de las relaciones estratégicas en la región.

A nivel internacional, la declaración del nuevo Gobierno iraní de su no alienación a ninguno de los dos polos³ afectó especialmente a la estrategia americana en la región, ya que suponía la pérdida del que había sido su mejor aliado y garante de sus intereses políticos, económicos y militares en la zona, convirtiéndose desde entonces en uno de principales enemigos. A nivel del mundo islámico y árabe, mayoritariamente sunní, la impronta ideológica y dogmática del nuevo régimen chií iraní constituía una amenaza, especialmente para aquellos países que contaban con minorías chiíes, como era el caso de gran parte de Estados del Golfo Pérsico⁴.

El vacío estratégico que implicó la ruptura de la alianza con los Estados Unidos se tradujo a su vez en una nueva fisura en la seguridad del Golfo árabe, alentando las aspiraciones de algunos de los países de la zona por constituirse en los gendarmes de la misma. Y, en este sentido, para poder explicar el desarrollo de los acontecimientos que llevaron a la Primera Guerra del Golfo, debemos de tener en cuenta una serie de consideraciones como señala Dafer Al Ajmi. Es decir, esta guerra no fue sólo una manifestación más de los enfrentamientos entre las potencias regionales por el control de la zona, sino que el hecho de que transcurridos más de veinte años desde su inicio resulte difícil responder de una manera clara y definitiva a un conjunto de interrogantes esenciales sobre la misma la convierten en una guerra sin

³ Tras el triunfo de la revolución, y durante los años de mandato de Jomeini como Líder Supremo de la República, el principio vertebrador de la política exterior iraní lo constituyó el objetivo de exportar la revolución, especialmente a los vecinos Estados árabes del Golfo. A partir de este principio se articulaban otros como el que recoge el lema “ni Oriente ni Occidente”, y que respondía al escenario de la Guerra Fría en el que triunfa la Revolución iraní y por el que Irán declaraba su independencia frente a los dos polos.

⁴ La mayoría de las cifras señalan que la comunidad chií no supera el 15% del conjunto de la población musulmana a nivel mundial, concentrándose fundamentalmente en Irán, Líbano, Pakistán, India, Afganistán y Kirguizistán. En Irán, entorno al 90% de la población es chií; en Irak las cifras oscilan entre el 50 y el 60%, y en Bahrein, la situación es bastante delicada para la monarquía sunní que reina en el país, ya que las cifras apuntan a un 70% de población chií del conjunto de sus habitantes. En Arabia Saudita, si bien no existen datos oficiales, se suele cifrar que la población chií representa entre un 10-15% de la población total del Reino, concentrándose en la parte oriental del país, fundamentalmente en las ciudades de Alqatif y Alihsa, en las que son mayoría, representando alrededor del 14,67% de la población saudí. En ellas se calcula que se encuentran el 35% de las reservas mundiales de petróleo, además de importantes yacimientos de gas. Además resulta interesante destacar que la población de esta zona es seguidora de la corriente *Yaafari*, la oficial del Estado iraní. Ver: “Manatik alihitak al shii fi alshark alawsat” (Zonas de tensión chiita en Oriente Medio), *Tagtiat Jasa* de *Al Yacerá Net*, 2007, en <http://www.aljazeera.net/NR/exeres/68179700-68A5-401A-A1F5-946893F8402C.htm>. (Última consulta 10/01/2009).

precedentes en la historia contemporánea. Cuestiones como a quién atribuir la responsabilidad de su inicio y de su prolongación ininterrumpida durante ocho años, entrando en la historia como la guerra más larga del siglo veinte; la responsabilidad por la destrucción humana y económica que causó a toda la región; cuáles fueron los verdaderos motivos, y, sobre todo, si eran racionales y acertados o por el contrario erróneos; quién obtuvo la victoria militar y política, o, fundamentalmente, cuáles fueron sus auténticas consecuencias, constituyen preguntas para las que no existe una respuesta de consenso definitiva.

Del análisis de las diferentes etapas de la contienda se extrae la conclusión de que la Guerra Irak-Irán fue una guerra articulada por un conjunto de contiendas de diversa naturaleza, lo que incidió de manera decisiva en determinar su gran complejidad y su larga duración. Si bien en su manifestación aparentemente más clara, pero también más simple de la realidad, la crisis se inició como una continuidad de las controversias fronterizas históricas entre los dos países⁵, sin embargo esta guerra tenía una naturaleza fundamentalmente política, consecuencia directa de la tradicional rivalidad entre Bagdad y Teherán por el control y dominio del sistema regional del Golfo. Con la caída del régimen del Sha desaparecía el respaldo político, económico y militar estadounidense, que, hasta entonces, había impedido contrarrestar la supremacía iraní a nivel regional. Este hecho, unido, por un lado, al peligro que representaba para la estabilidad y seguridad de los países de la zona el nuevo régimen iraní y la posibilidad de que alcanzara sus intenciones declaradas, y, por otro, factores como el aislamiento de Egipto a nivel árabe tras la firma de los Acuerdos de Camp David, llevaron a la conclusión al régimen de Sadam Hussein de la idoneidad del momento para materializar sus ambiciones regionales.

En este escenario comenzaron las acusaciones a Irán de injerencia en los asuntos internos de los países árabes a través del apoyo de las minorías kurdas

⁵ En 1937 se firmaba un acuerdo fronterizo que no recogía una solución definitiva sobre la soberanía de Shat Alarab. En 1975 Irak reconocía de manera oficial el dominio iraní sobre la mayor parte de este territorio con la firma del Acuerdo de Argelia. No obstante, hay que tener en cuenta que este acuerdo se alcanzó en unas circunstancias regionales e internacionales favorables a Irán como ya hemos señalado anteriormente. La caída del régimen del Sha y con ello del gran aliado de Estados Unidos en la zona abría la puerta a Irak para replantear la cuestión. La negativa iraní a una revisión de los acuerdos llevó finalmente a que el 17 de septiembre de 1980 Irak declarase su no vinculación con los mismos, bajo la argumentación de que el acuerdo de Argelia se había alcanzado únicamente por las presiones de Washington favorables al régimen del Sha.

y chiíes⁶, declarando Irak, en septiembre de 1980, el inicio de las hostilidades, que llevó a una guerra especialmente cruenta y larga que sumió a la región en una nueva etapa de inestabilidad.

Como señala Al Ajmi, esta guerra fue un seísmo que sacudió fuertemente la seguridad del Golfo de manera no conocida anteriormente, y no sólo por la amenaza que representó para la región sino también por la transformación de los objetivos a lo largo de la misma. Si bien en un principio el factor conductor y desencadenante fue el político, bajo el pretexto fronterizo, sin embargo la prolongación de la guerra fue progresivamente agotando los recursos y capacidades de ambas partes, lo que hacía imposible alcanzar los objetivos pretendidos inicialmente. Esta situación condujo a la transformación de la naturaleza de la guerra a medida que transcurría el tiempo, convirtiéndola en una guerra ideológica entre el nacionalismo árabe y el Islam, entre un Islam revolucionario y popular y un Islam oficial sujeto al mandato de los gobernantes, hasta finalmente mostrarse como una guerra sectaria o doctrinaria entre sunníes y chiíes⁷.

Para el resto de los países del Golfo Pérsico, esta guerra se tradujo, en lo que respecta a su seguridad y estabilidad, en una serie de consecuencias fundamentales que pueden analizarse desde una doble perspectiva. Como señala Maqlad, por un lado esta confrontación implicaba inevitablemente el desgaste de los dos Estados que amenazaban la estabilidad del resto de países de la región, tanto por sus comunes ambiciones hegemónicas como por las diferencias con cada uno de los dos regímenes⁸, y, por otro, el peligro que conllevaría la victoria de cualquiera de los dos regímenes y su difícilmente contestable supremacía⁹.

⁶ Por una parte, Irán acusaba a Irak de combatir los símbolos chiíes de la oposición, encabezados por Mohamad Baker Al-Sader, condenado a muerte por el régimen baazista bajo la acusación de conspiración contra Irak en connivencia con Irán. Por otra parte, Irak acusaba a Irán de utilizar a las poblaciones chiíes en los países árabes vecinos para provocar disturbios en el interior, en su propósito de desestabilizar a los regímenes y exportar la revolución. Ver ABU-WARDA, Amal: "La política exterior iraní. El Golfo Pérsico como área de influencia prioritaria", en *Revista Estudios Internacionales de la Complutense*, vol., 2008, nº 1, p. 9.

⁷ ABDALLAH, Abdeljalek : *Al nidam aliklimi aljalíyí...op.cit.*, pp. 150- 155.

⁸ La pretensión iraní de exportar la revolución constituía un principio vertebrador de su política exterior y suponía una amenaza directa para los países vecinos, como también lo era el régimen baazista y laico iraquí que tildaba de reaccionarias a las Monarquías del Golfo.

⁹ MAQLAD, Ismael Sabry: *Aman al jalij wa tahadiat al seara al dawliá (La seguridad en el Golfo y los retos de las pugnas internacionales)*, Kuwait, Al Rebyan, 1984, pp.219-222.

El intento por mantener alejada de sus fronteras esta guerra entre los dos vecinos más poderosos, la amenaza de la revolución iraní, la invasión soviética de Afganistán, la creación de las Fuerzas de Intervención Rápida de Estados Unidos, el desarrollo del conflicto árabe-israelí, las continuas crisis interárabes y, especialmente, la percepción y convencimiento de la incapacidad de este conjunto de Estados de hacer frente individualmente a estos desafíos¹⁰ llevaron a la conclusión sobre la necesidad de crear un organismo donde abordar los problemas concretos que afectaban a los países árabes del Golfo Pérsico. En este contexto, se constituía en Abu Dabi, en mayo de 1981, el Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo¹¹.

Si bien existía, en esos momentos, un objetivo claro y común a todos los países miembros, como era el de hacer frente a la revolución iraní y la contención de la guerra que se estaba desarrollando en sus fronteras, sin embargo la realidad mostró desde un inicio la ausencia de un consenso sobre los objetivos que debía perseguir la creación de este Consejo, existiendo importantes discrepancias respecto a la visión que sobre aquéllos tenían los diferentes Estados. Mientras, para algunos, esta organización debía tener una naturaleza exclusivamente económica, para otros, sin embargo, las circunstancias imponían unos objetivos prioritarios en materia de seguridad y defensa, considerando que la integración económica se alcanzaría por medio de las relaciones bilaterales. También se llegó a concebir como un instrumento para fortalecer la soberanía nacional y confirmar la independencia de los Estados miembros^{12 13}.

¹⁰ Una prueba de la realidad de esta percepción era la ocupación iraní de las tres islas emiratíes, Abu Musa, Tunb Alkubra y Tunb Alsugra.

¹¹ A partir de la Segunda Guerra Mundial se produce una enorme proliferación de organizaciones internacionales, impulsada, como señala el profesor Díez de Velasco, por dos fenómenos: *el de la revitalización de los organismos técnicos a escala universal, y el de la institucionalización del regionalismo internacional a través de la creación de organizaciones internacionales regionales*. Este segundo fenómeno se explica por una serie de factores como el fracaso del sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de Naciones Unidas, un factor político tendente a organizar la cooperación a escala de un continente, y un tercero de naturaleza económica y comercial. Dentro de este fenómeno podemos encuadrar el nacimiento de esta organización regional. Ver DIEZ DE VELASCO, Manuel: *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, decimoquinta edición, 2008, p. 42.

¹² SEIF BEN HASHELALMASKARI, Saada: “Ahdaf majles altaawn lidual aljalij alarabya wa masiratiha” (Los objetivos del consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo y su trayectoria), en VV.AA.: *Mustakbal Majles al taawen lidual aljalij alarabya (El futuro del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo)*, Abu Dabi, Markaz Alimarat Lildirasat wa Albuhuz Alistratijia (Centro Emirati para los Estudios e Investigaciones Estratégicas), salsalat muhadarat alimarat, n.º.29, 1999, pp.43-44.

¹³ Señalar, no obstante, que la Carta Fundacional como el Acuerdo Económico Comunitario reflejan el convencimiento de los Estados fundadores por asentar el proyecto sobre dos pilares fundamentales como la cooperación y la integración económicas, considerando que, a partir de ellos, sería posible avanzar en otros ámbitos como la seguridad nacional y colectiva.

La debilidad en la que se traducían esta falta de acuerdo se puso de manifiesto en acontecimientos como la incapacidad de reacción que mostró el Consejo ante diversas cuestiones como las amenazas que sufría el tráfico marítimo en la región, los disturbios que tuvieron lugar durante la peregrinación a la Meca en agosto de 1987, y en los que resultaron muertas más de cuatrocientas personas como consecuencia de los enfrentamientos que protagonizaron peregrinos iraníes, los asaltos a las embajadas de Arabia Saudita y Kuwait en Teherán o el ataque a los petroleros¹⁴. Todo lo anterior llevó a la conclusión de la necesidad de una cooperación en materia militar que fuera capaz de hacer frente a los desafíos que el contexto regional e internacional imponía. Sin embargo, el desarrollo de los acontecimientos que culminaron en la segunda crisis del Golfo demostró el fracaso del Consejo en la consecución de uno de sus principios fundamentales, que es el de que la seguridad y estabilidad de la región del Golfo son responsabilidad de sus pueblos y sus Estados.

III. La Segunda Guerra del Golfo

Si como hemos señalado la primera Guerra del Golfo constituyó una manifestación de cómo las tensiones existentes entre las grandes potencias regionales representaban una amenaza para la estabilidad del sistema regional, en el caso de la segunda Guerra del Golfo destacan dos de los factores señalados. En su primera fase -ataque e invasión iraquí de Kuwait-, se nos mostró como una prueba clara de las tensiones y amenazas a las que se encuentran expuestos los pequeños Estados de la región frente a las ambiciones hegemónicas de las potencias regionales, que llegan a alcanzar incluso la agresión y la ocupación de los países vecinos¹⁵. Por otro lado, la guerra de liberación de Kuwait, que llevó a cabo una coalición internacional liderada por Estados Unidos, representa un claro ejemplo de la injerencia extranjera, aprovechando las

¹⁴ HAREB ALMAHIRI, Said: “Masirat majles altawen lidual aljalij alarabí: alahdaf-alada-alinjazat” (El Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo: los objetivos, los cumplimientos, las terminaciones), en VV.AA.: *Mustakbal Majles al taawen lidual aljalij alarabya...*, op.cit., pp.12-13.

¹⁵ El 19 de junio de 1961 se proclamó oficialmente la creación del Estado independiente de Kuwait y seis días más tarde, el 25 de junio, el entonces Presidente iraquí, Abdel Karim Kasem, declaró en una rueda de prensa en Bagdad que Kuwait constituía una parte indivisible de Irak. Si bien, en este caso, las presiones británicas y las gestiones de la Liga Árabe consiguieron frenar la contienda. Ver ALAJMI, Daher Mohamad: *Aman aljalij. Tataworuhu wa ishkalatih min madur alilaqat aliqlimía wa aldawliá (La seguridad del Golfo Árabe. Su desarrollo y formas desde la visión de las relaciones regionales e internacionales)*, Beirut, Marqaz Dirasat Alwahda Alarabía (Centro de Estudios de la Unión Árabe), 2006, pp. 295-296.

diferencias y tensiones existentes entre los países de la región, con el objetivo de garantizar su presencia y sus intereses en la zona.

El 2 de agosto de 1990, Irak comenzaba el ataque de Kuwait, tras apenas dos años del alto el fuego con Irán. Esta proximidad temporal entre ambas guerras indica la existencia de una estrecha vinculación entre ellas y, sobre todo, indica que las consecuencias de la primera Guerra del Golfo perduraron activas. Pese a que una vez decretado el alto el fuego entre Irán e Irak, la mayoría de los Estados del sistema regional del Golfo quisieron creer que esta guerra, de ocho años, y una de las experiencias más violentas en la historia contemporánea de esta región, constituiría la última gran contienda regional, y que a partir de entonces se iniciaría un período de seguridad y estabilidad.

Entre las consecuencias a las que hacemos referencia destaca la doble realidad con la que se encontró Irak tras el alto el fuego. Por una parte, y especialmente en la fase final del conflicto, Sadam Hussein apareció como el gran triunfador, mostrando un Irak con unas capacidades y experiencia militares que lo convertían en una gran fuerza militar y, por tanto, en la principal potencia regional. Mientras la otra realidad era la de un país arruinado económicamente y extenuado por las deudas que había asumido para hacer frente a ocho años de guerra.

Entender este doble escenario resulta fundamental para explicar el desarrollo de la segunda crisis del Golfo. Si bien en la década de los ochenta el régimen iraquí de Sadam Hussein había sido el principal aliado militar de Estados Unidos en la región, la posibilidad de que Irak se convirtiese definitivamente en la potencia hegemónica representaba una amenaza para los intereses estadounidenses¹⁶. Y

¹⁶ Como señala M. Haikal, el régimen iraquí no fue capaz de valorar de manera adecuada la transformación y nueva dirección de la sociedad internacional tras la desaparición de la Unión Soviética. Entre las razones que impulsaron a Sadam Hussein a iniciar el ataque contra Irak, el autor destaca las siguientes: la histórica aspiración iraquí por detentar una salida directa al mar, especialmente tras el fracaso en su intento de arrebatar el dominio iraní de Shat Alarab; el control de una mayor extensión de los yacimientos petrolíferos, lo que se traduciría en un mayor peso en la OPEP y, por tanto, en la política de precios del crudo; el problema de desmovilizar a un millón de efectivos aproximadamente y, sobre todo, conseguir mantenerlos alejados del poder político, en un escenario de malestar social tras la falta de una victoria clara en la guerra contra Irán, que, sin embargo, había extenuado los recursos del país, o, por último, la necesidad de confirmar y consolidarse como la potencia hegemónica del Mundo Árabe frente a las reticencias de países como Arabia Saudita, Egipto o Siria. Ver HAIKAL, Mohamad Hasanein: *Harb al Jalij, auham al quwa wa alnaser (La Guerra del Golfo, la ficción de la fuerza y la victoria)*, El Cairo, Marqaz Aldirasat al Siasia wa Alistratijia (Centro de Estudios Políticos y Estratégicos), Alahram, 1992, pp. 285-312. Ver también ALSUHALI, Salim Obeid: *El Consejo de Cooperación del Golfo. Análisis de la teoría y la práctica de un proceso de integración regional*, Tesis Doctoral, Madrid, UCM, 2002, pp. 407-409.

en este sentido no puede obviarse que en Washington se estaba perfilando una nueva política de cara a esta región del mundo.

La política de Estados Unidos anterior a 1990 se asentaba esencialmente en una presencia política y militar indirecta y no visible a partir de la consideración de que la mejor estrategia para proteger los intereses de Washington era la de fortalecer, política y militarmente, a los países amigos y aliados en la zona, como Irán y Arabia Saudita. Tras la caída del régimen del Sha en Irán y el ataque de la URSS a Afganistán, si bien Estados Unidos vio la necesidad de fortalecer su presencia en la región, optó por una continuidad de esta política, por medio de nuevas alianzas como la del régimen de Sadam Hussein, reforzándola no obstante con una presencia militar más próxima. Con este propósito se crearon las Fuerzas de Intervención Rápida, que responderían a cualquier amenaza a sus intereses¹⁷. Sin embargo, el contexto internacional en el que se desarrolló la segunda crisis del Golfo era muy distinto. Estados Unidos vivía en una era de certidumbres parecida a la de 1945¹⁸, un apogeo resultado de su victoria tras cuarenta y cinco años de Guerra Fría y del amplio consenso internacional que apoyaba sus acciones¹⁹. Este respaldo le sirvió para liderar la coalición internacional que emprendería la guerra de liberación de Kuwait y el inicio de una nueva etapa de su política hacia Oriente Próximo, que confirmaba su hegemonía política en el *nuevo orden mundial*²⁰ y que imponía un nuevo remodelamiento geopolítico y de relación de fuerzas en Oriente Medio²¹.

A partir de lo anterior, se explican tanto las inquietudes que despertaban en la Administración norteamericana la posibilidad de que Irak se convirtiese en una potencia hegemónica en el Golfo Pérsico como la estrategia adoptada para hacer frente a esta amenaza. Dicha estrategia, como pudo concluirse a posteriori, se aplicó durante la conocida reunión que, un mes antes de

¹⁷ ABDALLAH, Abdeljalek: *Al nidam aliklimi aljalīyī...*, op. cit., pp. 161-173.

¹⁸ ZORGBIBE, Charles: *Historia de las relaciones internacionales 2. Del sistema de Yalta hasta nuestros días*, Madrid, Alianza Universidad, 2005, p. 666.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Mensaje sobre el estado de la Unión de George Bush, 29 de enero de 1991.

²¹ Un ejemplo de cómo quedaba consolidada con un carácter de permanencia la presencia estadounidense en la zona fue la creación de la Quinta Flota en 1995, primera constituida desde la Segunda Guerra Mundial. Ver ALAFIFI, Fasthi Mohamad: *Altawazun alistratiji fi al jalij alarbi jilal aqd altisainat (El equilibrio estratégico en el Golfo Árabe a lo largo de la década de los noventa)*, Abu Dabi, Marqaz Almimarat Lildirasat wa Albuhuz Alistratijia (Centro Emirati para los Estudios e Investigaciones Estratégicos), Salsalat Muhadarat Alimirati, n.º. 66, 2003, p. 43.

la invasión de Kuwait, mantuvieron Sadam Hussein con la embajadora estadounidense April Glaspie, en la que ésta declaraba que se trataba de una cuestión que no incumbía a su gobierno, sino exclusivamente a los dos países implicados.

El ataque e invasión de Kuwait y la posterior guerra de la coalición internacional contra Irak representaron un nuevo punto de inflexión en la historia de esta región, pero también en el sistema regional árabe, al sobrepasar todo conflicto regional anterior. Ni la guerra irano-iraquí, el conflicto que más gravemente había afectado a esta región, alcanzó con todas sus consecuencias el nivel de los resultados del ataque a Kuwait y la posterior guerra contra Irak. Por un lado, no se limitó a una ocupación territorial recíproca y su posterior liberación, ni siquiera a un intento de derrocamiento de un régimen político y su sustitución por otro afín a Irak, sino que constituyó una ocupación militar total de un Estado y la proclamación del fin de su existencia independiente, política y jurídicamente²²; por otro, condujo a una nueva percepción de la seguridad regional por parte de la mayoría de los países árabes del Golfo, por la que se optaba por la configuración de un nuevo espacio político y de seguridad regional de carácter propio y vinculado a la seguridad internacional, y que justificaría la elección de la presencia permanente de fuerzas extranjeras como garantía de estabilidad en la zona en detrimento de una concepción colectiva de la seguridad árabe.²³

IV. La tercera Guerra del Golfo y los nuevos desafíos de la seguridad regional

Esta guerra planteó una compleja encrucijada a los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo sobre la posición y medidas a adoptar respecto a la misma encontrándose vinculados por los acuerdos que en materia de seguridad y defensa tienen con los Estados Unidos²⁴. Sin embargo, en esta

²² ALAISWI, Ashraf Saad: *Kiraa mukarana fi taazir harbi aljalij alzania wa alzaliza fi aman dual majles altaawen aljaliji (Lectura comparativa sobre las repercusiones de las segunda y tercera guerras del Golfo en la seguridad de los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo)*, Markaz Aljalij Lilabhaz (Centro del Golfo para la Investigación), Dubai, 2007, p.33.

²³ Ibidem., p. 161.

²⁴ Unos acuerdos de los que se derivan obligaciones de prestar las facilidades militares y logísticas necesarias en caso de ataque a Irak como hicieron durante la ofensiva contra Afganistán.

ocasión, debían tener en consideración tanto la repulsa popular a un ataque al país vecino y a las amenazas vertidas frente a otros países árabes como Siria, como también su certidumbre sobre las negativas consecuencias que esta nueva contienda en la región implicaría para sus Estados, teniendo en cuenta que el ataque y posterior ocupación de Irak son considerados, por la mayoría de autores árabes, como una prolongación natural de la anterior guerra del Golfo^{25 26}.

Esta guerra no sólo condujo a un agravamiento de muchos de los desafíos existentes sino que también se tradujo en la aparición de otros nuevos. El final del régimen de Sadam Hussein fue interpretado por muchos como la desaparición definitiva de la amenaza que desde hacía años suponía Irak, especialmente desde la experiencia del ataque a Kuwait, representando el inicio de una nueva etapa de estabilidad para la zona. Por ello, desde el principio, el Consejo de Cooperación del Golfo reconoció tanto al gobierno de transición como a los sucesivos que se fueron aprobando y formando. Sin embargo, y transcurridos más de cinco años desde la invasión de Irak, el escenario iraquí ha tenido como principal característica la ausencia de toda estabilidad a nivel político, económico y social, convirtiéndose el nuevo Irak en una nueva fuente de amenazas previsibles para la seguridad y estabilidad de los países árabes del Golfo.

La percepción de la amenaza iraquí reaparece con nuevas manifestaciones o factores de tensión para estos Estados. Por un lado, el nuevo régimen no ha renunciado a tradicionales aspiraciones e históricas reivindicaciones iraquíes como es el acceso marítimo al Golfo, como viene observándose en numerosas declaraciones de miembros de las nuevas instituciones del país²⁷. Por otro lado, el escenario actual plantea nuevos desafíos como los extremos

²⁵ ABDALLAH, Abdeljalek: *Al nidam aliklimi aljaliji...*, op. cit., p. 173.

²⁶ ALAISWI, Ashraf Saad: *Kiraa mukarana fi taazir harbi aljalij alzania wa alzaliza fi aman dual majles altaawen aljaliji...*, op.cit., p. 97.

²⁷ Periódicos kuwaitíes como *Alsaysa*, *Aldustur*, *Alwatan* y *Alkubs* se hicieron eco a lo largo de 2004 de una serie de declaraciones vertidas por parte de algunos dirigentes políticos iraquíes, como fueron las peticiones de retirada de las fuerzas norteamericanas del territorio kuwaití, bajo la argumentación de que una vez desaparecido el anterior régimen de Sadam, Irak ofrecía garantías suficientes de no constituir una amenaza para su vecino país; a la vez que, por otra parte, se hacían declaraciones como las del Vicepresidente del Parlamento iraquí sobre la posibilidad de alquilar las islas kuwaitíes de Warbah y Bubiyan, suscitando con ellos los temores de Kuwait sobre una continuidad de las ambiciones iraquíes en relación a su territorio.

a los que se ha elevado la violencia sectaria, la injerencia de otros actores regionales como Irán, la influencia, sin precedentes, del factor chií en la vida política o las pretensiones independentistas de determinados grupos. Todas ellas son cuestiones fuertemente interconectadas que crean un escenario verdaderamente complejo por la multitud de actores e intereses implicados.

Todos estos factores inciden de manera decisiva en la estabilidad y seguridad de los países vecinos. Una manifestación clara de esta situación es la evidente influencia de Irán en el panorama político iraquí fundamentalmente a través del control chií de las instituciones políticas, como por la vinculación con la República Islámica de Irán de las formaciones chiíes de mayor peso político y social representadas en el gobierno²⁸. Esta influencia se ha hecho más patente si cabe desde el inicio, en mayo de 2007, de las conversaciones que, en relación a Irak, se iniciaron entre Washington e Irán, poniendo de manifiesto la consideración de Teherán por parte de la Administración americana como un actor principal para la estabilidad futura de Irak. Esta situación fortalece las aspiraciones iraníes que buscan convertir a Irak, tras la retirada de las tropas norteamericanas, en una zona de influencia prioritaria.

Este escenario suscita gran preocupación entre los países árabes vecinos puesto que la intención iraní de alcanzar finalmente una posición de predominio en el sistema regional del Golfo, constituyéndose en la principal potencia en la zona, no sólo se está materializando a través de la injerencia directa de Irán en los asuntos internos de Irak sino también a través de la concurrencia de diferentes factores que facilitarían la consecución de este objetivo, y que representa una importante amenaza para la estabilidad regional e interna de los demás países del Golfo. En este sentido, pueden señalarse las reivindicaciones para la transformación de Irak en un Estado federal, a través del acceso al autogobierno e independencia de la región de mayoría chií del Sur y de la kurda en el Norte. Este nuevo modelo de Estado además de debilitar a Irak abriría la posibilidad de que se pudiera llegar a aplicarse un modelo político e ideológico semejante al iraní, lo que serviría directamente a sus intereses.

Este escenario conduciría a un fortalecimiento de la vinculación ideológica e institucional con Irán, no sólo de la comunidad chií iraquí sino también de las existentes en los demás países árabes del Golfo, que desde hace tiempo han

²⁸ ALSARYANI, Jaled: “Hal itahawal alirak ila mantika nufud iranía?” (¿Se está convirtiendo Irak en una zona de influencia iraní?), en *Mujtarat iranía*, Al Ahram, nº 84.

visto, en el desarrollo de los acontecimientos, una oportunidad sin precedentes para la reivindicación de una mayor participación en la vida política, económica y social. Prueba de ello han sido las elecciones parlamentarias de 2006 en el Reino de Bahrein, donde los chiíes accedieron a 19 asientos de un total de 40 que tiene el Parlamento, o su participación en el gobierno, así como el acceso que han conseguido al Parlamento y gobierno de Kuwait²⁹. La consecución de este proyecto se ha visto favorecido por la situación de caos³⁰ que ha caracterizado a Irak desde la invasión así como el fracaso de la estrategia americana y la debilidad, si no ausencia, de todo papel árabe en el debate por el futuro de Irak y la región³¹.

Este fortalecimiento del papel, que está jugando Irán, y, sobre todo, los beneficios que puede llegar a alcanzar en el actual proceso de reorganización en el que está inmerso el sistema regional del Golfo, se traduce a su vez en una posición favorable para materializar o, al menos, establecer condiciones más favorables en las negociaciones para la consecución de sus intereses en otros ámbitos, como es el del desarrollo de su programa nuclear para fines civiles. Lo que implica de nuevo un elemento, como mínimo, de inquietud para los países árabes vecinos³².

²⁹ ALAISWI, Ashraf Saad: *Kiraa mukarana fi taazir harbi aljalij alzanía wa alzaliza fi aman dual majles altaawen aljaliji...*, op.cit., pp. 104-105.

³⁰ Un caos que ha contribuido de manera decisiva a las oleadas de acciones terroristas que han sacudido los diferentes países árabes del Golfo, especialmente Arabia Saudita y Kuwait, y que no se vinculan sólo a la organización de Al Qaeda sino que representan a una amplia corriente conocida como *Jihadi*, la cual ha ampliado sus objetivos no sólo a los enemigos exteriores sino también a los regímenes de estos países, en su intento por la desestabilización total de la región. Hay que tener presente también tanto el oscurantismo que envuelve la proliferación de nuevas y numerosas organizaciones que han asumido estos principios y sus acciones, como, especialmente, la legitimidad de las acciones de resistencia frente a la ocupación anglo-norteamericana de Irak que careció de legitimidad jurídica y del respaldo mayoritario de la comunidad internacional. Ver *Ibidem.*, pp. 125-128.

³¹ ALMAINI, Kaled: *"Irak obama..malamih alsiasa alamrikía alkadima fi alirak"* (El Irak de Obama..los rasgos de la política próxima americana en Irak), en <http://www.aljazeera.net/NR/exeres/B8F7014D-743F-4273-88D1-4F0EB5EB80A4.htm>. (última consulta: 12/02/2009).

³² La seguridad del Golfo árabe se verá indudablemente afectada por la dirección y los resultados en los que se materialice la voluntad declarada por la nueva Administración Obama de establecer un diálogo con Irán como una de las prioridades de su agenda internacional. Si bien la opción del enfrentamiento supondría una nueva catástrofe para la estabilidad de la región, y de los países del golfo, en particular, no sería, sin embargo, menos peligrosa una resolución o acuerdo que se alcanzase a costa de la seguridad de estos países o que impusiese una fórmula para la seguridad regional que se alejase de las consideraciones e intereses de estos. Ver GALI, Ibrahim: "Alhiwar alamriki-aliraní almurtakab wa aman aljalij" (El diálogo americano-iraní y la seguridad del Golfo), en *Revista Araa*, n° 53, febrero de 2009, pp. 40-41.

Por último, destacar que algunos autores señalan cómo la desaparición del régimen de Sadam Hussein y su sustitución por un régimen y gobierno aceptados por Estados Unidos podrían conducir al retroceso de la importancia estratégica de los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo. Entre las consideraciones, que sustentarían esta posición, destacan el control de los recursos petrolíferos de Irak por parte de las fuerzas de ocupación, la estratégica ubicación que detenta Irak³³ o las ventajas estratégicas que la presencia militar reporta a Estados Unidos³⁴, constituyendo una prolongación natural de su presencia en Afganistán y una nueva red de la influencia de Washington, que facilitaría en su caso un nuevo cerco a Irán, e incluso llegar a convertir Irak en un nuevo eje de las relaciones norteamericanas en la zona, al estilo de un nuevo Pacto o Alianza de Bagdad³⁵.

V. Conclusiones

A la luz de todo lo analizado se pone de manifiesto la complejidad de la cuestión de la seguridad en esta región del mundo, especialmente por la intervención de una multiplicidad de cuestiones, intereses y actores tanto locales como regionales e internacionales. Por otra parte, además de haberse confirmado su interconexión, se sigue observando la permanencia de muchas de las consecuencias de las guerras que se han sucedido en los últimos

³³ En su frontera Sur linda con los Estados de Kuwait y Arabia Saudita, por el Oeste lo hace con Siria y Jordania, con Irán al Este y con Turquía por el Norte. Esta situación geográfica constituye una característica a destacar del territorio iraquí.

³⁴ Hay que tener en cuenta la aprobación en diciembre de 2008 del Acuerdo de seguridad sobre el futuro de la retirada de tropas estadounidenses, y que hay que poner en relación a su vez con el Acuerdo para el Marco Estratégico para una Relación de Amistad y Cooperación entre los Estados Unidos de América y la República de Irak. Si bien el acuerdo señala como fecha de retirada total del ejército norteamericano el 31 de diciembre de 2011, hay que señalar que el mismo texto establece la posibilidad de su renovación. Este acuerdo jurídicamente se traduce en un mantenimiento del status quo actual pero no ya bajo el amparo de Naciones Unidas. En este sentido resulta llamativo el hecho de que las circunstancias que en diciembre de 2007 llevaron a la aprobación de la Resolución del Consejo de Seguridad 1790 por la que se legitimaba la presencia de tropas extranjeras, concretamente el que Irak seguía constituyendo entonces una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, se mantienen actualmente y sin embargo ha cesado ese mandato. Este Acuerdo por su parte establece como justificación de la presencia de las fuerzas de Estados Unidos en Irak: la petición e invitación del soberano Gobierno de Irak.

³⁵ VV.AA.; *Duwal majles altaawen wa Irak ma baad sadam* (Los Estados del Consejo de Cooperación e Irak postsadam), Altakarir alistratiji alarabi (El Informe Estratégico Árabe) 2003-2004, El Cairo, Markaz Aldirasat Alsiasya wa Alistratyia (Centro de Estudios Políticos y Estratégicos), Alahram, 2004, pp. 111-112.

treinta años, constituyendo amenazas visibles para la seguridad de la región, demostrándose que una falta de resolución definitiva de las mismas conduce necesariamente a un conjunto de amenazas previsibles.

No obstante, podemos señalar una serie de requerimientos fundamentales y necesarios para avanzar de manera efectiva en la consolidación de un sistema de seguridad estable en la región del Golfo Pérsico:

- Cristalización de una fórmula colectiva y consensuada sobre la seguridad en el Golfo Pérsico, teniendo presente, a la luz de la experiencia aportada por las crisis que han afectado a la región, que el establecimiento de un determinado régimen de seguridad en el Golfo debe tener en cuenta los intereses de los diferentes actores implicados, pues la ausencia u oposición de alguno de ellos conducirá en último término a su fracaso³⁶.
- El compromiso de una política pragmática, basada en la búsqueda del denominador común, y por la que los acuerdos adoptados en las diferentes cumbres y grupos de trabajo del Consejo en relación a esta materia tengan finalmente aplicabilidad, como es el caso de las Fuerzas *Daraa Aljazira*.
- La adopción de una estrategia en materia de defensa y seguridad unificada.
- La necesidad de la adopción y fortalecimiento de medidas de creación de confianza entre los Estados del Golfo.
- La imprescindible resolución de la cuestión iraquí, y ello a través fundamentalmente de la consecución de una solución política y no exclusivamente planteada en términos de seguridad en sentido estricto.
- Alcanzar una solución pacífica a la crisis por el programa nuclear iraní dentro del marco de la legalidad internacional.
- Continuidad y profundización de los esfuerzos reformistas, fundamentalmente políticos, a nivel interno de los países árabes del Golfo, imprescindibles para hacer frente a los desafíos no tradicionales de seguridad como el extremismo o el terrorismo.
- La necesidad de fortalecer la cooperación entre los Estados miembros del Consejo de Cooperación del Golfo y avanzar en la integración regional.

³⁶ ALAISWI, Ashraf Saad: *Kiraa mukarana fi taazir harbi aljalij alzanía wa alzaliza fi aman dual majles altaawen aljaliji...*, op.cit., p. 166.

- La adopción de una política de equilibrio que posibilite la cooperación tanto con Estados Unidos como con Irán a partir de una posición de neutralidad que permita a los miembros del Consejo de Cooperación participar de manera activa en la reorganización de fuerzas y posiciones en la zona³⁷.

No cabe duda, no obstante, de que un factor decisivo en la consecución de una mayor estabilidad y seguridad en el Golfo Pérsico será el de la importancia que se atribuya a esta cuestión en la agenda de la nueva Administración norteamericana. Hasta el momento, si bien son muchas las incertidumbres sobre la política exterior que desarrollará Obama, parece que se adoptará una nueva dirección basada en un nuevo modelo de liderazgo, una diplomacia multilateral y en la superación de una visión puramente militar de la política exterior estadounidense. Sin embargo, no puede desconocerse el condicionamiento que conlleva el actual escenario internacional en el que destacan la crisis económica internacional, las dos guerras abiertas en Afganistán e Irak, el conflicto árabe-israelí, sobre todo tras la guerra de Líbano y el último ataque e invasión de Gaza por parte del ejército israelí, el compromiso inalterable de Estados Unidos con la seguridad de Israel o la complicada agenda iraní, no sólo por lo relativo al desarrollo de su programa nuclear sino también por constituir un actor fundamental en relación a la estabilidad de Irak y la seguridad en el Golfo Pérsico, Afganistán y Asia Central. Dicho protagonismo jugará como elemento de presión en las negociaciones que puedan desarrollarse, y especialmente ante la rivalidad que otros países representan, como Arabia Saudita, Egipto y, sobre todo, Turquía. Todo lo cual parece indicar que éste será el marco bajo el que se aborde la cuestión de la seguridad de los países árabes del Golfo en la nueva agenda norteamericana.

VI. Anexos

Tabla1. Principales indicadores de los Países miembros del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo del año 2006 en miles de millones de dólares.

³⁷ Un ejemplo de en qué podría consistir esta política es la opción de complementar el proyecto de seguridad que presentó Ahmadi Nayad en la Cumbre del Consejo de Cooperación, celebrada en Doha en 2007, y que podría constituir un nueva fórmula de diálogo en la que plantear cuestiones como la no injerencia en los asuntos internos de los Estados o la necesaria resolución del problema de las islas emiratíes.

País	Habitantes	PIB	Presupuesto defensa
Arabia Saudita	27019599	343	*
E.A.U.	2602212	142	2,58
Bahrein	698345	15,5	0,478
Omán	3102229	36,1	3,27
Qatar	863051	53,8	2,33
Kuwait	2418648	87,1	4,51
Total	26704084	677,5	38,568

* Dato desconocido. En 2005 era de 25,4.

Tabla 2. Principales indicadores de algunos países vecinos del año 2006 en miles de millones de dólares.

País	Habitantes	PIB	Presupuesto defensa
Irán	65025860	219	6,6
Irak	26783906	47	-

Tabla 3. Principales indicadores de una selección de países del año 2006 en miles de millones de dólares.

País	Habitantes	PIB	Presupuesto defensa
Israel	6352883	142	7,69
Estados Unidos	298444134	13200	-
Pakistán	165803946	119	41,4
Rusia	142069309	1670	24,9
China	1313313812	2620	35,3
Rusia	78887756	93,4	2,9

Tabla 4. Gasto militar del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo durante el período 1997-2006, según el precio del dólar de 2005 en miles de millones de dólares.

País	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
E.A.U.	3067	3036	2999	2925	2882	2909	2853	2629	2559	-	25859
Bahrein	297	304	340	337	356	357	491	491	483	458	3914
Arabia Saudita	17749	20500	18248	20112	21421	18805	18944	21060	25372	29032	211243
Omán	1934	1735	1757	2091	2439	2520	2667	3011	3652	3091	24897
Qatar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kuwait	2933	2735	2658	3082	3029	3126	3369	3679	3909	3836	32356
Suma total	25980	28310	26002	28547	30127	27717	28324	30870	35975	36417	298269

Fuente: The International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 2007* (London: Routledge, and IISS, 2007).

La religión como factor de integración en las sociedades europeas

Bárbara Fernández García

Licenciada en Periodismo

Diplomada en Estudios Superiores de Relaciones Internacionales, UE y Globalización

CULTURA, INMIGRACIÓN, INTEGRACIÓN, RELIGIÓN, UE

Resumen

El creciente número de inmigrantes y extranjeros ha introducido en el espacio comunitario nuevos elementos, que pueden llegar a producir importantes cambios estructurales en las culturas. En todo caso, tanto las migraciones como las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea, han aumentado con creces la diversidad y riqueza cultural característica de la sociedad europea. Conscientes de esta nueva realidad, los órganos de poder han comenzado a desarrollar políticas de inmigración e integración multidisciplinares, haciendo del diálogo intercultural e interreligioso una herramienta fundamental para alcanzar un auténtico pluralismo, basado en la tolerancia y la solidaridad. En este contexto, las religiones cumplen una función integradora: las asociaciones u organizaciones religiosas integran plenamente a los inmigrantes en una comunidad que supera el ámbito puramente asociativo, y que es, a su vez, representativa de una parte de la población. Las comunidades religiosas son, en efecto, órganos de consulta e interlocutores válidos en el diálogo con las instituciones públicas.

CULTURE, EU, IMMIGRATION, INTEGRATION, RELIGION

Abstract

The increasing number of immigrants and foreigners has brought to the European community some new elements, which may lead to important structural changes in its different cultures. Both immigration and the ongoing expansion of the European Union's borders have significantly increased the

cultural diversity and richness of European society. Authorities have begun implementing multidisciplinary policies of immigration and integration due to this new situation. The intercultural and interreligious dialogue has become the most important way to achieve an authentic pluralism based on tolerance and solidarity. In this context, religions help integration: religious groups or organisations fully integrate immigrants into one community overcoming purely individual links, and in turn it is representative of a part of the population. Therefore religious communities provide dialogue with public institutions as both official bodies and individual voices.

Sumario

I.-Introducción.-II.-Composición demográfica de la UE: inmigrantes, extranjeros y nacionales.-III.-Procesos de integración en la UE: aspectos culturales, políticas de inmigración e integración e integración (de la resistencia cultural a la transculturación).-IV.-La religión de la UE: aspectos genéricos, religión vs. cultura y asociacionismo religioso.-V.-Conclusiones: religión, elemento integrador.

I. Introducción

Demasiados artículos, estudios e incluso proyectos legislativos que pretenden abordar la integración e inclusión social utilizan indistintamente, llevando a confusión, términos como cultura, religión, nacionalidad, raza y etnia. También con mucha frecuencia se ha defendido el concepto de *choque de civilizaciones* desarrollado por Samuel Huntington¹, con el que se asimila civilización a cultura, percibiéndose ésta como una cuestión eminentemente conflictiva.

En el presente artículo, además de diferenciar entre cultura y religión, pretendemos presentar un enfoque alternativo en el que la religión sea ante todo un elemento integrador, que favorece la inclusión sociocultural del inmigrante y sus sucesivas generaciones en las sociedades de acogida europeas, un baluarte de las relaciones de cooperación.

¹ HUNTINGTON, Samuel Phillips: "The Clash of Civilizations?", en *Foreign Affairs*, vol. 72, no. 3, agosto de 1993, pp. 22-49; y *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon & Schuster, 1996.

Para ello, comenzaremos realizando una radiografía sociodemográfica de la Unión Europea (UE). A continuación, se explicarán someramente los procesos de integración que se desarrollan en el seno de los Estados miembros y finalmente mostraremos el estado de situación de las religiones en el espacio comunitario. Este desarrollo irá incorporando determinadas claves que servirán para concluir que las religiones contribuyen a la integración.

II. Composición demográfica de la UE: inmigrantes, extranjeros y nacionales

Los últimos datos estadísticos² revelan que en la UE habitan más de 494 millones de personas. En la década de los sesenta, la Unión contaba con cien millones menos, y desde entonces, exceptuando ciertos períodos de recesión, la población europea no ha dejado de crecer. Esta progresión poblacional ha estado fuertemente relacionada con los flujos migratorios internacionales, intensificados desde el año 2000, fecha en que se determinó que más de tres cuartos del crecimiento poblacional comunitario era debido a la inmigración internacional, concentrada, por otra parte, en los países de la UE-15.

En este sentido, definimos migrante internacional como *la persona que cruza una frontera, cambia su lugar de residencia y tiene una nacionalidad diferente a la del país de acogida en el momento de la llegada*³, quedando establecida la residencia a partir de un tiempo mínimo que puede variar entre los seis meses y el año⁴. La Unión Europea, por su parte, define al migrante según el *criterio jurídico de la nacionalidad* (inmigrante es aquel que no tiene la nacionalidad del país de acogida), por lo que, cuando consiguen la nacionalidad del país de asentamiento, dejan de ser considerados como tales, aunque éstos y sus primeras generaciones seguirán siendo extranjeros⁵.

² Datos referentes a 2006 y recogidos en el *Annuaire régional d'Eurostat 2008*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxemburgo, 2008, y en el comunicado de prensa de Eurostat 162/2008 con fecha de 18 de noviembre de 2008.

³ ARGELEY VILAR, Patricia (coord.): *El fenómeno de la inmigración en Europa. Perspectiva jurídicas y económicas*, Dykinson, Madrid, 2005, p. 17.

⁴ CASTLES, Stephen: "Migración internacional a comienzos del siglo XXI: tendencias y problemas mundiales", en *Revista internacional de ciencias sociales*, num.165, UNESCO, septiembre de 2000, p. 17.

⁵ Resulta oportuno diferenciar entre inmigrante y extranjero. Todo migrante, al llegar al país de acogida, es considerado al mismo tiempo inmigrante y extranjero, pero en el momento en que éste adquiere la nacionalidad (o ciudadanía) deja de ser un inmigrante, pero continúa siendo extranjero. Sus hijos

En 2006, cerca de tres millones de nuevos inmigrantes (de los cuales 1,2 millones, ciudadanos comunitarios) se instalaron en algún país de la UE-27. Los grandes grupos de inmigrantes fueron, por este orden, polacos (290.000), rumanos (230.000), marroquíes (140.000), británicos, ucranianos y chinos (cerca de 100.000 cada uno) y alemanes (entorno a 90.000). Por su parte, los países con mayor acogida de inmigrantes, resultaron ser España (803.000 inmigrantes), Alemania (558.500) y el Reino Unido (451.700).

Estos tres millones se unieron a los cerca de 25 millones de nacionales de terceros países⁶, que ya residían en territorio europeo, representando el 5,5% del total de la población europea. En términos absolutos, Alemania, Francia, Reino Unido, España e Italia recogían el mayor número de extranjeros.

La presencia de extranjeros procedentes de países terceros presentes en la UE refleja, por un lado, la historia de las migraciones hacia y en Europa desde el período de post-guerra -reclutamiento de mano de obra (década de los sesenta) y reagrupación familiar (década de los setenta- y, por otro, las relaciones histórico-culturales entre países, especialmente de las potencias respecto a sus colonias. De este modo, los africanos son mayoritarios en la composición de la población inmigrante de Francia, Portugal e Italia, -en menor medida y por razones diferentes, también de Bélgica-. Los inmigrantes provenientes de América del Sur (y Central) se concentran en España y Portugal, aunque también existen comunidades importantes en Grecia, Italia y el Reino Unido. Por su parte, los nacionales de países asiáticos residentes en la UE, minoritarios en la panorámica migratoria comunitaria, prefieren el Reino Unido (sobre todo procedentes del subcontinente indio), Grecia (del Próximo Oriente), Italia (de Filipinas) y los países escandinavos.

Más del 90% de los migrantes procedentes del Magreb residen en la UE, pero estos representan únicamente el 17,7% de la inmigración total de la Unión. Si a estos datos unimos los procedentes de Oriente Medio -el 79% de sus

también serán considerados extranjeros aunque nazcan en el país de acogida, ya que mantendrán la nacionalidad de estos últimos, u obtendrán una doble nacionalidad. Ver ARGELEY VILAR, Patricia (coord.): *El fenómeno...*, *op.cit.*, pp. 17-18.

⁶ Comisión Europea: *Statistiques de populatio*,; Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2006. Estudio publicado en 2006 pero basado en datos del año 2004. También disponible en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EH-06-001/FR/KS-EH-06-001-FR.PDF

emigrantes se dirigen al espacio comunitario, representando el 19,6 % de toda la comunidad de inmigrantes residentes en Europa –, descubrimos que más del 80% de los inmigrantes de origen árabe y/o musulmán que alcanzan las sociedades occidentales se encuentran en la UE⁷.

La proximidad geográfica, además de otros factores de atracción (principalmente económica), hace que los flujos migratorios provenientes del África subsahariana se extiendan por el Sur de Europa. Tan sólo en España, los inmigrantes originarios de Senegal y Nigeria aumentaron, en los últimos cinco años, un 25% y un 15%, respectivamente.

Las corrientes migratorias procedentes de la Europa del Este, sobre todo desde la zona más oriental (antigua Yugoslavia y ex-URSS), son más bien recientes: se iniciaron con desintegración de la Unión Soviética, y aumentaron considerablemente a raíz de la ampliación de la UE en mayo de 2004 y de la adhesión de Bulgaria y Rumania en enero de 2007. Sin embargo, a pesar de su creciente importancia numérica, las características de esta migración, tardía y en muchos casos compuesta por ciudadanos europeos y sin intención de residencia permanente⁸, y, por lo tanto, sin una preocupación mayor por integrarse sociocultural, hacen que estos inmigrantes hayan estado exentos de muchos informes y estudios de inmigración – integración de carácter europeo.

En fin, los flujos migratorios originarios de América del Sur son más bien limitados si tenemos en cuenta el conjunto de la UE. Aunque estos últimos años se ha apreciado una intensificación de los mismos hacia los países europeos mediterráneos, lo cierto es que la prioridad de los emigrantes latinoamericanos continúa siendo los EEUU, que recoge más de la mitad del total de flujos migratorios procedentes de América del Sur.

⁷ SANDELL, Rickar: *Inmigración: diferencias a nivel mundial*, en Real Instituto Elcano, ARI N° 47/2007. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2007/ARI47-2007_Sandell_inmigración_mundial.pdf.

⁸ Los migrantes originarios de los países del Este han iniciado la experiencia migratoria más bien tarde (con la caída de la URSS y la posterior apertura de mercados, que además favorecía la circulación de ideas), por lo que se trata fundamentalmente de primo-migrantes que dejan su país con la intención permanente de volver ('eterno retorno'), una vez conseguido el nivel de vida esperado. Ver FERNÁNDEZ GARCÍA, Bárbara: "Migración y transnacionalismo en la Europa del Este", en *La aproximación estratégica a la Europa del Este*, Documentos de Seguridad y Defensa no. 17, CESEDEN, noviembre de 2007.

III. Procesos de integración en la UE

Los movimientos migratorios colorean el cuadro sociodemográfico de las sociedades de acogida, dependiendo la armonía del mismo de las relaciones e interacciones que se crean entre los recién llegados y los autóctonos. En este marco, las relaciones culturales de cooperación se presentan como la base de la inclusión económica, sociocultural y jurídico-política y el único camino posible para el buen funcionamiento de una sociedad caracterizada por la diversidad. Por eso, el tratamiento del proceso migratorio no se debe reducir a una única perspectiva: a las políticas de inmigración han de acompañar las de integración, y ambas deben complementarse con políticas económicas, laborales y sociales. Y puesto que la política interior está respaldada por la exterior, carece de sentido intentar gestionar la inmigración limitándose al territorio o espacio interior, y al revés, ya que sería absurdo limitar la política migratoria a la protección y control de fronteras.

III.1. Aspectos culturales

La Unión Europea se autodefine como *una asociación económica y política única entre 27 países europeos democráticos* que tiene como objetivo alcanzar *la paz, prosperidad y libertad para sus 495 millones de ciudadanos –en un mundo más justo y más seguro*⁹.

Consciente de la complejidad y diferencias entre sus diferentes sociedades, sobre todo a medida que se va ampliando, la Unión ha querido poner en marcha mecanismos de cohesión que reduzcan las diferencias económicas pero sin *comprometer la riqueza cultural o lingüística de los países*. Más bien al contrario: la UE desarrolla actividades que contribuyen al *crecimiento económico basado en las características regionales y en la rica diversidad de tradiciones y culturas*. Así, defendiendo como uno de sus valores fundamentales el *respeto de la diversidad cultural, lingüística y religiosa* y buscando una *síntesis armoniosa entre tradición y progreso*, la Unión ha querido que el proceso de integración europea mantenga y proteja los *diferentes modos de vida, tradiciones y culturas de sus pueblos*¹⁰. Porque la identidad europea,

⁹ Consultado el 25 de noviembre de 2008 en *Panorama de la Unión Europea*, localizado en el sitio oficial de la Unión Europea: http://europa.eu.int/abc/panorama/index_es.htm.

¹⁰ FONTAINE, Pascal: *Doce cuestiones para Europa*, Comisión Europea, Dirección General de Comunicación, manuscrito actualizado en febrero de 2008 y disponible en http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_glance/60/index_es.htm

que se asimila a dicha diversidad, no responde a una lengua, etnia o territorio, sino que procede de un conjunto de creencias –entre las que se encuentran la judeocristiana y arábigoislámica –, cuya evolución las sitúa más allá de la esfera eminentemente religiosa.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, en su artículo III-280, señala que *la Unión contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común*. Sin embargo, no existe un espacio cultural europeo que deba protegerse, no existe una *única* cultura europea de base, y hay quien defiende que se está implantando forzosamente un modelo o espíritu de ciudadano, frente al que reaccionan, más o menos justificadamente, nuevos movimientos que pretenden resurgir mitos históricos y cuya versión extrema son los movimientos nacionalistas exacerbados¹¹. De este modo, queremos concluir señalando que la política cultural europea está delimitada por: (a) el establecimiento de un modelo social que implique más al ciudadano; (b) el fomento y desarrollo de la cultura particular a cada Estado miembro, y (c) la protección de las minorías.

III.2. Políticas de inmigración e integración

Las bases de la política europea de inmigración, y con ella la toma de conciencia real del fenómeno migratorio en la UE, fueron establecidas en octubre de 1999 durante el Consejo de Tampere. Desde entonces y a medida que la Unión (re)conocía su nueva realidad, con todo lo que ello significaba económica, social y culturalmente, se siguieron diferentes estudios, propuestas y acciones.

El propio Tratado por el que se establece una Constitución para Europa recogía esa preocupación y voluntad política declarando que la UE *desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos* (art. III-266).

¹¹ LORA-TAMAYO, Marta: “La cultura”, en Enrique LINDE (coord.): *Políticas de la Unión Europea*; Ed. Colex, Madrid, 2005, p. 548.

Apenas una semana después de la firma del Tratado en Roma, en noviembre de 2004, el Consejo Europeo refrendaba el *Programa plurianual de La Haya*¹², por el que se consolidaba el *espacio de libertad, seguridad y justicia* con un plan de acción compuesto por diez prioridades específicas y las acciones que desarrollar hasta 2010. Entre las mencionadas prioridades se encontraba la creación de políticas de gran alcance que controlen y fomenten los derechos humanos y de las que se enriquezca la ciudadanía, la creación de un espacio común de asilo que respete los valores y la tradición humanitaria de la Unión, la gestión de la inmigración y la implantación de una política en materia de integración que se beneficie del impacto positivo de la migración en los ámbitos sociales y económicos.

El debate y los análisis sobre la migración en la UE han sido una constante desde entonces, a la vez que se otorga una importancia cada vez mayor a la integración. La primera voluntad de abrir el debate –entre instituciones, Estados miembros y sociedad – la encontramos en enero de 2005, con la publicación del *Libro Verde* de la Comisión referente al *planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica*¹³. Las aportaciones recibidas, incluidos los dictámenes preceptivos del Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de Regiones, fueron tenidas en cuenta por la Comisión para la elaboración del *Plan de política en materia de migración legal*¹⁴, que definiría el plan de acción para el período 2006-09, y que, a su vez, se enmarcaba en el ya mencionado programa de La Haya y en el programa de Lisboa de julio de 2005¹⁵ sobre las *acciones comunes para el crecimiento económico y el empleo*.

La integración de los nacionales de terceros países que residen y trabajan en la UE, así como sus sucesivas generaciones, adquiere cada vez más relevancia en los programas europeos. El primer *Informe anual sobre migración e integración*, a petición del Consejo Europeo, fue publicado por la Comisión en 2004¹⁶. En ese mismo año aparecía también la primera edición del Manual de integración titulado *Handbook on Integration for policy-makers and*

¹² COM (2005) 184 final.

¹³ COM (2005) 811 final.

¹⁴ COM (2005) 669 final.

¹⁵ COM (2005) 330 final.

¹⁶ COM(2004) 508.

*practitioners*¹⁷. En 2005, la Comisión presentaba el *Programa común para la integración*¹⁸, que, basado en la promoción de los derechos fundamentales, la ausencia de discriminación y la igualdad de oportunidades, tenía por objeto el establecimiento del *Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea*.

Como respuesta al primer *Informe anual sobre migración e integración* y otras comunicaciones de la Comisión en la materia, el Consejo decide crear en junio de 2007 el *Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013 como parte del programa general «Solidaridad y gestión de los flujos migratorios»*¹⁹.

Por otra parte y con objeto de concienciar y sensibilizar a los ciudadanos europeos, en junio de 2005, la Comisión europea presentaba la *Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos (2007): hacia una sociedad justa*²⁰, aprobada por el Parlamento y el Consejo en mayo de 2006²¹. En octubre, la Comisión presentaba otra *Propuesta de decisión, relativa al Año europeo del diálogo intercultural (2008)*, aprobada en diciembre de 2006²² y a la que seguiría el *Libro Blanco del Consejo de Europa sobre el diálogo intercultural: vivir juntos con igualdad y dignidad*, lanzado por los 47 Ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros del Consejo de Europa en su 118ª sesión ministerial (Estrasburgo, 6 y 7 de mayo de 2008).

III.3. Integración: de la resistencia cultural a la transculturación

Las acciones que desarrolla la UE, así como los diferentes Estados miembros, en materia de integración, no siempre son un reflejo de la realidad, sino que, más bien, constituyen una solución a la problemática observada desde un prisma diferente al de los máximos implicados, que son los excluidos. La integración es una cuestión multidireccional, o como mínimo bidireccional,

¹⁷ Disponible en http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/handbook_en.pdf

¹⁸ COM (2005) 389 final.

¹⁹ Decisión núm. 2007/435/CE del Consejo. DO L 168 de 28.6.2007.

²⁰ COM (2005) 225 final.

²¹ Decisión núm. 771/2006/CE del Parlamento europeo y del Consejo, DO L 146 de 31.5.2006.

²² Decisión núm. 1983/2006/CE del Parlamento europeo y del Consejo, DO L 412 de 30.12.2006.

que implica una interacción entre la sociedad de acogida y el colectivo o individuo excluido, en el que las acciones y comunicaciones parten de diferentes puntos; y multidimensional, ya que afecta y puede ser abordada desde diversos ámbitos como el económico, político, sociodemográfico, cultural, etc.

El propio concepto de integración o inclusión tampoco está claramente definido, lo que conduce a errores en los planteamientos de base. *Integrar* remite a la idea de que las partes constituyen un todo, mientras que *incluir* refiere al hecho de situar algo dentro de un grupo mayor o de sus propios límites²³. Por lo tanto, ambos términos no son sinónimos, aunque estén muy próximos. *Integrar* lleva, además, implícito el significado de fusión, unión.

Los Estados europeos, mediante la colonización, proyectaban el mundo a su imagen y semejanza, pero encontraron su alteridad política, económica y de civilización en sociedades ajenas al Viejo Continente, a las que no podían someter completamente. Así, *los Estados desarrollados definen su nueva identidad postcolonial a través de la articulación de procesos de integración regional, al tiempo que van redescubriendo su alteridad en los Estados subdesarrollados y se va gestando una auténtica concepción universal*²⁴, a partir de la llamada globalización.

Los imperialismos, pero también las migraciones, conducen al contacto entre culturas diferentes, o lo que es lo mismo, producen relaciones culturales internacionales. Estas relaciones pueden ser, como defendía y totalizaba Huntington y sus predecesores, conflictivas, cuando se produce un rechazo o una resistencia cultural; pero también puede tratarse de relaciones de cooperación, que incluyen la asimilación o imitación cultural y la integración cultural o transculturación²⁵. En todo caso, estas relaciones conllevan transformaciones de distinta índole, más si cabe en el caso de las migraciones.

Todos los tipos de migración internacional provocan cambios sociales y culturales, que se consolidan con las generaciones posteriores de primomigrantes y se (re)construyen con las nuevas oleadas migratorias. *Los intentos*

²³ Según del *Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española*.

²⁴ CALDUCH, Rafael y VALLE, Sonia: *Modelo teórico para el estudio de las relaciones internacionales culturales*, III Congreso Panamericano de Comunicación, Universidad de Buenos Aires, julio de 2005.

²⁵ *Ibidem*.

*de suprimir este tipo de transformaciones pueden conducir al racismo y a conflictos. En cambio, las comunidades y sociedades que elaboran y aplican enfoques participativos para comprender y regular el cambio tienen más probabilidades de obtener resultados positivos. La mundialización parece conducirnos de manera inexorable hacia sociedades más diversas y hacia una ciudadanía multicultural*²⁶.

El rechazo cultural implica oponerse activa, e incluso, violentamente, a la incorporación de elementos procedentes de las culturas ajenas. Por su parte, la resistencia cultural suprime dicha oposición activa, y preserva –independientemente de si lo muestra o no socialmente –la dimensión irracional de la propia cultura, esto es, la referida a creencias, a la religión y a las ideologías.

La relación cultural de cooperación más superficial, como su propio nombre indica, es la de asimilación o imitación cultural. Consiste en incorporar los elementos externos de otras culturas, mientras que se mantienen los internos o irracionales de la propia. Existe, por tanto, una dualidad estructural, frecuente en las primeras y segundas generaciones de inmigrantes.

Dicha asimilación cultural, resulta ser, en ocasiones, el primer paso hacia la integración, según conciben el proceso algunos autores. Su concepto de integración se traduce en un doble proceso: psicológico, es decir, el propio individuo, libre, autónomo, crea un equilibrio entre su proyecto, sus expectativas y la realidad, y social, a saber, la participación en/y de la sociedad de acogida, que puede determinarse mediante indicadores sociodemográficos (matrimonios mixtos, adaptación de la natalidad a los índices locales, etc.), socioculturales (conocimientos lingüísticos y uso de la lengua del país de acogida en el seno familiar, escolarización, convergencia comportamental, etc.), socioeconómicos (inserción laboral y económica, acceso a puestos de responsabilidad, etc.) y sociopolíticos (naturalización, asociacionismo, participación política, etc.)²⁷. Otros autores²⁸ van más allá considerando la integración el final de un largo proceso por el que las diferentes culturas fusionan sus elementos esenciales (pertenecientes tanto a su dimensión racional e irracional), creando una nueva cultura, que sustituye a las anteriores.

²⁶ CASTLES, Stephen: *Migración internacional...op. cit.*, p. 30.

²⁷ MANÇO, Altay: *Intégration et identités. Stratégies et positions des jeunes issus de l'immigration*, Bruselas, De Boeck Université, 1999, p. 51.

²⁸ CALDUCH y VALLE: : *Modelo teórico...*, *op. cit.*

Bajo este paraguas teórico, las políticas de inmigración e integración intentan resolver un tipo de relaciones que, a priori, sólo conciben como conflictivas. En muchas ocasiones -tómese como ejemplo el modelo francés-, sólo prevén la asimilación, es decir, ocultan superficialmente el problema atendiendo a índices de inserción laboral y escolar, olvidando los estratos culturales más profundos, que responden a la dimensión irracional como las creencias, identidad, autoproyección, sentimientos, percepción, etc. tanto del conjunto de la sociedad como del grupo que se pretende integrar. Es decir, no basta con que el individuo o colectivo excluido parezca o aparente estar integrado. Estos han de sentirse parte de la sociedad y la sociedad ha de reconocerlos como tales.

IV. La religión en la UE

La sociedad europea se caracteriza por su diversidad cultural. Por definición, ya que está compuesta por países, que aunque comparten una parte de la misma historia, poseen tradiciones y creencias propias y diferenciadas. Las sucesivas ampliaciones han pronunciado las disimilitudes entre los Estados miembros, sobre todo con la incorporación de los países de la Europa central y oriental. Pero estas diferencias aún se acentuarán más: los países candidatos –como Turquía o Macedonia –, y algunos candidatos potenciales –como Albania, Bosnia Herzegovina o Kosovo –, han vivido una historia propia, que ha generado una cultura bien diferente a la de la UE-15. Sus religiones mayoritarias tampoco se corresponden con las de los países más occidentales del Viejo Continente: el Islam ocupa un lugar central, cuando no lo ocupa todo.

A esta realidad y perspectiva de futuro, hemos de añadir las interacciones culturales que vienen de la mano de los flujos migratorios internacionales: de los inmigrantes que ‘están de paso’ y de aquellos que residen y participan activamente en la sociedad, a los que suceden generaciones de nacionales europeos, que, más allá de su nacionalidad o estatuto de ciudadano, poseen una identidad diferenciada. La pretendida unidad de valores pierde su razón de ser en la UE, dejando paso a una *pluralidad de sistemas de valores que coexisten en un territorio que, antaño, fue considerado como la base de los valores tradicionales y de la cultura occidental*²⁹. Una pluralidad de valores marcada por las diferentes culturas, por las disímiles creencias y religiones.

²⁹ BORRÀS, Alegria: “La sociedad europea multicultural: la integración del mundo árabe”, en A. BORRÀS, y S. MERNISSI, S. (ed.): *El Islam jurídico y Europa*, Ed. Icaria Antrazyt, Barcelona, 1998, p. 164.

Se perfila, en definitiva, una nueva Europa definida, *en el plano de lo religioso, por cuatro fenómenos diferentes: la convivencia de los diversos cristianismos (desde el catolicismo al protestantismo pasando por la religión ortodoxa...), la aparición de nuevos movimientos religiosos, la irrupción de las sectas y la penetración del Islam*³⁰.

IV.1. Aspectos genéricos

El panorama religioso de la Unión Europea previo a las dos últimas ampliaciones hacia el Este estaba compuesto –a grandes rasgos, y con las cautelas que exige la lectura de este tipo de datos– por un 55% de católicos, un 20% de anglicanos, un 10% de ortodoxos y un 2,5% de musulmanes. Los budistas alcanzaban aproximadamente los dos millones y los judíos el millón. Las ampliaciones incorporarían a la UE 52,5 millones de católicos, 28 millones de ortodoxos, 6,5 millones de protestantes, 200.000 judíos y otros 200.000 musulmanes³¹.

El 7 de diciembre de 2000 –por lo tanto, varios años antes de las últimas ampliaciones comunitarias– se firmaba y proclamaba en el Consejo Europeo de Niza la *Carta de los derechos fundamentales de la UE*³². Dicha Carta recoge, en su artículo 10, que *toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión y que ello implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, a través del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos.*

La religión vuelve a estar presente en el artículo 21, que la Carta dedica a la no discriminación: *se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, región o convicciones [...]*, y posteriormente en el 22 cuando subraya que la *Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística.*

³⁰ CATALÁ RUBIO, Santiago: “El pluralismo religioso en el seno de la Unión Europea”, en *Encuentros multidisciplinares*, n° 18, septiembre-diciembre de 2005.

³¹ *Ibidem*.

³² 2000/C 364/01. Publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas el 18.12.2000.

Por su parte, el *Tratado de funcionamiento de la UE*³³ establece, en su artículo 17, que la *Unión respetará y no prejuzgará el estatuto reconocido de los Estados miembros, en virtud del Derecho interno, a las iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas; [...] y a las organizaciones filosóficas y no confesionales [...] y, reconociendo su identidad y su aportación específica [...] mantendrá un diálogo abierto, transparente y regular con dichas iglesias y organizaciones.*

En la práctica, existe un diálogo, ausente de base jurídica, entre la UE y las diferentes comunidades religiosas que en ella cohabitan. Se trata de unas relaciones informales, aunque regulares, entre la Comisión –representada por el *Grupo de Consejeros Políticos del Presidente*- y las diferentes representaciones religiosas (oficinas de las grandes religiones cristianas oficiales; oficinas de las asociaciones cristianas de menor peso, como las órdenes religiosas; oficinas de otras confesiones religiosas, como la judía, musulmana, budista). Para la Comisión, dichas representaciones son *actores de la sociedad civil y factores que indican cómo es la dimensión ética del proceso de unificación europea*³⁴, y estas relaciones le interesan en la medida en que le ayudan a conocer valores concretos referidos a las dimensiones espiritual y ética de algunas de sus políticas.

IV.1.1. Religión vs. Cultura

La cultura, desde un punto de vista internacional, aparece bajo dos formas diferentes pero interconectadas: como factor cultural y como relaciones internacionales culturales. *La cultura como factor, hace referencia a los aspectos más permanentes y estructurales de cada una de las diversas culturas que coexisten en una misma sociedad internacional. En cambio, las relaciones internacionales culturales, se constituyen a partir de los flujos o intercambios de los principales contenidos culturales que se realizan entre los actores internacionales*³⁵. Este segundo aspecto ya ha sido explicado

³³ Versión consolidada del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 9.5.2008.

³⁴ PETSCHEN, Santiago: “La religión en la Unión Europea”, en *UNISCI Discusión Papers*, nº 16, enero de 2008, p. 56.

³⁵ CALDUCH CERVERA, Rafael: *Cultura y Civilización en la Sociedad Internacional* Publicado, 2003, p. 11. El documento se puede obtener en <http://www.analisisinternacional.net/documentos.htm>. Ver también Idem: *Iglesia, Estado y Sociedad Internacional*, en *Libro homenaje a D. José Jiménez y Martínez de Carvajal*, Ed. Universidad San Pablo-CEU, Madrid, 2003, pp. 299-323.

en el marco de los procesos de integración cultural, por lo que ahora nos centraremos en el carácter factorial de la cultura.

La cultura está condicionada a corto y medio plazo: sus cambios *sólo pueden desarrollarse plenamente como resultado del relevo* de unas generaciones por otras, *pues sólo en semejantes circunstancias es posible el cambio profundo de mentalidad y de forma de vida (valores; ideas; conocimientos; hábitos de conducta; etc.) que sumado al cambio político y económico de las sociedades permite el necesario cambio en la estructura general*³⁶. La experiencia histórica vital del individuo o colectivo humano configura la estructura interna de la cultura, que a su vez puede ser dividida en su dimensión racional (conocimientos, representaciones y manifestaciones artísticas, etc.) e irracional (ideología, creencias, religión).

La religión, por lo tanto, se integra en la dimensión irracional de toda cultura –también llamada emotiva o afectiva, en oposición a la dimensión racional– y, como tal, determina la conducta moral y fomenta/mantiene las tradiciones, a la vez que contribuye a la construcción de identidades.

En este contexto, conviene explicar que las sociedades europeas tienden hacia la secularización, o, más correctamente, hacia la *desesclesiastización* e individualización religiosa³⁷: la mayor parte de la *población ha dejado de participar en las prácticas religiosas tradicionales [...], manteniendo al mismo tiempo niveles relativamente altos de creencias religiosas individuales privadas*. Este deterioro de las prácticas religiosas ha sido entendido por la propia sociedad en términos de progreso hacia una sociedad más moderna, creándose una especie de identidad “secular” sobre la base de una identidad europea cristiana, que dificulta la voluntad de algunos de definir la cultura y/o identidad europea en términos religiosos. El propio preámbulo de la Constitución Europea llevó a un amplio debate sobre la conveniencia de mencionar las *raíces cristianas* de la UE, consideración que fue desestimada y sustituida por otra más genérica: *herencia cultural, religiosa y humanitaria*.

³⁶ *Ibíd*em, p. 12.

³⁷ CASANOVA, JOSÉ: “La inmigración y el nuevo pluralismo religioso. Una comparación Unión Europea / Estados Unidos”, en *Revista Cidob d’afers internacionals*, nº 77, mayo- junio de 2007, p.17.

A pesar del proceso de secularización de las sociedades modernas, *la religión y las identidades religiosas y confesionales públicas desempeñan un importante papel en el proceso de incorporación de nuevos inmigrantes*³⁸, de ahí la paradoja de que los inmigrantes sean más religiosos en la sociedad de acogida que lo que fueron en su país de origen. Esta actitud constituye una respuesta adaptativa al nuevo mundo.

IV.2. Asociacionismo religioso

Los inmigrantes que llegan a la sociedad de acogida se han de enfrentar a problemas de entendimiento, cultural o lingüístico, que dificultan su inserción en el mercado laboral y en la propia sociedad. Esta situación se transforma con las sucesivas generaciones, ya naturalizadas, aunque pueden quedar residuos: en ocasiones, la lengua de comunicación dentro del seno familiar no es la del país de residencia y las reducidas relaciones sociales hacen que los niños no utilicen la nueva lengua hasta su escolarización. Es esta la primera puerta del fracaso escolar y posteriormente de la difícil inserción laboral.

Más allá de los mecanismos de integración que puedan desarrollar las instituciones y organismos públicos, como parte de sus políticas o/y medidas sociales, los inmigrantes se pueden encontrar respaldados por numerosas organizaciones o asociaciones (de índole religiosa, cultural, étnica...), que les apoyan durante su asentamiento. Es más, una de las primeras acciones que toman los inmigrantes cuando deciden rechazar el proyecto migratorio de retorno, y contemplan la posibilidad de instalarse en la sociedad recién descubierta, es asociarse. Y lo hacen atendiendo principalmente a criterios religiosos (como son las asociaciones islámicas que unen a musulmanes originarios de diferentes países o incluso los locales que funcionan como mezquitas), y/o regionales – nacionales (asociaciones de latinoamericanos, de búlgaros, etc.).

Las actividades asociativas, que se desempeñan mediante dinámicas reticulares, favorecen el intercambio de experiencias –fomentando los vínculos entre los miembros de las diferentes colectividades–, ayudan en la búsqueda de empleo, ofrecen a sus miembros apoyo jurídico, refuerzo educativo (clases de lenguas)..., y contribuyen tanto a la sociabilización y adaptación del inmigrante en la sociedad de acogida como a la sensibilización y concienciación de la sociedad respecto de la realidad migratoria.

³⁸ *Ibidem*, p. 22.

Diversos estudios sobre las construcciones de la identidad en las comunidades de inmigrantes muestran el deseo, sobre todo de las segundas y terceras generaciones, de desmarcarse del modelo impuesto, que puede corresponder al de la sociedad de origen, al de la de acogida o a ambos. En esa búsqueda de identidad, desempeña una función relevante la religión de sus antepasados, que puede ser modificada para adaptarse a la nueva situación, o bien puede ser reinterpretada volviendo a sus fuentes. En todo caso, los vínculos que se establecen entre los miembros de las asociaciones religiosas suelen ser más fuertes que los surgidos en otro tipo de agrupaciones, ya que además de construir un proyecto de vida similar, se comparten códigos profundos, creencias, rituales, etc. La religión se convierte en un elemento identificador que integra al grupo, pero también en un elemento diferenciador respecto del resto de la sociedad.

De la migración internacional emergen asimismo comunidades transnacionales, que son aquellas *formadas por individuos o grupos de individuos, asentadas en diferentes sociedades nacionales, que comparten referencias e intereses comunes –territoriales, religiosos, lingüísticos– y utilizan redes transnacionales para consolidar la solidaridad más allá de las fronteras nacionales*³⁹. Desarrollan unas dinámicas reticulares que favorecen la continuidad de los movimientos migratorios, a la vez que facilitan la incorporación y adaptación de nuevos inmigrantes a las sociedades de asentamiento⁴⁰. Uno de los ejemplos más destacados de estas estructuras transnacionales lo conforma el Islam, ya que *provee de una base para una organización transnacional fundamentada en una identidad común, generada por la experiencia de ser musulmán en Europa*⁴¹.

Por otra parte, las obras caritativas de numerosas instituciones religiosas (iglesias, mezquitas...) atraen a los inmigrantes más desamparados, que buscan una salida a su situación. Pero los ritos y celebraciones desarrollados en la institución en sí (oraciones, misas...) también atraen a otro tipo de inmigrantes más religiosos, que buscan simplemente compartir con la comunidad religiosa sus creencias, pasando a formar parte de la misma.

³⁹ KASTORYANO, Riva: "Asentamiento, comunidades transnacionales y ciudadanía en Las migraciones internacionales 2000", en *Revista internacional de ciencias sociales*, nº 165, UNESCO, septiembre de 2000, p. 58.

⁴⁰ SÁNCHEZ MOLINA, Raúl: "Mandar a traer", en *Antropología, migraciones y transnacionalismo*, Ed. Universitas, Madrid, 2005. 17.

⁴¹ KASTORYANO, Riva: "Asentamiento...", op. cit., p. 61.

Como hemos dicho, estas asociaciones o comunidades religiosas, desempeñan una función de sensibilización ciudadana: pueden crear campañas, organizar congresos u otras actividades culturales, pero también participan en foros sociales y en órganos de consulta. En este sentido, la Unión Europea ha mostrado su interés por mantener una comunicación abierta, transparente y regular con los representantes de los intereses sociales, culturales, religiosos... y aunque la relación entre el Estado y las asociaciones religiosas no forma parte de las competencias de la UE, sí existe una tradición de diálogo entre la Comisión y las religiones, las iglesias y las comunidades religiosas. La Comisión considera que el diálogo intercultural e interreligioso puede prevenir la radicalización violenta y el terrorismo⁴², y por ello organiza regularmente conferencias, seminarios y reuniones con el objetivo de reforzar el entendimiento mutuo.

V. Conclusiones: religión, elemento integrador

La UE se define por su diversidad cultural y religiosa. El panorama cultural de cada Estado miembro ha sido dibujado por su evolución histórica, y las relaciones culturales mantenidas entre los mismos son, por excelencia, ejemplos de relaciones de cooperación. Pero la diversidad aún no ha alcanzado su punto álgido: las próximas ampliaciones modificarán el cuadro religioso, concediendo un lugar destacado al Islam y a otras religiones hoy minoritarias en el seno de la UE. Los movimientos migratorios hacia el Viejo Continente, iniciados con la descolonización y pronunciados tras la II Guerra Mundial, abrieron las puertas de la alteridad y enriquecieron culturalmente a la Unión, quien se ha visto obligada a (re)definir políticas sociales, de inmigración y de integración.

Los inmigrantes representan más del 5% de la población de la UE. Sin embargo, no se sienten parte entera de la sociedad cuyo futuro están construyendo. Y no lo sienten ni ellos ni, en muchas ocasiones, sus sucesivas generaciones, que ya son ciudadanos europeos de plenos derechos. La Unión y cada Estado miembro individualmente han detectado este problema, al que intentan poner fin mediante políticas de inmigración e integración, pero también fomentando un diálogo intercultural e interreligioso fluido y transparente.

La sociedad europea tiende hacia la secularización, al mismo tiempo que la religiosidad se impone entre los inmigrantes recién llegados como respuesta de

⁴² COM (2005) 313 final.

adaptación a la nueva realidad que les toca vivir. No se trata, sin embargo, de procesos excluyentes, que agudizan las diferencias, dificultando la integración sociocultural. Antes bien: las religiones unen, *asocian*, a los inmigrantes en comunidades religiosas (nacionales y transnacionales) que posteriormente les representarán institucionalmente.

El asociacionismo religioso por una parte –y más aún si se trata de religiones minoritarias–, contribuye a la (re)construcción de la identidad del inmigrante, haciéndole sentir miembro, parte integrante, de una comunidad más amplia (local, nacional e incluso transnacional) que le respalda durante su asentamiento en el nuevo país. Sería éste el caso de los inmigrantes musulmanes, que de por sí ya forman parte de la *Umma* o comunidad islámica global. Cuando el recién llegado comparte la religión mayoritaria de la sociedad de acogida, el proceso de integración puede acelerarse: la pertenencia a la comunidad religiosa mayoritaria supone, en gran medida, la acogida de la sociedad en sí misma, ya que el *alter* deja de ser percibido como tal (sería el caso de los latinoamericanos en países de mayor tradición –y práctica –religiosa, como Italia o España).

Por otra parte, las asociaciones y comunidades religiosas se convierten en interlocutores válidos ante las instituciones europeas, y, partiendo de una perspectiva secular, consiguen que el factor religioso vuelva a la escena política: su consulta se vuelve imprescindible para medir la dimensión ética de ciertas políticas, su calado social y aceptación; pero también para tomar la temperatura a la sociedad y desarrollar el pluralismo, la solidaridad y la tolerancia. Y es que las religiones, minoritarias o no, son parte fundamental de la cultura, un sustrato de la sociedad misma.

La Migración de Musulmanes a México

Román López Villicaña

Jefe del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política-
Fundación Universidad de las Américas-Puebla

Doctor en Relaciones internacionales por la Universidad Nacional Autónoma
de México

INMIGRACION, MUSULMANES, MÉXICO, CHIAPAS

Resumen

El presente artículo es una descripción de la inmigración de musulmanes a México. La migración musulmana ha encontrado muchos obstáculos para adaptarse, siendo el principal el que la sociedad mexicana es mayoritariamente católica. Este hecho, ha ejercido una fuerte presión para que los musulmanes se conviertan al cristianismo o al menos dejen a sus hijos convertirse e integrarse a la sociedad mayoritaria. Hoy, en un mundo globalizado existe la posibilidad de que se establezca en México una comunidad musulmana, sin embargo la comunidad morabaita que se estableció en Chiapas trata de aislar a la comunidad del resto de la sociedad, lo que no será bueno para la creación de un Islam sincrético que pueda expandirse en México.

IMMIGRATION, MUSLIMS, MEXICO, CHIAPAS

Abstract

Present article is a long description of Muslim immigration to Mexico. This migration has been a different one because Mexican Society is mostly Christian Catholic. When Muslims arrived they found a hostile environment for the practice of their religion, so many of them became Christians or let their kids to convert to Catholicism so they integrate fast into Mexican society. Today in a globalized world there is a possibility of having a Muslim community in Mexico, nonetheless the community which was founded in Chiapas is Moratibun and tries to isolate the small community from the rest of Mexican society, instead of creating a syncretism which can spread in the society.

Sumario

I. Introducción.- II. La primera migración.- III.- La segunda migración.-IV. El marco legal.- V. La migración legal.- VI. La Comunidad chiapaneca.- VII. Consideraciones finales

I. Introducción

Personas de religión musulmana han llegado a México en diferentes tiempos y en distintas cantidad. Sin embargo, una comunidad de esta religión nunca ha podido enraizarse en México, por diversos factores. Entre ellos, destaca el hecho que la mayor parte de estos migrantes eran campesinos cuyo Islam no estaba profundamente arraigado, y no había entre ellos doctos en la materia, o guías espirituales que los apoyaran. Han sido los llegados en los movimientos migratorios recientes quienes han logrado establecer al menos una mezquita en el norte del país, en la ciudad de Torreón y una Musalla en la ciudad de México, sin que por esto sea notorio o cause problemas al resto de la sociedad.

Las características de las comunidades islámicas del norte y el centro del país son diferentes: la del norte tiene más arraigo pues se estableció por los migrantes sirio-libaneses que llegaron al país a fines del siglo XIX y principios del XX, aunque son en su mayoría chiítas. En tanto que la Musalla de la Ciudad de México es de reciente creación, y puede decirse que se estableció por la última oleada de musulmanes llegados y conversos mexicanos, amén de la población flotante de musulmanes acreditados en las actividades diplomáticas en México.

Los musulmanes, al llegar a México, se han encontrado con un ambiente hostil al desarrollo de su religión y de sus costumbres. Podemos decir que estas dificultades arrancan desde la colonia hasta la dictadura porfirista, que les permite la entrada a fines del siglo XIX. Luego, la comunidad si bien ha visto reducidas sus dificultades desde el punto de vista legal, la presión social, y la barrera cultural que separa a musulmanes de la mayoría de la población ha seguido siendo un obstáculo importante.

Hace poco personas de religión musulmana, aseguraban que México era el único país en el mundo en donde la población islámica se reducía en tanto que

en el resto del mundo estaba en pleno crecimiento. Esto parece ser cierto pues aquellos musulmanes que llegaron en la oleada de principios del siglo XX, morían poco a poco de vejez, en tanto que sus hijos se convertían y asimilaban rápidamente a la mayoría católica de la población. Aunque la cantidad de población musulmana que ha llegado a México hasta ahora ha sido siempre muy reducida, (0,05% de la población), creemos que esta población se vio enfrentada a dos grandes obstáculos que son: 1) la legislación mexicana que se aplica a los extranjeros tiende a que estos se integren de manera rápida a la cultura del país y 2) creemos que México es un país que absorbe e integra con relativa facilidad a poblaciones extrañas.

Hoy, las posibilidades para que una comunidad musulmana se arraigue en México son muchas, pues la revolución de las comunicaciones hace que los contactos antes difíciles hoy sean inmediatos, y que haya mayores conversiones de mexicanos a esa religión. Hoy los musulmanes en México ya no están en reducción sino en crecimiento, aunque un crecimiento muy lento, como lo muestra la flamante comunidad islámica de Chiapas.

El objetivo del presente ensayo es, pues, estudiar las migraciones de musulmanes a México, ver su impacto y hacer una evaluación de sus perspectivas en México.

II. La primera migración

El estudio de la primera etapa de la migración musulmana hacia México, la que parte del establecimiento de la colonia española hasta el siglo XIX, es bastante difícil de estudiar pues hay una enorme escasez de fuentes para su estudio. Sin embargo, sobre el periodo prehispánico, el Profesor Mohamed Hamidullah afirma, rayando en lo insólito, que los musulmanes del norte de Africa fueron los primeros en descubrir América, particularmente el camino de Brasil: Los primeros europeos que llegaron a América bajo Cristóbal Colón y sus sucesores encontraron allí negros. A pesar de la destrucción de documentos históricos, hay lugar para creer que no solamente los musulmanes de Africa Negra, sino también los Bereberes participaron en la colonización de América, como lo sugiere el nombre de Brasil, dado que Birzala es el nombre de una tribu bereber muy conocida y que los miembros de esta tribu se apellidan con el nombre colectivo de Brazil, y que esta palabra no es ni brasileña, ni europea. Se sabe –continúa- el caso parecido de La Palma en las

Islas Afortunadas de Canarias, que se llamaban antes (de los españoles) Bene Hoaró, según el nombre de otra tribu bereber Bani Huwara. Estas relaciones africano–americanas de los musulmanes continuaron como lo testimonian muchos hechos históricos, hasta la caída de la España Musulmana y el comienzo de la colonización europea de América¹.

La primera oleada de musulmanes hacia México vino con la conquista. En este tiempo una gran cantidad de judíos y musulmanes (todavía no expulsados porque se consideraban importantes para el Estado) aprovechan la apertura de las nuevas tierras para escapar a la creciente presión de los cristianos católicos, que se habían apoderado ya de casi toda la Península Ibérica e intentaban limpiarla de minorías religiosas. Al respecto, baste recordar las leyes de Partida de la segunda mitad del siglo XIII, que estaban dirigidas contra los judíos y moros herejes. Dichas leyes castigan la herejía con la pena de muerte en la hoguera, pérdida de bienes y privación absoluta de desempeñar cargos y empleos públicos².

También por esta época se resucitó las leyes de santuarios³ y, una vez caída Granada, se dictó la expulsión general de los judíos de todos los reinos de España y sus posesiones, el 31 de marzo de 1492⁴. La expulsión de los moros se da entre 1609 y 1614, aunque de facto se tarda un poco más. Tanto judíos como musulmanes eran en su mayoría, una parte hábil e industriosa de la población de la cual se perdió España⁵.

A pesar de la persecución desatada por los cristianos, muchos escondieron su religión (tanto para judíos como para musulmanes es lícito esconder la religión ante el peligro) y lograron pasar al Nuevo Continente, aún con la prohibición dada por el Emperador Carlos V, en la real cédula de Valladolid del 15 de septiembre de 1522, donde decía: ninguna persona nuevamente convertida a nuestra Santa Fe Católica de moro o judío, ni sus hijos pueden pasar a Las Indias sin expresa licencia nuestra.

¹ HAMIDULLAH, Mohamed: *El Islam*, Madrid, Asociación Islámica de España, 997, p. 258.

² TORO, Alfonso: *Los judíos de la Nueva España*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, p. XVIII.

³ Dicha ley prohibió a judíos y moros el uso de la seda, oro, plata y piedras preciosas, además de obligárseles a vivir en barrios especiales separados de los cristianos.

⁴ TORO, Alfonso: *Los judíos...*, *op cit*, p. XXIII.

⁵ POLIAKOV, León: *Historia del Antisemitismo*, Barcelona, Muchnik, 1982, p. 256.

La ley 24 Título V libro VII establece que con gran diligencia inquieran y procuren saber los virreyes, audiencias, gobernadores y justicias, que esclavos o esclavas berberiscos o libres, nuevamente convertidos de moros e hijos de judíos que residan en las Indias y en cualquier parte, echen de ellas los que hallaren y los envíen a estos reynos en los primeros navíos que vengan, y en ningún caso se queden en aquellas provincias⁶. A pesar de las prohibiciones, quizá el primer judío que hizo la travesía fue Luis de Torres que acompañó a Colón en su primer viaje⁷. Tiempo después con Cortés en 1521 también llegan judíos y moros que logran evadir las prohibiciones. Para 1545 se decía que había en la Nueva España 1385 colonos españoles de los cuales 300 eran judíos y moros⁸. Francisco Fernández del Castillo, citado por Seymour Liebman, decía que para 1550 la colonia española de México, estaba compuesta en su gran mayoría por judíos sobre católicos y que en la ciudad de México había un Gran Rabino⁹. Es muy probable que entre estos también hubiera moros pues estos convivieron juntos en España y ambos sufrían de las mismas persecuciones.

La reaparición de la Santa Inquisición y la aplicación estricta de sus leyes en las colonias después de los años treinta del siglo XVI, hizo que un gran número de judíos y moros se refugiaron y asimilaran en Tabasco y la península de Yucatán, dónde encontraron el lugar perfecto para escapar a las persecuciones. Sin embargo, la supervivencia salió cara, pues el aislamiento los llevó a perder contacto con el resto de la diáspora lo que a su vez llevó paulatinamente a la asimilación aunque dejando rastros de su existencia como la vigilia, los alfajores, el matzot, el frijol con puerco (adaptado al animal impuro pero procedente de una antigua receta sefaradita) y el pan de trenza, que todavía hoy se consumen. Lo mismo ocurrió con los moros, terminaron asimilándose. Debe agregarse que otra corriente partió hacia el norte a Nuevo León y Tamaulipas¹⁰, donde el aislamiento del centro agrominero mexicano permitió la sobre vivencia al costo de la asimilación.

⁶ TORO, Alfonso: *Los judíos...*, *op cit*, p. XXIII.

⁷ *Ibidem*.

⁸ LIEBMAN, Seymour B.: *The Jews in New Spain*, University of Miami Press, Coral Gables, 1970, p. 42

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem.*, p. 81

Dentro del contexto de la Colonia también llegan a México africanos musulmanes, en calidad de esclavos. Como dice Bonfil Batalla "...en el siglo XVI fueron traídos a nuestras costas esclavos cuya procedencia era de Cabo Verde, Wolof (de Senegal), mandingas y mendes..."¹¹, que como se sabe muchos de estos ya estaban islamizados. Baste recordar que los mandingas fundaron el poderoso Imperio de Malí, que ayudó a extender el Islam en amplios territorios de Africa Occidental, y cuyos reyes fueron ampliamente conocidos por su devoción y el Hadj que realizaban regalando grandes cantidades de oro a su paso.

Bonfil Batalla también dice que en siglo XVI fueron traídos esclavos blancos que procedían del norte de Africa y se les llamaba berberiscos¹². Es obvio que estos fueron musulmanes. Estos musulmanes aunque hayan ocultado su religión, su mezcla con la población indígena y la conversión forzosa por sus amos, aunado al aislamiento de sus comunidades de origen los llevó a perder de una generación a otra su identidad religiosa. Cuando el negro o berberisco llegaban, lo primero que recibían era el bautismo, y después el Santo Oficio se encargaría de que observaran y respetaran la religión católica.

Esta primera oleada de musulmanes en México apenas si dejó rastro en México. Sin embargo mucha de la cultura islámica venía ya dentro de los mismos españoles, que la dejan en la arquitectura colonial como lo muestran la capilla real de Cholula, el Rollo de Tepeaca, los alfarjes, celosías, zaguanes, acequias, norias, alcabalas, cultivos y sistemas de irrigación que tanto contribuyeron al desarrollo de la colonia.

Un subgrupo de musulmanes llegó a México durante la intervención francesa. En esos años gobernaba Egipto el célebre Mohamed Saíd, cuyo preceptor había sido Ferdinand de Lesseps. Saíd gobernó Egipto de julio de 1854 a enero de 1863, y le otorgó a su antiguo maestro la concesión para constuir el canal de Suez, con lo que trabó una estrecha amistad y alianza con el emperador Napoleón III¹³.

¹¹ BONFIL, BATALLA, Guillermo: *Simbiosis de Culturas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 140.

¹² *Ibidem*.

¹³ SINOUE, Gilbert: *El último faraón*, Barcelona, Ediciones B, S.A., Barcelona, 1993, p. 140.

De acuerdo con Lilia Díaz en la Historia General de México de El Colegio de México dice: Napoleón le pidió al Sultán de Egipto (sic) un batallón de negros del Sudán y de Nubia... Dicho batallón llegó a Veracruz desde Alejandría. El aspecto de estos negros espantaba a la población del puerto y se esparcieron infinidad de consejas acerca de ellos. se decía por ejemplo que eran antropófagos. Dichos soldados llevaron a cabo varias excursiones en los alrededores de Veracruz donde se distinguieron por su valor, buena puntería y disciplina. De los 447 individuos embarcados en Alejandría el 8 de enero de 1863, regresaron a esa ciudad el 27 de mayo de 1867, 321 personas¹⁴. Esto quiere decir que 126 egipcios se quedaron para siempre en México. Un grupo de investigadores egipcios que estuvieron de visita en la Universidad de las Américas-Puebla a principios de los años noventa, trataron de indagar el paradero de esos egipcios, pero no encontraron nada. Al parecer este contingente de musulmanes egipcios y sudaneses terminó integrándose totalmente a la sociedad mexicana. Se dice que en la comunidad de Coyolillo cerca de Jalapa, hay una gran cantidad población negra, la cual habrá que investigar si son descendientes de estos inmigrantes.

III. La segunda migración

La segunda ola de migración musulmana a México se da con la llegada los llamados turcos al país a fines del siglo XIX y principios del XX. Estos turcos resultaron ser en realidad árabes, apodados turcos por el pasaporte otomano que ostentaban. Dentro de este grupo árabe de origen sirio-libanés-palestino, llegó un gran número de musulmanes al país, aunque debe decirse que la mayor parte de ellos fueron cristianos, tanto maronitas como ortodoxos.

Se dice que el primer libanés que llegó a México fue Butrus Raful, quien llega con un grupo de inmigrantes españoles y desembarca en Veracruz el año de 1878. A este le siguieron Santiago Sauma en 1879 y se dice que fue el precursor de la colonia libanesa de Yucatán. En 1880 llegan Issa Abdalá y Marcos y Jacobo Touché originarios de Belén Palestina y se les considera fundadores de la colonias árabes del norte del país, es decir de las de Monterrey y Torreón¹⁵. Es interesante observar que ellos traían ya las dificultades que los

¹⁴ HILL, Richard & HOGG, Peter: *A Black corps d'élite*, Michigan State University Press, East Lansing, 1995, p. 21.

¹⁵ DIAZ DE KURI, Martha y MACLUF, Lourdes: *De Libano a México: crónica pueblo emigrante*, Gráfica de Creatividad y Diseño S.A., 1995, Capítulo la llegada a México.

enfrentaban en su tierra natal. Es decir, para esa época ya eran claras las líneas de identificación de las poblaciones del Imperio Otomano. Así la población que se asienta en México, la cristiana, se decía a sí misma fenicia, en tanto que aquella que era de religión musulmana o de la secta islámica druza, se decía árabe.¹⁶

La distribución de la población recién llegada a México se fue dando conforme a los puertos de entrada. Los que llegaban por Progreso Yucatán tendían a quedarse en Mérida y sus alrededores. Los que llegaron por Tampico, tendía a quedarse en Tamaulipas (existe una ciudad de nombre Bagdad cerca de Matamoros, donde se asentaron iraquíes), o se distribuyeron hacia Nuevo León y Coahuila. Los que llegaron por Veracruz algunos se quedaron en el puerto y anexas y otros avanzaron hacia la capital, quedándose en puntos intermedios como Córdoba, Orizaba y Puebla.

Cabe destacar aquí la labor llevada a cabo por el inmigrante libanés Don Domingo Kuri radicado en el puerto de Veracruz, quien sin ser cónsul se dedicó mucho tiempo a ayudar a los recién llegados. Así se cuenta que ayudó a un numeroso grupo de musulmanes que había sido rechazado por la inspección sanitaria y lloraban desconsoladamente. Don Domingo buscó a un médico amigo suyo quien certificó que los musulmanes gozaban de buena salud pudiendo entrar al país. También, los envió a Torreón, lugar donde sabía que vivía una pequeña comunidad de musulmanes y a otros al Istmo de Tehuantepec junto a un grupo de libaneses de Deir el Qamar y a varias familias iraquíes¹⁷.

La comunidad musulmana de Torreón se sabe estableció la primera mezquita de México. En tanto las familias que emigraron al Istmo al parecer se integraron, pues no se sabe de la existencia de musulmanes en el área. Como se mencionó al inicio del presente ensayo, el número de inmigrantes nunca fue muy grande entre 1910 y 1919. Entraron al país un total de 195 personas, también entre 1920 y 1929. El total de inmigrantes fue de 572¹⁸. Esto ha

¹⁶ MARTINEZ MONTIEL, Luz María: "The Lebanese Community in Mexico Its meaning, importance and the history of it's communities", en Albert HOURANI et al.: *The Lebanese in the World a century of Emigration*, Londres, IB Taurus & Co., 1992, p. 390.

¹⁷ DIAZ DE KURI, Martha y MACLUF, Lourdes: *De Líbano a México...*, op.cit., ver. "Capítulo Formas y causas de la distribución regional".

¹⁸ PAEZ OROPEZA, Carmen Mercedes: *Los libaneses en México: asimilación de un grupo étnico*,

dado como resultado que el porcentaje histórico de la población libanesa en México nunca excediera el 0,05% del total de la población nacional. Si a ese porcentaje le quitamos a los cristianos maronitas, los cristianos ortodoxos, los judíos y los druzos, tenemos que la migración de población musulmana fue realmente marginal.

Los libaneses al llegar no sólo cambiaron de continente sino también de identidad, así muchos adoptaron nuevos nombres. Dada la dificultad de pronunciar sus nombres originales, las autoridades mexicanas los registraban como mejor escuchaban. Así Wehbe se convirtió en Cuevas; Zzaher en Dajer; Ibrahim en Abraham; Mihlan en Milán; o simplemente repetían su primer nombre como apellido, como los casos de Jorge, Miguel o José. Muchos para evitarse confusiones cambiaron sus apellidos por los más comunes como López o García. Otros más educados tradujeron sus apellidos: Harb se volvió Guerra; Hakim pasó a Joaquín e incluso hubieron casos curiosos como el de la Señora Guardille Isbora que terminó siendo Rosita Ibarra¹⁹.

Con estos cambios muchos olvidaron su pasado cultural y pronto adoptaron las costumbres de su nuevo país. También tomaron algunos la religión de la mayoría o casaron a sus hijos e hijas con aquellos libaneses exitosos desde el punto de vista económico como los cristianos maronitas, lo que les lleva a abandonar el Islam. La presión social si bien no hizo que los recién llegados cambiaran de religión, sí ayudó a que sus hijos se convirtieran y se casaran los cristianos libaneses. En general, la integración a México fue muy rápida. De una generación a otra la proporción de la población que hablaba árabe se perdió en un 70%. En la tercera generación sólo el 2,17% hablaba su lengua original, y para la cuarta generación ya se había perdido por completo²⁰. La integración por su parte facilitó el ascenso social de los recién llegados. Para 1909 la mayoría era aboneros, pero para 1929 la mayoría eran empleados, pequeños comerciantes y algunos incursionaban en pequeñas industrias generalmente la textil o la de la confección²¹.

En el área de Puebla donde el ambiente es mayoritario y profundamente católico, es una muestra de lo que ocurrió con los musulmanes que se asentaron

México, INAH, 984, p. 126.

¹⁹ DIAZ DE KURI, Martha y MACLUF, Lourdes: *De Libano a México...*, op.cit., p. 235.

²⁰ PAEZ OROPEZA, Carmen Mercedes: *Los libaneses...*, op.cit., p. 235.

²¹ Ibidem.

fuera del área de Torreón. Aquí las familias Yunes, Feres, Taja y Exaire llegaron siendo musulmanas. Al principio, como el resto de los libaneses se dedicaron al comercio en abonos. Una vez adquirido algún capital, los Taja y los Feres se dedicaron a la industria textil en donde se destacaron. Los Yunes que originalmente fueron agricultores, se dedicaron a los bienes raíces; y los Exaire se dedicaron al estudio, y entre sus descendientes hubieron médicos exitosos. Al preguntársele a una persona que conoció bien a las familias musulmanas poblanas, dijo que todos sus descendientes se convirtieron al catolicismo, y que en el caso de los Exaire hubo incluso una monja.

Es difícil rastrear a todas las familias que se arraigaron en el país, pero en 1948, en la ciudad de México había 1447 familias libanesas, 71 sirias, 13 palestinas, 5 iraquíes y 5 egipcias. Donde se concentró al mayor número de familias sirias, de las cuales muchas fueron musulmanas, fue en el Estado de Veracruz, 32 en Tamaulipas, 20 en Coahuila y 20 en Puebla. De las familias Palestinas, 111 se asentaron en Nuevo León, 110 en Coahuila y 70 en Tamaulipas. De las familias iraquíes, aparte de las del Distrito Federal, 6 se encontraban en Yucatán, 6 en Zacatecas, 5 en Oaxaca y 4 en Guanajuato. De las familias Transjordanas 11 se establecieron en Tamaulipas y 3 en Jalisco²².

IV. El marco legal

El marco legal bajo el cual llegaron los inmigrantes musulmanes de la segunda oleada fue la ley de inmigración de 1908, que entró en vigor durante el gobierno del General Porfirio Díaz. Esta ley fue decretada para regular los problemas causados por la inmigración turca y china, y para atender el problema de la utilización del territorio mexicano como trampolín para pasar a los Estados Unidos. Esta ley reconoce la completa igualdad de razas y países, y sólo prohibía la introducción de personas afectadas por enfermedades transmisibles, epilépticas, enajenadas mentales, ancianos, raquíuticos, cojos, paralíticos, jorobados, ciegos o aquellos cuyos defectos físicos los hicieran inútiles para el trabajo. También hacía extensiva la prohibición a los anarquistas, mendigos y prostitutas o a aquellos que vivieran a expensas de ellas²³.

²² Ibidem., p. 173.

²³ CARREÑO, Gloria y LOPEZ GOMEZ, Blanca: *Marco legal de la inmigración judía en México 1900-1950*, México, Centro de documentación de la comunidad Ashkenazi de México, 1969, p. 8.

En el expediente Siria III-553 1906 del Archivo histórico Genaro Estrada de la Secretaría de Relaciones Exteriores, hay una carta del Embajador de los Estados Unidos dirigida al Secretario de Relaciones Exteriores de México, en la que se queja de la emigración ilegal a los Estados Unidos de sirio-libaneses quienes, por no poder obtener un pasaje directo a los Estados Unidos, se internaban por Veracruz padeciendo enfermedades peligrosas y asquerosas como el herpes y la tracoma. Existe anexa a dicha carta una monografía sobre el tracoma en caso de que las autoridades mexicanas lo desconocieran²⁴.

En 1923, el General Obregón presentó un proyecto de ley para modificar y suplir las faltas de la ley de 1908, pero por diversos motivos esta ley no se adopta sino hasta 1926. Esta ley creaba el registro nacional de extranjeros, y restringe entre 1926 y 1931 la inmigración por la crisis económica mundial. Dicha ley decía: se desea evitar el ingreso de individuos procedentes de países pobres de cultura diferente a la occidental y de razas exóticas²⁵. Se nota un ligero racismo derivado de las teorías en boga durante el periodo. Agregaba: evitar mezclas que producen degeneraciones en descendientes. Sin embargo, se exceptuaba esto cuando el sujeto en cuestión traía un capital de 10 000 pesos o más.

El 15 de julio de 1927, se restringe abiertamente la inmigración de trabajadores de origen sirio, libanés, armenio, palestino, árabe, turco, indobritánico y chino, por considerar su influencia como factor desfavorable, pues se dedicaban al comercio ínfimo y al agio. A esta prohibición los libaneses radicados en México y agrupados en el Partido Nacionalista Libanés, fundado por Julián Slim, enviaron al Secretario de Gobernación una misiva fechada el 9 de agosto de 1927, con el objeto de que se reintegrara la inmigración de libaneses al país. Dicha misiva dice: *en debida satisfacción al pueblo de México elevamos a usted esta instancia para el efecto de que sea reconsiderado el acuerdo limitativo. (Argumentando contra la ley decían) Que la inmigración de individuos de origen sirio (sic) libanés, palestino, árabe y turco ha llegado a su límite en que la influencia se deja sentir en la economía nacional de manera desfavorable por su aglomeración en los centros urbanos. Ciertamente es que en los centros urbanos se encuentran numerosos comerciantes ambulantes. Esos vendedores no son de origen libanés, con ellos no tenemos liga de ninguna naturaleza y por el contrario nos causan perjuicio en nuestro*

²⁴ Citado por DIAZ DE KURI, Martha y MACLUF, Lourdes: *De Libano a México...*, op.cit., p. 235.

²⁵ CARREÑO, Gloria y LOPEZ GOMEZ, Blanca: *Marco legal...*, op.cit., p. 9.

giro comercial. Nos permitimos manifestar que los pocos libaneses que están viviendo en el país (pues a últimas fechas se ha restringido muchísimo la inmigración) llegan recomendados a parientes y amigos que los ocupan en sus comercios o industrias. El libanés es un colono útil y provechoso al desarrollo comercial y reclamamos el hecho que se nos haga justicia. Por el racismo en boga [agregan] el libanés es una raza estética, forma parte de la raza blanca caucásica. Siempre ha vivido independiente, conservando sus tradiciones morales, monógamo, con vida austera y con vivo y profundo amor a la libertad²⁶.

Las súplicas no fueron escuchadas, y desde el primero de enero de 1930, por decreto, se prohibió la entradas de sirios, libaneses, armenios, palestinos, árabes, chinos, turcos, rusos y polacos, excepto los que vinieran a reunirse con familiares directos naturalizados en México. El 19 de mayo de 1931, por otro decreto se prohibió también la entrada a húngaros (gitanos), plaga de cartomancianos que raptan niños²⁷. Para 1933, aunque nunca se menciona religión, en la circular 250 del Departamento de Migración, del 17 de octubre de ese año, queda explícita la prohibición a la entrada de musulmanes, pues dicho decreto decía que quedaba prohibida la entrada a todos aquellos cuya mezcla de sangre, índice de cultura y costumbres los hagan ser exóticos a nuestra sicología como albaneses, afganos, abisinios, argelinos, egipcios y marroquíes²⁸.

Las restricciones de entrada, aunado a la llegada a un país de mayoría católica, los hizo adaptarse rápidamente. No había forma de volver, había que vivir muy lejos de los paisajes de mezquitas y musallas donde se pudiera compartir la oración comunitaria, lejos de guías espirituales, por lo que fueron rápidamente absorbidos por la mayoría dominante, excepto en el norte del país, donde la presencia de una comunidad más grande los hizo resistir y sobrevivir. La mezquita de Torreón es llamada Comunidad Islámica de la Laguna, y su apoderado y representante es el Sr. César Makhlouf Aki. Se dice que son de rito chiíta, ya que mucha de la comunidad procede del sur de Líbano o de Siria.

²⁶ Ibidem., p. 14.

²⁷ Ibidem., p. 12.

²⁸ Ibidem., p. 17.

En Chihuahua hay una comunidad chiíta activa que ayuda a la Embajada de Irán a traducir su literatura al español. Hubo una mezquita sunnita en Tijuana pero tuvo que cerrar por falta de fieles. En Monterrey hay un buen número de sunnites y es probable que ya se haya instalado una musalla para iniciar oraciones diarias. Existe otra musalla en Cd. Obregón Son., que al parecer ya cerró pues quien la apoyaba con fondos emigró a los Estados Unidos, y también existe un Centro Islámico registrado en Durango, y hay rumores de que se llevan a cabo reuniones sufíes en Guadalajara.

Prueba de la integración a la sociedad mexicana es la del señor Anuar Kuri, entrevistado en la ciudad de México en diciembre de 1999. Al interrogársele sobre su nacionalidad respondió: soy mexicano porque a mí mi papá me escogió esta patria, me escogió la mejor patria del mundo y me enseñó amarla y respetarla y dar la vida por ella. Mi padre me exigió no solamente a ser buen mexicano, sino ser mexicano de lujo para pagarle de alguna manera como los recibió a ellos cuando venían de la nada²⁹.

Como Don Anuar responden hoy la gran mayoría de los libaneses que viven en México. Sin embargo, los descendientes de libaneses celebran anualmente, desde hace 18 años, reuniones de sociabilización en las cuales los hijos de los paisanos como solían llamarse, se conocen y entablan relaciones. Aquí obviamente llegan los que conservaron el apellido. Los que no lo han conservado es porque se han casado con mexicanas o mexicanos y se han integrado totalmente.

V. La migración actual

A partir de los setenta del siglo XX, comenzó a llegar una nueva oleada de libaneses como consecuencia de la guerra civil en ese país. Así muchos libaneses, ya radicados en México, han tendido a ayudar a sus parientes. En el caso de algunos poblanos libaneses, todavía de vez en cuando envían a alguno de sus hijos a que contraigan nupcias con algún pariente lejano en Líbano.

En esta nueva oleada también han llegado musulmanes, que se han casado con mexicanas, entre ellos libios, egipcios, argelinos, iraquíes, iraníes, marroquíes y algunos otros, antes considerados exóticos. A pesar de estas nuevas llegadas, consideramos que sigue siendo difícil para muchos de ellos

²⁹ Ibidem.

seguir conservando su religión, por no haber mezquitas y ser difícil conseguir comida hallal, que deben en muchos casos prepararla ellos mismos y no todos pueden hacerlo por lo que recurren a la comida kosher, aunque esta no se encuentra fácilmente por todo el país. Cabe agregar que en el ambiente de sus nuevas familias les es difícil sustraerse a su nueva realidad, y poco a poco van integrándose a las familias de sus esposas o esposos. En la Ciudad de México donde la comunidad es mayor, donde hay una musalla, y donde existe la facilidad de encontrar comida kosher o hecha por los pakistaníes de reciente llegada, la comunidad da visos de crecer. Estos ya quieren construir una mezquita y un cementerio musulmán aunque no se le ha dado el permiso para hacerlo.

Esta pequeña comunidad islámica se ha visto acrecentada por el cuerpo diplomático de los países islámicos acreditada ante el gobierno mexicano. Así la musalla de México se fundó como Centro Cultural Islámico de México en 1995, luego que dos hermanos de origen inglés se convirtieron al Islam, y uno de ellos Omar Weston estudiara en la Universidad al-Munawarah de Medina, árabe e Islam. Omar junto con Mohamed Abdala Ruiz, un mexicano converso, inauguraron el Centro Islámico de México³⁰.

La comunidad musulmana en México ha comenzado a crecer. No se sabe su número exacto en la ciudad de México pero algunos especulan que son alrededor de 300 musulmanes suníes practicantes. Hay historias que comienzan a circular sobre mexicanos conversos como la del alcohólico que entró en una librería de libros usados, y con el dinero para tomar alcohol compró un Corán viejo y al leer la página en el cual lo abrió, se convirtió a la fe. También se dice que algunos mexicanos cuyos ancestros fueron musulmanes, lo han descubierto y están retomando la fe musulmana.

Contrastan estas historias, con los padecimientos de algunas mexicanas conversas por casamiento con musulmanes, que son despreciadas por sus familiares, y bajo engaño se les da a comer cerdo. El número de conversos mexicanos ha comenzado a crecer, y así aparecen nombres como Yasin Ramírez, Mohamed Abdala Ruíz, Isamil Rafael Hernández o Hashim Ibrahim Cabrera.

³⁰ Ver "Historia del Centro Cultural Islámico de México", en *Al-Ummah*, Boletín Informativo del Centro Cultural Islámico de México, A.C., Vol. 1, no. 10, México abril, 2000.

Los musulmanes de reciente inmigración han tenido que afrontar la ley mexicana de nacionalidad de 1993, la cual dice en su capítulo III artículo 14 que para naturalizarse mexicano el extranjero deberá acreditar que sabe español, que está integrado a la cultura nacional (esto es complicado para los musulmanes, pues Islam es un modo de vida, no solamente una religión) ... tener domicilio en el territorio nacional, y probar su residencia legal en el país por lo menos 5 años inmediatamente anteriores a la solicitud de naturalización y que no ha interrumpido esa residencia...³¹.

El artículo 15 de la citada ley dice que quien desee naturalizarse antes del requisito de 5 años deberá:

- I. Tener hijos mexicanos por nacimiento;
- II. Ser originario de algún país latinoamericano o de la península ibérica.
- III. Haya prestado servicios o realizado obras destacadas en materia cultural, científica, técnica, artística, deportiva o empresarial, que beneficien a la nación³².

Esto, aunado a las dificultades de la lengua, puede hacernos reflexionar sobre un futuro no muy favorable al arraigo de la comunidad islámica en México. Sin embargo, la comunidad está creciendo, y con la revolución en los medios de comunicación, las distancias antes infranqueables, se acortan mucho. En Internet se encuentran muchísimas páginas islámicas, incluso se puede dialogar con shaijs o especialistas en la fe islámica.

VI. La Comunidad chiapaneca

A raíz del conflicto en el Estado de Chiapas, un grupo de españoles, conversos al Islam, hizo su aparición en San Cristóbal las Casas en 1995. Estos encabezados por Aureliano Pérez Yruela o Muhammad Nafi'a, llegaron decididos a establecer una comunidad musulmana entre los indígenas chiapanecos.

Para el año 2001 ya habían fundado, al norte de esa ciudad, la Misión para el Dawa, A.C., e instalado una panadería, un taller de costura, una carpintería,

³¹ SER, *Ley de Nacionalidad*, SER, México, 1993, p. 9.

³² *Ibidem*.

el restaurante La Alpujarra, además de disponer de una madraza (escuela coránica para niños) para niños españoles y chamulas, en local que hacia las veces de mezquita.

Este primer grupo de musulmanes crece de manera rápida atrayendo en su mayoría a indígenas con problemas de religión católica o protestante, la marginación y pobreza extrema, pues los musulmanes les ofrecen, trabajo y una subsistencia digna asegurada, a cambio de adoptar la fe. Para 2001 realizan el primer hadj (peregrinación a La Meca), y lo repiten en 2002 y 2004, gracias a fondos provenientes del exterior.

El éxito en 2001 se vio ensombrecido por la separación de la comunidad, a raíz de la llegada a la ciudad de los sunnís de Omar Weston, quienes atraen a una parte de la comunidad cansada de la rigurosidad de los morabitos españoles. Los morabitos practican un Islam que tiende a aislar a la comunidad de su entorno, al considerar a la sociedad circundante como un peligro contaminante y en consecuencia creando una especie de Estado dentro del Estado.

La comunidad sunní, ahora conocida como la del predio de Molino de los Arcos, se vio beneficiada por el apoyo del Centro Cultural Islámico de la ciudad de México y tiende arraigarse más pues tiende a ser más liberal. Puede tal vez surgir de ahí, un Islam a la mexicana que tenga un mayor impacto en la conservadora sociedad de México.

El éxito de los Morabitos estriba en el férreo control ejercido por el emir Nafi'a sobre sus correligionarios, los cuales no disponen de independencia económica, trabajan en empresas controladas por él, y es él quien se encarga de comercializar los productos producidos por el grupo. También el emir administra los fondos de ayuda recibidos del exterior. Los indígenas conversos tienen ropa, comida, techo, calzado, al igual que sus mujeres e hijos, es decir, que tienen cubiertas todas sus necesidades mientras permanezcan atados al grupo. Esto le ha permitido a esta comunidad expandirse hacia Comitán donde se ha creado una nueva comunidad morabita. Esto puede ser una ventaja o desventaja, pues los que se fueron a la comunidad sunní lo hicieron ante el asfixiante control del emir.

En lo social, el rápido crecimiento de la comunidad morabita y su tendencia a segregarse del resto ha comenzado a llamar la atención de la mayoría

cristiana, notándose su incipiente rechazo. Así un cristiano chamula vecino de San Cristóbal, vecindado frente a la Misión para el Dawa, declaró en entrevista: ... De repente empezaron a gritar (llamado a la oración), todas las noches empezaban a llegar los musulmanes ahí donde se reúnen... yo ya sé que vamos a tener problemas con ellos... Ellos quieren tener muchos hijos porque cuando sean mayoría nos van a venir a cortar la cabeza³³. También en el año 2003 aparecieron pintadas en las bardas del Centro de Desarrollo Islámico de San Cristóbal donde podía leerse: “Fuera terroristas”, “Viva México cabrones”, “Fuera Talibanes”³⁴.

En lo político, la comunidad no se ha aislado, al contrario, ha tratado de pescar en el río revuelto mexicano. Así en 2002 dirigieron una carta al subcomandante Marcos en la que expresaban lo siguiente: la situación no puede ser resuelta bajo la bandera del cristianismo porque es bajo la sombra de sus cruces, vírgenes, torturas y confesiones como se ha generado en México la situación contra la que os habéis levantado en armas... El cristianismo es enemigo esencial de la condición natural del ser humano y por tanto enemigo de su soberanía y su libertad³⁵.

La naciente comunidad musulmana morabita de México parece que tendrá dificultades en su aceptación. Su éxito económico no implica que pueda crecer y expandirse a todas las clases sociales. Esto lo podrá hacer un Islam mexicanizado, uno flexible que acepte compartir algunas de las profundas tradiciones mexicanas. Es posible que este Islam sea el sunní de Omar Weston. Habrá que estar atentos a su desarrollo.

VII. Consideraciones finales

Como hemos podido observar, las dificultades para el establecimiento de una comunidad islámica en México han sido diversas. Las leyes, el escaso número de inmigrantes de esa religión y la capacidad integradora de la cultura mexicana han impedido que se arraigue. Los primeros musulmanes que ingresaron al país no tuvieron opción de conservar su religión porque fueron

³³ MORQUECHO, Gaspar: *Bajo la Bandera del Islam*, San Cristóbal Las Casas, Ediciones Pirata, 2004, p. 32.

³⁴ Ibidem, p. 33.

³⁵ Ibidem, p. 37.

convertidos y bautizados por la fuerza. La presencia de instituciones, como la Santa Inquisición, dejó escaso margen de maniobra a esos grupos.

Los egipcios-sudaneses llegaron junto a una invasión extranjera a México, por lo que aquellos que se quedaron tuvieron que ocultarse y asimilarse rápidamente. No fue sino hasta los inicios del siglo XX cuando en el norte del país logra afianzarse una pequeña comunidad de esta religión, y se funda la primera mezquita.

Hoy ante el empequeñecimiento del Planeta por la revolución de las comunicaciones, y ante un mayor grado de tolerancia por parte de las autoridades estatales, podemos vislumbrar la posibilidad de que se establezca una comunidad islámica mexicana, con sus instituciones y modo de vida.

Cabe agregar que la comunidad morabita de Chiapas está condenada a mantenerse como un grupo aislado y rechazado por la mayoría de la población en tanto no se abra y se adapte. El conflicto entre musulmanes y cristianos es algo que todavía se ve muy remoto en México, pues dicha comunidad no sobrepasa los 2000 miembros, y las comunidades mayoritarias de esta religión que se encuentran en la ciudad de México y en Torreón nunca han tenido conflicto con su medio circundante. Es el Islam morábito de los españoles de San Cristóbal y Comitán los que han provocado los primeros incidentes. Afortunadamente esta tendencia rigurosa y aislacionista no parece tener un prometedor futuro en México.

La Administración Internacional de Timor Oriental (1999-2002): lecciones aprendidas

Rafael Moreno Izquierdo

Profesor de Periodismo en la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid

Investigador del Área de Construcción de la Paz del Instituto de Estudios de Conflictos y Ayuda Humanitaria (IECAH)

ADMINISTRACIÓN INTERNACIONAL, TIMOR ORIENTAL, ONU,
INTERVENCIONES INTERNACIONALES, OMP

Resumen

La Administración internacional de territorios es una responsabilidad asumida por la Organización de Naciones Unidas (ONU) desde su fundación. La estrategia aplicada en Timor Oriental se ha convertido en un modelo para extraer importantes elecciones de cara al futuro, sobre todo, al reconocer que la Comunidad Internacional tiene que encontrar fórmulas exitosas para ayudar a la transición de territorios o estados fallidos. En este sentido, la definición de la gestión de Timor Oriental, desde los aspectos políticos hasta los de seguridad pasando por los económicos y jurídicos, representa una experiencia única desde todos los puntos de vista. El Administrador Único, Sergio Vieira de Mello, contó con amplios poderes para gestionar el territorio a través de reglamentos y directivas administrativas que, en muchos casos, crearon jurisprudencia ante la inexistencia de normas o la derogación de las que hasta ese momento había impuesto la potencia ocupante. Este artículo analiza cual de estas estrategias funcionaron mejor y cuales no tuvieron éxito, así como los factores o condicionales que afectaron a su eficacia. Timor Oriental demostró que es imprescindible desarrollar conocimientos de gestión que sean aplicables a nuevos casos parecidos y evitar la tendencia de considerar todos los casos *ad hoc*.

ADMINISTRATION THE INTERNATIONAL, EASTERN TIMOR, THE UN, INTERNATIONAL INTERVENTIONS, OMP

Abstract

The International Administration of territories is a responsibility assumed by the United Nations from its foundation. The strategy applied in the specific case of Oriental Timor has become a model with important lessons learned for the future. Recognized that the international community has to find successful formulas to help to the transition of territories or failure states. In this sense, the definition of the UN administration of Oriental Timor, from the political aspects until security, as economic and juridical, represents an unique experience from all points of view. The Unique Administrator, Sergio Vieira de Mello, had wide powers to administer the territory through regulations and directive that created jurisprudence non existence before or the repeal of those that had been imposed by the occupant power. This article analyzes which of these strategies worked better and which were not successful, as well as the factors or conditional that affected its effectiveness. Timor Oriental demonstrated that it is indispensable to develop administration knowledge applicable to new and similar cases and to avoid the tendency of considering all the cases *ad hoc*.

Sumario

I. Antecedentes.-II. Timor Oriental y la ONU.-III. UNTAET: un modelo ambicioso y global.-IV Seguridad Interna y Defensa externa.-V. Administración Pública.-VI. Administración de Justicia.-VII. Gestión política y transferencia de poder.-VIII. Lecciones aprendidas de la experiencia timorense.

I. Antecedentes

Los fundadores de las Naciones Unidas previeron con audacia que uno de los cometidos que tendría forzosamente que encarar la nueva organización estaría relacionado con la administración temporal o transitoria de territorios. En realidad, esta era una función que ya había desempeñado la Comunidad Internacional en el pasado y, en concreto, su antecesora, la Sociedad de Naciones¹. Se aceptaba así el principio de la existencia de intervenciones

¹ Ya en el siglo XIX hubo experiencias de administración internacional de territorios. En esos casos, el consenso de las potencias y sus equilibrios de fuerzas creaban la internacionalización de un territorio

internacionales legítimas (bien externamente por petición del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General o internamente por la propia población o territorio no autónomo u ocupado) destinadas a servir de puente hacia la construcción o reconstrucción de un Estado. La doctrina tradicional sobre administraciones internacionales transitorias admite la existencia de varios modelos, todos ellos investidos con más o menos legitimidad (mandato, fideicomiso, tutela, y OMP), y se reconoce que es una de las operaciones más complejas que puede llevar a cabo una organización internacional².

La Carta de las Naciones Unidas recoge este aspecto directamente en el Capítulo XII sobre el *Régimen internacional de administración fiduciaria* donde contempla la *administración y vigilancia de los territorios que puedan colocarse bajo dicho régimen en virtud de acuerdos especiales posteriores* (Art. 75)³. El caso de Timor Oriental que estudiamos en este artículo parece encajar en este capítulo al especificarse que podrá ser aplicado a aquellos *territorios voluntariamente colocados bajo este régimen por los Estados responsables de su administración*. Estaríamos hablando de Indonesia aunque, en este caso, se trataría de una potencia ocupante. Sin embargo, en esta ocasión, la institución internacional recurrió a otra vía que podríamos considerar más novedosa. La legalidad de la administración internacional en el caso de Timor Oriental está basada en la responsabilidad del Consejo de Seguridad de mantener la paz y la estabilidad internacionales. Por ello, el órgano subsidiario creado para la administración del país está ligado a una Operación de Mantenimiento de la

como solución. Esta administración internacional realizaba funciones propias de un Estado por delegación de la comunidad internacional. Con la Sociedad de Naciones, la experiencia se repitió en lugares como el Sarre o el de Leticia. En el Sarre, la Comisión creada por el Tratado de Versalles podría crear órganos y destituir funcionarios –como el Representante Especial en UNTAET– y no era soberana porque aunque ejerció durante 15 años poderes propios de la soberanía, era un órgano interno alemán bajo control de la Sociedad de Naciones, creado por un tratado internacional. Para más información puede consultarse DUNCAN HALL, H: “*The Trusteeship System*”, *VIL*, XXIV, 1947, pp. 35- 39.

² CHESTERMAN, Simon: *You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, 2003, Washington, International Peace Academy, p. 1.

³ El artículo 76 señala expresamente que el objetivo de este régimen será: “promover el adelanto político, económico, social y educativo de los habitantes de los territorios en administración fiduciaria, y su desarrollo progresivo hacia el gobierno propio o la independencia, teniéndose en cuenta las circunstancias particulares de cada territorio y de sus pueblos y los deseos libremente expresados de los pueblos interesados, y según se dispusiese en cada acuerdo sobre administración fiduciaria”. Los acuerdos de tutela o de administración fiduciaria los elaboran los Estados interesados, los futuros Administradores, en fideicomiso, y luego son aprobados por las Naciones Unidas, ya sea por el Consejo de Seguridad o por la Asamblea General. No los elabora unilateralmente la ONU, como ocurrió en el caso de UNTAET.

Paz y depende directamente del máximo órgano de decisión de las Naciones Unidas –a través del Secretario General-, sin relación alguna con el Consejo de Administración Fiduciaria⁴.

Las razones para esta decisión fueron varias pero probablemente la más significativa el reconocimiento de que dicho Consejo, aunque útil durante la época de la descolonización, se encontraba ya completamente desfasado y era ineficaz para encarar el complejo cometido que se le avecinaba. Por tanto, la legalidad en el caso de la administración internacional de Timor Oriental la encontramos dentro del Capítulo VII –mencionado expresamente en el mandato de la misión– por necesidad humanitaria y para evitar el peligro que supone a la paz internacional las mareas de refugiados y la violación de los derechos humanos. En la práctica, las operaciones de paz de segunda generación se han convertido en una administración *de facto* de un territorio equiparable a la *administración transitoria* que puede realizarse bajo el control del Consejo de Administración Fiduciaria.

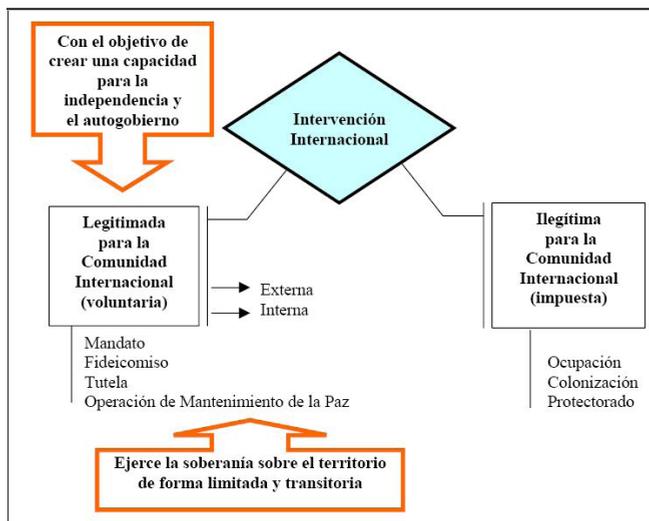


Gráfico Número 1.- Tipología de las Intervenciones Internacionales

⁴ Es necesario destacar que la obligación de conducir a su autogobierno a los pueblos no autónomos –en fideicomiso o no– no conlleva necesariamente que el que administra ese territorio disponga mientras tanto de su soberanía. Se puede argumentar que las Naciones Unidas por su propia naturaleza cuentan con la misión de supervisar y vigilar cualquier proceso que afecte a la paz y estabilidad internacionales. Habría que definir, sin embargo, que se entiende por “administración”. Muchos autores afirman que comprende la posibilidad de legislar, de juzgar y de gestionar. Para una reflexión jurídica CONING, Cedric de: “The UN Transitional Administration in East Timor (UNTAET): Lessons Learned from the First 100 Days”, *International Peacekeeping*, 6 (2/3) March 2000, pp. 83-90.

La decisión de su creación, como hemos mencionado, depende del Consejo de Seguridad aunque en realidad es producto de las decisiones y consultas llevadas a cabo fuera de este órgano entre los cinco miembros permanentes – Estados Unidos, Rusia, Francia, Gran Bretaña y China – que, una vez consensuado, lo trasladan al Consejo para formalizarlo como norma internacional obligatoria. La operación es gestionada por el Secretario General bajo delegación del Consejo de Seguridad, quien, a su vez, designa como responsable sobre el terreno a un Representante Especial quien, en la mayoría de los casos, asume el papel de *Administrador Temporal o Transitorio*. Éste funciona como *gobernador internacional* del territorio sobre el que se despliega la fuerza, que se suele denominar *Autoridad*. El Secretario General tiene obligación de estar informado constantemente por el Representante Especial y rendir informes periódicos sobre la evolución de la misión al Consejo de Seguridad. El Representante Especial puede tomar decisiones, a veces, sin previa consulta del Consejo. La rendición de cuentas, en este sentido, es *a posteriori*.

Este enfoque –ya utilizado anteriormente en las misiones de Camboya y Kosovo– defiende la capacidad de la ONU de *administración fiduciaria* de Estados o territorios en quiebra o descomposición (*failed State*). Esta posibilidad plantea tres opciones: la asistencia de la ONU a un Estado (supervisión y asistencia), la delegación de autoridad o soberanía a la ONU de forma temporal o transitoria y la administración directa de la ONU sin la asunción de soberanía alguna⁵. En los dos últimos casos, las autoridades locales *delegan o renuncian* temporalmente a sus poderes a las Naciones Unidas y se comprometen a seguir *sus directrices*⁶. El caso de Timor Oriental –un territorio que debe ejercer su derecho de autodeterminación– es paradigmático porque recoge y contempla todos estos procesos y, lo que es más importante, logra culminar estas fases con éxito a través de novedosos instrumentos diplomáticos, políticos y económicos. No exento de críticas,

⁵ Distintos autores difieren sobre hasta que punto en el caso de Timor Oriental se produjo “unan suspensión de soberanía”. “Soberanía hoy –dice Yannis– para ser compatible con el principio de autodeterminación, implica que el gobierno es ejercido en nombre de la población local para la población local, y en nombre de los pueblos del mundo de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas. En este sentido, la ONU no es soberana. Por el contrario, la soberanía esta suspendida, y la cuestión está más en los derechos y obligaciones de la ONU”. YANNIS, Alexandros: *The Concept of Suspended Sovereignty in International Law and Its Implications in International Politics*, EJIL (2002), Vol. 13, No.5, pp. 1048.

⁶ GORDON, Ruth E: “Some legal problems with Trusteeship”, *Cornell International Law Journal*, Spring 1995, Vol. 25, No 2. pp. 309-310.

como veremos más adelante, la actuación de la ONU en Timor Oriental –rebautizado como Timor Leste después de la independencia– ha quedado como un modelo a seguir en futuros cometidos de este tipo y como punto de inflexión sobre la capacidad de las Naciones Unidas de asistir, incluso administrado directamente, a un territorio o *Estado fallido* en su transición hacia la formación y consolidación como actor internacional responsable, viable y con futuro.

II. Timor Oriental y la ONU

La Asamblea General de las Naciones Unidas asumió como suyo el problema de Timor Oriental en 1960 cuando lo añadió a su lista de territorios no autónomos. En aquel momento lo administraba Portugal. Catorce años después, en 1974, la potencia colonial intentó establecer un gobierno provisional y una asamblea popular, que determinarían la situación del territorio. La guerra civil estalló entre aquellos que estaban a favor de la independencia y los que abogaban por la integración en Indonesia. Incapaz de controlar la situación, Lisboa decidió abandonar e Indonesia intervino militarmente, y dos años después se anexó Timor Oriental como su vigésima séptima provincia. Las Naciones Unidas nunca reconocieron esta integración, y tanto el Consejo de Seguridad como la Asamblea General solicitaron la retirada de las tropas indonesias.

A partir de 1982, los sucesivos Secretarios Generales de la ONU mantuvieron conversaciones regularmente con Indonesia y Portugal con el objeto de decidir la situación del territorio. En 1998, Yakarta movió pieza y propuso una autonomía limitada dentro de su territorio. Al año siguiente, Indonesia y Portugal firmaron en Nueva York un acuerdo para trabajar sobre esta propuesta y encomendaron al Secretario General la tarea de organizar y llevar a cabo una *consulta del pueblo* para discernir si el pueblo de Timor Oriental aceptaba o rechazaba esta autonomía especial. Para asistir a este proceso, el Consejo de Seguridad, por medio de la Resolución 1246, autorizó la creación de la Misión de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNAMET) el 11 de junio de 1999⁷. A pesar de las tremendas dificultades, UNAMET realizó en un tiempo record un registro de votantes y supervisó la votación directa, secreta y universal. Los contrarios a la autonomía ganaron por 78,5 % de los sufragios contabilizados frente a un 21,5 % de partidarios de unir su futuro a Indonesia, con lo que se inició el proceso de transición a la independencia. El resultado

⁷ Para más información www.un.org/peace/etimor/UntaetB.htm y www.un.org/peace/etimor/etimor.org.

de la votación provocó una oleada de violencia, saqueos y asesinatos que las autoridades indonesias no fueron capaces de controlar. Más de medio millón de personas fueron desplazadas de sus hogares y la mitad abandonaron el territorio.

Ante el caos existente, el Consejo de Seguridad autorizó en septiembre de 1999 la intervención de una fuerza multinacional (INTERFET) con una estructura de mando unificado encabezada por un Estado miembro (Australia) y la misión de restablecer la paz y la seguridad y, a la vez, proteger y prestar apoyo a la UNAMET, que para entonces había abandonado prácticamente el territorio. Indonesia y Portugal, en una reunión en las Naciones Unidas, optaron por transferir la autoridad sobre Timor Oriental a la ONU y estuvieron de acuerdo con que se establecieran medidas *ad hoc* para cubrir el vacío creado por la temprana salida de las autoridades civiles indonesias. Como respuesta a esa petición, el 25 de octubre de 1999, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1272 por la que creaba la Administración Provisional de Naciones Unidas para Timor Este –UNTAET en acrónimo inglés– como una Operación de Mantenimiento de la Paz multidimensional e integrada, totalmente responsable de la administración de ese territorio durante la transición hacia la independencia.

El 30 de agosto de 2001, dos años después de la primera consulta popular bajo supervisión internacional, más del 91 % de los timorenses orientales con derecho a voto acudieron de nuevo a las urnas. Esta vez para elegir una Asamblea Constituyente de 88 miembros con la tarea de redactar y adoptar una nueva Constitución y establecer el marco para las futuras elecciones y la transición definitiva hacia la total independencia. La Asamblea Constituyente puso en vigor la primera Constitución del territorio el 22 de marzo de 2002 y tras las elecciones presidenciales del 14 de abril, Xanana Gusmao fue elegido primer presidente electo de Timor Oriental. Con estas dos condiciones previas para la transferencia del poder cumplidas, la Asamblea Constitutiva se transformaría en el Parlamento del país el 20 de mayo de 2002.

Las Naciones Unidas seguirán manteniendo su presencia en Timor Oriental durante un período posterior a la independencia para asegurar la seguridad y la estabilidad del nuevo Estado. La misión sucesora, que será conocida como la Misión de Apoyo a Timor Oriental de las Naciones Unidas (UNMISSET), concluyó definitivamente su mandato el 19 de mayo del 2005. Quedó una representación de la organización internacional en forma de Oficina

(UNOTIL), constituida en un primer momento por 275 personas con el mandato de contribuir a la creación de las institucionales fundamentales del país (reconstrucción). *El hecho de que ya no haya fuerzas de la ONU en la próxima misión es un reconocimiento de la comunidad internacional de que Timor Leste es un país seguro y pacífico, y de que sus agencias pueden asumir la responsabilidad de mantener la seguridad interna y externa*, declaró entonces el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas, Sukehiro Hasegawa⁸.

III. UNTAET: un modelo ambicioso y global

El mandato de UNTAET comprende tanto la seguridad y el mantenimiento de la ley y el orden como la distribución de la asistencia humanitaria y la autoridad legislativa y judicial durante el proceso de transición, así como el fomento de la capacidad para el autogobierno. Los componentes de su mandato, según la Resolución 1272 que fue aprobada en el marco del Capítulo VII lo que le permitía el recurso de la fuerza armada para la obtención de sus objetivos, son:

- Proporcionar seguridad y mantener el orden público en todo el territorio de Timor Oriental.
- Establecer una administración eficaz.
- Contribuir al desarrollo de los servicios civiles y sociales.
- Encargarse de la coordinación y la prestación de asistencia humanitaria, la rehabilitación y la asistencia para el desarrollo.
- Apoyar el fomento de la capacidad para el autogobierno.
- Ayudar al establecimiento de las condiciones necesarias para el desarrollo sostenible.

Analizando este mandado en profundidad, podemos realizar una distinción clara entre las siguientes obligaciones: (1) restaurar la paz y la seguridad; (2) establecer las condiciones necesarias para el autogobierno; (3) proveer la asistencia al desarrollo y (4) el gobierno del territorio. Estas no fueran fases necesariamente secuenciales ni mutuamente excluyentes, pero todas ellas representan distintos aspectos de la administración transitoria de UNTAET. En la práctica consistía de un gobierno y de un componente de administración

⁸ www.un.org/Depts/dpko/missions/ consultada el 30/04/06.

pública, un componente de policía civil de hasta 1.640 efectivos y una fuerza armada de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, de magnitud equivalente a INTERFET. Además, se incorporaron la ayuda humanitaria y los componentes de rehabilitación a la estructura de la Administración de Transición. Para financiar sus actividades, en la reunión de donantes para Timor Oriental que se celebró en Tokio en diciembre de 1999, se reunieron más de 520 millones de dólares.

La UNTAET estuvo constituido por tres componentes principales –más sencillos que la misión de Kosovo o Camboya, por ejemplo-: el militar, el de asistencia humanitaria y el de gobierno y administración públicas. Este último, *constituye sin lugar a dudas la espina dorsal de la administración, ya que incorpora cinco divisiones relativas a asuntos jurídicos, policía civil, asuntos económicos, financieros y de desarrollo, servicios públicos y, finalmente, operaciones electorales*⁹.

La soberanía residió, por decisión del Consejo de Seguridad, en la Administración de la ONU durante el período de transición que se necesitó para el diseño y desarrollo de las instituciones locales. Una vez constituidas, la soberanía fue transferida a dichas instituciones en una serie de pasos que concluyeron con la elección de las nuevas autoridades legítimas y democráticas con la asistencia de la comunidad internacional¹⁰.

El Administrador Único, en este caso el Representante Especial del Secretario General, el brasileño Sergio Vieira de Mello¹¹, contó con amplios poderes para

⁹ SAURA ESTAPÁ, Jaime y AGUILERA VAQUÉS, Mar: “La gestión de las Naciones Unidas del proceso de autodeterminación de Timor Oriental”, *Agenda ONU*, No. 2, 1999, p.114.

¹⁰ PERRITT, Henry: “Structures and Standards for Political Trusteeship”, *UCLA Journal of International Law Foreign Affairs*, Fall/Winter 2003, 2003, p. 10. “La experiencia de Timor Oriental –señala el jurista estadounidense– ilustra un caso de administración política exitosa. La administración ejerció la administración durante un período limitado mientras se organizaban las instituciones gubernamentales locales. Entonces, se modificó la misión para facilitar apoyo una vez que las instituciones locales asumieron la responsabilidad de la administración del país”.

¹¹ Vieira de Mello esta considerado como uno de los diplomáticos internacionales más brillantes. Su éxito en la gestión de Timor Oriental reforzó su credibilidad y prestigio. Por ello, el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, recurrió a él para intentar resolver el problema de Irak después de la ocupación de Estados Unidos. Su muerte como consecuencia de un atentado en Bagdad representó un duro golpe para toda la organización y la comunidad internacional en su conjunto. Annan ordenó la retirada de la misión.

gestionar el territorio a través de reglamentos y directivas administrativas, que, en muchos casos, crearon jurisprudencia ante la inexistencia de normas o la derogación de las que, hasta ese momento, había impuesto la potencia ocupante.

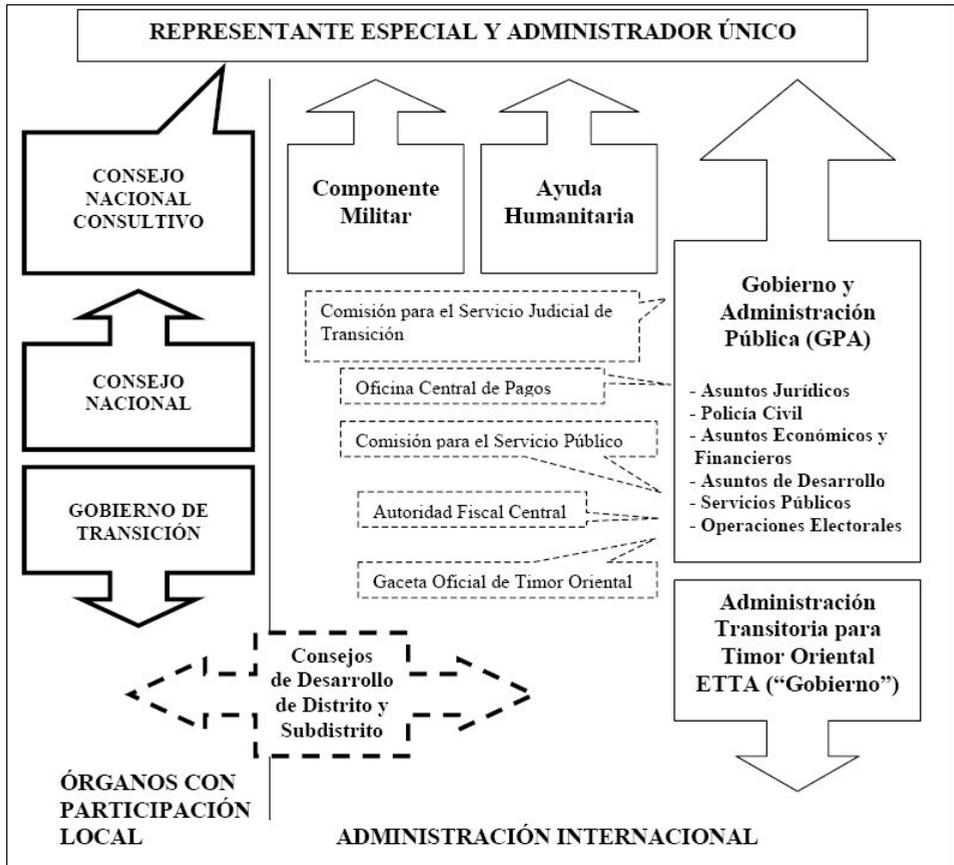


Gráfico Número 2.-Estructura y Funciones Principales de UNTAET

Con el Consejo Nacional Consultivo (CNC), Timor Oriental participó en las decisiones de UNTAET. Creado en diciembre de 1999, el 14 de julio del 2000, pasó de ser un órgano consultivo de 15 miembros a uno más ejecutivo formado por 33 destacadas personalidades del territorio. Su legalidad y funcionamiento estuvieron amparados dentro del Capítulo VII de la Carta como toda la Administración Transitoria¹². Se puede interpretar que este órgano local se constituyó para que sea depositario de la soberanía y representante

¹² UNTAET/REG/2000/24 de 14 de julio del 2000 en www.un.org/peace/etimor/untaetR/r-2000.htm

del pueblo no autónomo ante la Autoridad –en este caso internacional-, con la que trabaja en la administración –en sentido amplio– del territorio, sin que, así, se vulnere aparentemente su independencia soberana. Esta preocupación coincide, asimismo, con la del respeto a la integridad territorial y la del derecho a la autodeterminación, que se suelen resolver a través de un proceso electoral en el que el pueblo decide su futuro.

IV. Seguridad Interna y Defensa externa

Ante la urgencia por restaurar el orden y la paz, el Consejo de Seguridad de la ONU decidió el 15 de septiembre de 1999 autorizar a una fuerza multinacional interina bajo mando australiano INTERFET el objetivo de desplegarse en Timor Oriental y llenar el vacío de poder que provocó la repentina retirada de las tropas indonesias. El despliegue de INTERFET fue muy rápido y a principios de noviembre más de 8.200 efectivos controlaban todo el territorio. En principio, UNTAET, asumiendo la responsabilidad sobre la defensa externa y la seguridad interna del territorio, debía reemplazar rápidamente a INTERFET pero este proceso transitorio duró un tiempo como consecuencia de las dificultades del primero y la eficacia mostrado por las fuerzas bajo mando australiano. La transferencia formal del mando se produjo el 23 de febrero del 2000 aunque la UN Peace Keeping Force (PKF) de UNTAET todavía no contaba con los 8.950 soldados y 200 observadores militares autorizados –facilitados finalmente por más de 30 países.

Las PKF se encargaron, principalmente, de una presencia militar en todo el territorio y la seguridad de las fronteras con el objeto de prevenir cualquier tipo de infiltración guerrillera desde Timor Occidental. Se instalaron 12 puntos de vigilancia a lo largo de la llamada *línea de coordinación táctica* que INTERFET acordó con las Fuerzas Armadas Indonesias ante la ausencia de una frontera reconocida internacionalmente. El resurgimiento de la violencia a mediados del año 2000 provocó una revisión *más robusta* de las Normas de Enfrentamiento de PKF, tras varios incidentes que se saldaron con la muerte de dos cascos azules¹³. Por último, hay que destacar que, en septiembre de 2000, UNTAET y el Gobierno de Indonesia acordaron establecer un Comité Conjunto Fronterizo para normalizar todo lo referente a su frontera común, incluyendo su demarcación y control¹⁴.

¹³ USCINCPAC Virtual Information Center (VIC): *United Nations: Peacekeeping Operations, Lessons Learned*, Washington, 2000. p. 95.

¹⁴ Conflict Security & Development Group: *East Timor Report*, 2003, London, King's College, p. 3/20

La ausencia de claridad en el mandato de UNTAET respecto al desarme y desmovilización de grupos armados contribuyó a un retraso en la decisión sobre cómo enfrentarse a este problema –especialmente con la guerrilla pro independista FALINTIL-, así como en relación con la constitución de una policía local que se hiciera cargo de todas las responsabilidades de seguridad interna. Vieira de Mello, al igual que otros representantes del Secretario General en situaciones especiales, experimentó una significativa ambivalencia entre una agresiva desmovilización y una rápida expansión de una fuerza de defensa local capaz de hacerse cargo de la situación pero constituyéndose en el camino en un elemento autónomo de presión e influencia. Quizá por ello, UNTAET tardó más de un año en aprobar la creación de unas fuerzas de defensa locales (Forças de Defesa de Timor Leste, FDTL), cuyo núcleo principal estuvo constituido por miembros de FALINTIL. Aquellos que no se integraron en las FDTL fueron desmovilizados e insertados en la sociedad civil a través de un programa especial que tuvo un significativo éxito, a juzgar por análisis independientes¹⁵.

El lento despliegue del componente policial de la misión (UNPOL) entre 1999 y 2000, principalmente por la complejidad del proceso de selección, despliegue y estructuración de los contingentes nacionales cedidos para este cometido, complicó aún más la evolución del proceso, incluso teniendo en cuenta la relativa calma y ausencia de violencia en que se experimentó el proceso. El Consejo de Seguridad autorizó a la creación de UNPOL con un contingente no superior a 1.640 hombres, y se organizó en tres componentes: una unidad de Policía Civil (1.250 oficiales con funciones de poder ejecutivo en todo el territorio), una unidad de Fronteras terrestres y marítimas (150 oficiales) y dos unidades de reacción rápida con 120 oficiales cada una. Esta unidad estuvo enmarcada dentro del pilar administrativo de UNTAET (GPA) a través de un comisario general que reportaba directamente al RESG y Administración único.

La estrategia de salida de la misión dependía del desarrollo de un Servicio de Policía de Timor Oriental (ETPS, siglas en inglés) pero su creación fue lenta por falta de personal internacional – en su mayoría destinado a labores de seguridad-¹⁶, y criticada por la decisión de aceptar en sus filas a personas que

Puede consultarse en <http://ipi.sspp.kcl.ac.uk/rep006/index.html>.

¹⁵ Obra citada, p. 2/4.

¹⁶ Para finales del año 2000, tres meses después de haber sido aprobada la misión, solamente habían llegado a Timor Oriental 400 de los 1.640 oficiales de policía internacional aprobados, de ellos solamente

habían servido en la policía indonesia. Los mandos de la ETPS defendieron este criterio por estimar que, en realidad, eran los únicos con amplios conocimientos sobre servicios de seguridad pública. Asimismo, UNTAET dejó sin desarrollar todas aquellas instituciones -parlamentarias, judiciales e internas- que tradicionalmente deben supervisar a los cuerpos de seguridad en un ambiente democrático.

V. Administración Pública

UNTAET operó en un ambiente político relativamente favorable y con un grado de apoyo popular no siempre concedido a otras administraciones transitorias pero, aún así, se enfrentó a inmensos obstáculos en su principal cometido, la administración pública. En octubre de 1999, cuando inició su despliegue, el 70 % de la infraestructura pública y privada (viviendas) había sido destruida y toda la actividad pública desaparecido. La mayoría de los funcionarios públicos de nivel medio y alto habían abandonado el territorio al retirarse las tropas indonesias y, por tanto, era imprescindible reconstruir todas estructuras estatales desde una nueva filosofía y bases democráticas. A pesar de la decisión a mediados del año 2000 de *timorizar* las instituciones públicas, el record de UNTAET, en este terreno, varía de forma significativa según los sectores con importantes déficit, especialmente en la formación de cuadros profesionales.

La Resolución 1272 (1999) del Consejo de Seguridad contenía el mandato de Administración Transitoria más completo y extenso hasta entonces autorizado por las Naciones Unidas, lo que requería a UNTAET establecer una administración pública efectiva y completa, asistir al desarrollo de los servicios civiles y sociales necesarios y apoyar la constitución de capacidades de autogobierno del pueblo timorense. Aunque el Consejo de Seguridad no especificó fechas o etapas concretas, el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, se las autoestableció en un informe remitido al máximo órgano de la organización el cuatro de octubre de 1999. En él, definía 14 objetivos principales y una detallada estructura de la misión, con una mención bastante vaga y difusa a la participación local en todo el proceso.

200 habían sido desplegados fuera del distrito de Dili. Estos problemas forzaron a acelerar la creación del Grupo de Asistencia Policial constituido por 800 timorenses orientales que aunque desarmados y sin autoridad subsanaron algunos de los problemas de personal policial internacional.

El caos previo a la asunción de responsabilidad obligó a UNTAET a identificar, reclutar y entrenar a su propio personal, lo que provocó significativas ineficiencias en áreas como desarrollo sostenible, logística y gestión de recursos. El principal problema –y quizá por el que recibió más críticas durante la duración de la misión– fue la lentitud e ineficacia en el reclutamiento de personal internacional y local. Los recursos dedicados a la tarea fueron claramente insuficientes y superados por las necesidades¹⁷.

Los responsables de las Naciones Unidas tuvieron la esperanza al comienzo de la misión de poder simultanear una doble estrategia encaminada desde el principio a implementar un programa de ayuda humanitaria, y, a la vez, establecer las bases para la construcción de una administración pública y un gobierno de transición. Durante el periodo comprendido entre octubre de 1999 y abril del 2000, solamente se pudo avanzar en el primer cometido. Es especial por las dificultades en la contratación de personas internacionales experimentadas que ya hemos mencionado¹⁸. Visto con perspectiva, esta incapacidad de progresar en ambas direcciones al mismo tiempo pudo ser la causa principal que exacerbó la frustración de la población local y el origen de las fuertes críticas de los principales líderes locales a la actuación de UNTAET.

El Administrador Único enfrentó su misión de gobernar el territorio con decisión y aprobó reglamentos y directrices que cubrían la mayoría de los aspectos del día a día de cualquier administración. Teniendo en cuenta que el territorio por dirigir requería prácticamente de todo, el Reglamento 1999/2, el más extenso de los aprobados, creó diversos órganos consultivos:

- Consejo Consultivo Nacional (CCN).
- Comisión para el Servicio Judicial de Transición (desarrollado posteriormente en el Reglamento 1999/3).
- Gaceta Oficial de Timor Oriental (Reglamento 1999/4).

¹⁷ “Los mecanismos de reclutamiento del Secretariado de la ONU fueron simplemente incapaces de enfrentarse a la tarea. Una persona en el Departamento de Operaciones de Paz de la ONU fue encomendada para contratar todo el personal civil de la misión”. Conflict Security & Development Group: *East Timor Report*, 2003, London, King’s College, p. 2/14.

¹⁸ A finales de 1999, tres meses después del inicio de la misión, UNTAET contaba sólo 50 profesionales cualificados internacionales, ayudados por 70 voluntarios de las Naciones Unidas. Se carecían de especialistas en áreas tan importantes como educación, salud, agricultura, por lo que muchas de estas funciones fueron dejadas en manos de ONG con resultados mixtos.

- Autoridad Fiscal Central de Timor Oriental (Reglamento 2000/1).
- Comisión para el Servicio Público (Reglamento 2000/3).
- Oficina Central de Pagos de Timor Oriental (Reglamento 2000/6).
- Fija la moneda oficial para el Territorio (Reglamento 2000/7)¹⁹.
- Régimen aduanero (Reglamento 2000/9).
- Régimen para la contratación administrativa de suministros de la administración civil de Timor Oriental (Reglamento 2000/10).
- Régimen fiscal aduanero provisional (Reglamento 2000/12).
- Los Consejos de Desarrollo de distritos y subdistritos para la recepción de fondos (Reglamento 2000/13).

El 21 de febrero de 2000, la UNTAET concluyó un acuerdo con el Banco Mundial –asumiendo la representación exterior de Timor Oriental en temas financieros– denominado Asociación Internacional para el Desarrollo para que éste administrase el dinero del *Trust Fund for East Timor* para UNTAET, creado, como hemos reseñado, por el Consejo de Seguridad como parte del primer mandado de la misión. El Fondo, con una aportación inicial de siete millones de dólares, tenía como objetivo respaldar los esfuerzos de reconstrucción, desarrollo sostenible y económico del territorio, así como la protección de la herencia cultural. Como la ejecución de las actividades a las que estos fondos estaban destinados requería la intervención de poderes locales a nivel de distrito y subdistrito, la UNTAET los creó el 10 de marzo de 2000 aclarando que estos consejos no suplantaban a los poderes locales tradicionales ni al poder ejecutivo, legislativo o judicial, sino que estaban destinados solamente a la administración de los recursos derivados del *Trust*²⁰. Por si no fuera bastante, la UNTAET sucedió a Indonesia en la administración en bienes muebles e inmuebles (incluido el dinero), además de en los bienes abandonados hasta que se determinen sus dueños legítimos.

Aunque un estudio pormenorizado por sectores sería demasiado extenso, los expertos reconocen que los mayores logros se experimentaron en el sector sanitario y financiero. En el primer caso por la decisión de los profesionales del sector de organizarse ellos mismos e iniciar la puesta en práctica de una estrategia de salud nacional, que fue recogida posteriormente por UNTAET.

¹⁹ Señala como la moneda oficial del país el dólar de Estados Unidos. UNTAET/REG/2000/7 de 22 de enero del 2000 consultado en www.un.org/peace/etimor/untaetR/r-2000.htm.

²⁰ UNTAET/REG/2000/7 de 22 de enero del 2000 consultado en www.un.org/peace/etimor/untaetR/r-2000.htm.

La recuperación de los servicios educativos, sin embargo, fue muy deficiente por la enorme devastación que sufrió antes de la llegada de la ONU –se estima que el 95 % de los colegios y centros educativos quedaron destruidos– y la incapacidad de las Naciones Unidas de movilizar a las asociaciones de profesores y educadores timorenses²¹. En el campo económico, el control práctico del Departamento de Finanzas y la Pagaduría Central –más tarde denominada Autoridad de Pagos y Banca– fue asumido por el Fondo Monetario Internacional que asignó personal especializado, lo que facilitó administrativamente el proceso con resultados bastante positivos.

En términos formales, UNTAET continuó operando a través del sistema de distritos administrativos heredados de Indonesia. El sistema dividía el territorio en 13 distritos, 65 subdistritos y 448 pueblos (sucos), subdivididas a su vez en aldeas (aldeias). El retraso en el reclutamiento de personal internacional forzó a UNTAET a mantener durante mucho tiempo una presencia mínima y superficial fuera de Dili, al tener que asignar en estos puestos a voluntarios, o reconocer como punto de contacto a representantes de ONG con implantación en esa zona. Estas deficiencias limitaron e impidieron en la práctica la capacidad de UNTAET de imponer soluciones, a pesar de sus poderes ilimitados sobre el papel.

VI. Administración de Justicia

En Timor Oriental, las Naciones Unidas se enfrentaron con el reto de reconstruir el sistema judicial prácticamente desde cero. El Secretario General de la ONU reconoció, antes de comenzar la misión, que *“las instituciones locales, incluido el sistema de tribunales, ha dejado de funcionar a efectos prácticos al haber abandonado el territorio los jueces, fiscales, y otros miembros de la profesión legal*. La situación era tan extrema que se calcula que el número de abogados que permanecieron en Timor Oriental, después de la retirada de las tropas indonesias, no superaba la decena. Por ello, la principal preocupación de las Naciones Unidas en Timor Oriental fue el desarrollo de las instituciones necesarias para restablecer un sistema judicial adecuado. Se realizaron enormes esfuerzos por *timorizar* dicho sistema, pero a cambio se hicieron grandes concesiones en la calidad y preparación del personal seleccionado²².

²¹ Conflict Security & Development Group: *East Timor Report*, 2003, London, King's College, p. 8/14

²² CHESTERMAN, Simon, *Justice Under International Administration: Kosovo, East Timor and Afghanistan*, Washington, 2002, International Peace Academy, p. 7.

En un primer momento y ante la falta de mandato por parte del Consejo de Seguridad, UNTAET dejó en manos de las tropas sobre el terreno (INTERFET) la detención de presuntos violadores de crímenes importantes. Por ello, el mando de INTERFET aprobó una ordenanza especial en la que creaba diversos tipos de detenidos y se autoconcedió la autoridad para detener a aquellos que fueran acusados de haber cometido crímenes anteriores al 30 de septiembre. Eran trasladados a un centro especial establecido en Dili y se les asignaba defensores de oficio. El 14 de enero de 2000, INTERFET entregó 25 detenidos de esta categoría a la Unidad Policial de UNTAET para ser juzgados²³. En Timor Oriental no se establecieron tribunales especiales para los casos más serios –al contrario, por ejemplo, de Kosovo y otros lugares-. En marzo de 2002, UNTAET aprobó una regulación que concedió la exclusiva judicial para este tipo de crímenes graves al Tribunal de Distrito y de Apelaciones de Dili. Entre los crímenes graves se incluyó el genocidio, los crímenes de guerra, crímenes contra la Humanidad, así como el asesinato, ofensas sexuales y torturas cometidas entre el primero de enero de 1999 y el 25 de octubre de 1999. Estos crímenes fueron revisados por paneles de jueces mixtos –internacionales y timorenses-. En mayo de 2000, existía un gran retraso en el procesamiento de este tipo de casos al haberse acumulado más de 700²⁴.

Timor Oriental presentó menos problemas de seguridad y orden que otros conflictos pero, aún así, la falta absoluta de jueces, fiscales y abogados defensores produjo un grave problema judicial. Durante el régimen indonesio estaba prohibida la designación de timorenses orientales en ningún puesto judicial. Por ello, lo primero que decidió UNTAET fue la creación de la Comisión del Servicio Judicial de Transición que tuvo como objetivo establecer un sistema judicial independiente en el territorio, y para ese fin tenía capacidad para proponer el nombramiento de jueces y fiscales y asesorar en su cese²⁵. La Comisión se reunía una vez al mes y estaba compuesta por cinco personas, tres de las cuales eran timorenses (una de ellas era el presidente que podía no ser jurista) y los otros dos juristas internacionales de gran reconocimiento. Los timorenses fueron nombrados directamente por el Administrador Provisional,

²³ Para más información: www.amnestyusa.org/spanish/countries/timor_leste/document.do?id=9F81253541B85256D170062B16A

²⁴ CHESTERMAN, Simon, *Justice Under International Administration: Kosovo, East Timor and Afghanistan*, Washington, 2002, International Peace Academy, p. 7.

²⁵ UNTAET/REG/1999/3 de 3 de diciembre de 1999 consultado en <http://austlii.edu.au> y también en www.un.org/peace/etimor/untaetR/r-1999.htm.

que era quien los pagaba y quien podría cesarlos en caso de circunstancia mayor. En menos de dos meses, 60 licenciados timorenses en Derecho solicitaron ingresar en la carrera judicial y los primeros ocho jueces y dos fiscales juraron sus cargos el 7 de abril de 2000.

En el Reglamento 2000/11, el Representante Especial y Administrador de Transición organizó los Tribunales de Timor Oriental. En una decisión significativa y polémica, Viera de Mello determinó que las leyes aplicables eran las anteriores indonesias siempre que no estuvieran en conflicto con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), los convenios contra la Discriminación Racial (1965), contra la Discriminación de la Mujer (1979), contra la Tortura (1984) y los Derechos del Niño (1989). Además, se establecieron una lista de leyes indonesias que dejaron de aplicarse en el territorio y se derogó la pena de muerte. Quedó claro, por tanto, que en Timor Oriental, el Representante Especial del Secretario General tenía todos los poderes. Tanto el legislativo como el ejecutivo. La administración de justicia se incluyó dentro del ejecutivo (Art.1 del Reglamento 1999/1). Esta decisión representa una clara diferencia con los acuerdos de administración fiduciaria tradicionales al desaparecer uno de los poderes clásicos. Los reglamentos dictados siguieron en vigor hasta su derogación o cambio por las autoridades democráticas a las que transfirieron el poder. Para ejecutar estos reglamentos, el Administrador internacional también tuvo el poder de aprobar directivas administrativas, y su promulgación requería la aprobación y la firma del administrador provisional (Art. 5.1.).

Los expertos afirman que curiosamente UNTAET fue mucho más agresivo en *timorizar* la gestión del sistema judicial que otras áreas políticas y civiles. Los resultados fueron mixtos teniendo en cuenta que ninguno de los candidatos había ejercido nunca como juez o fiscal. Por una parte, la ausencia de calificación y experiencia práctica, especialmente en leyes civiles, trajo consigo errores significativos pero, por otra parte, agilizó mucho los procedimientos (no se necesitaron traductores, por ejemplo) y la aplicación de justicia contó con una sensibilización local muy significativa. UNTAET desarrolló un sistema de formación basado en tres pilares para jueces, fiscales y abogados defensores: primero, un curso intensivo de una semana antes de asumir sus puestos; segundo, cursos obligatorios de perfeccionamiento mientras ejercían, y, tercero, sistema de mentores internacionales que sirvieran de asesoramiento y consulta permanente para aquellos que lo necesitaban. Quizá el problema legal más grave que no resolvió o alivió UNTAET fue la titularidad de la propiedad,

especialmente la tierra. Por razones políticas, las Naciones Unidas decidieron posponer cualquier decisión al respecto hasta después de la independencia (es decir una vez expirado su mandato). Este enorme y complejo asunto incluían reclamaciones anteriores al período colonial portugués y la ocupación indonesia, y su resolución tenía implicaciones políticas muy profundas.

VII. Gestión política y transferencia de poder

La Resolución 1272 (1999) resaltó la necesidad de que UNTAET consultara y cooperara de forma estrecha con el pueblo de Timor Oriental, pero no estipuló la manera, lo que concedió al Administrador Único un gran margen de maniobra a la hora de interpretar este mandato. En un principio, en diciembre de 1999, se estableció un órgano consultivo denominado Consejo Nacional Consultivo (CNC), formado por 15 miembros no elegidos democráticamente, sino designados por el Representante Especial del Secretario General. El CNC estaba formado por siete representantes del Consejo Nacional de la Resistencia Timorena (CNRT, siglas en inglés), una organización que aglutinaba a todas las facciones políticas que se habían opuesto a la ocupación indonesia pero que dejó claro, desde el principio, que no era un partido político y, por tanto, no se presentaría a las elecciones que pudiera organizar la ONU; tres representantes de los grupos políticos que habían votado contra la independencia (BRTT y PNT asumieron los asientos, mientras que FPKD declinó participar en este órgano); un representante de la Iglesia Católica de Timor Oriental, y el RESG y Administrador Único y tres representantes más de UNTAET. El CNC era sólo un órgano consultivo aunque en la práctica revisaba y aprobaba las regulaciones dictadas por UNTAET, lo que significaba un tímido proceso político con participación local aunque siempre muy gobernado.

La lentitud de la transición provocó enseguida críticas y el 5 de abril de 2000, Vieira de Mello dio un paso más hacia la transferencia de poderes al personal local con la designación de los subadministradores de distrito que trabajaban a las órdenes de los 13 administradores de distrito internacionales y otros consejos asesores especializados. Sin embargo, esta ligera descentralización no fue suficiente, especialmente por su pobre participación en la definición de la política de desarrollo. Jarat Chopra, responsable máximo de la administración de los distritos, dimitió, según sus declaraciones, por los abiertos desacuerdos que mantenía con los máximos responsables de UNTAET. El propio RESG reconoció la necesidad de profundizar en la transferencia de responsabilidades y en mayo del 2000 presentó dos alternativas. El primer modelo – el

tecnócrata– consistía en crear una administración completamente local que proponía crear y entrenar un funcionariado público, que estuviera preparado para el día de la independencia. La segunda opción era el modelo político en el que los timorenses compartirían las responsabilidades de gobierno con UNTAET permitiendo, incluso, la designación de ministros locales.

Aunque ninguna de las dos provocó un gran entusiasmo, se adoptó la opción más conservadora, el modelo político. Se reformó el CNC y se estableció un nuevo organismo el Consejo Nacional (CN) que –importante– no estaba ya presidido por el Administrador Único y formado por 33 timorenses, aunque eso sí, designados, por el RESG²⁶. En términos políticos, perdió el adjetivo de consultivo, iniciando lo que se llamó etapa de cogobierno²⁷. El Consejo Nacional tenía como propósito, el de establecer el mecanismo legislativo para ampliar la participación del pueblo de Timor Oriental en el proceso de toma de decisiones durante el proceso de administración temporal del territorio. Este órgano estaba especialmente diseñado para temas legislativos –a modo de un embrionario parlamento– y podía elaborar proposiciones de ley y enmiendas que serían decididas en todo caso por el Administrador provisional –Vieira de Mello–. También podía llamar a informar a cualquier miembro del gobierno de transición, lo que puede considerarse como función de control, específica de los órganos legislativos y parlamentarios. Sin embargo esta capacidad de supervisión estaba seriamente mermada y era fundamentalmente simbólica porque no podía ni censurar ni deponer al gobierno de transición, ni a ninguno de sus miembros. El mismo día que se reformó el Consejo Nacional, se constituyó también *el Gobierno de Transición de Timor Oriental* a semejanza de un futuro gobierno del país. Estaba constituido por ocho carteras ministeriales: cuatro en manos de timorenses (Administración Interna, Infraestructura, Asuntos Económicos y Asuntos Sociales) y otras cuatro en manos de funcionarios internacionales de la UNTAET (Policía y Asuntos de Emergencia, Asuntos Políticos, Justicia y Finanzas). En octubre del 2000, el CN fue ampliado a 36 miembros, y José Ramos-Horta juró su cargo como miembro del gobierno de transición asumiendo la cartera de Exteriores. En cualquier caso, los amplios

²⁶ El Consejo Nacional estaba formado por siete representantes del CNRT, tres de partidos no incluidos en CNRT, y un representante por cada uno de los siguientes grupos o comunidades: Iglesia Católica, Iglesia Protestante, Comunidad Musulmana, Organizaciones de Mujeres, Organizaciones de Estudiantes y Jóvenes; Forum ONG, Asociaciones Profesionales, Agricultores, Empresarios, Sindicatos y por cada uno de los 13 distritos en los que estaba dividido administrativamente Timor Oriental.

²⁷ UNTAET/REG/2000/24 de 14 de julio del 2000 consultado en www.un.org/peace/etimor/untaetR/r-2000.htm.

poderes que ejerció el Administrador provisional quedan evidenciados por su potestad de representación exterior del territorio, algo no común en otros tipos de administración internacional.

En este sentido, el seis de abril de 2000, Indonesia y UNTAET firmaron un *Memorando of Understanding* sobre cooperación en asuntos legales, judiciales y de derechos humanos. No está claro si este documento tenía rango de tratado internacional aunque reflejaba la preocupación de ambas partes por construir en nuevo régimen sobre valores democráticos. UNTAET gozó incluso de representaciones diplomáticas en el exterior al establecer oficinas en Yakarta y Kupang, y legalizar la de la misión de Indonesia en Dili. Para cubrir esta función, UNTAET impartió un curso especial para 50 alumnos que debían formar el futuro cuerpo diplomático de un Timor Oriental independiente. La capacidad internacional de UNTAET quedó plenamente establecida con la firma de otro instrumento internacional (Memorando of Understanding) con Australia conocido como *Timor Gap Treaty*. El acuerdo establecía zonas de cooperación para la explotación de recursos petroleros incluyendo la falla de Timor que correspondía a Timor Oriental. En este caso quedó explícitamente reflejado que UNTAET era parte en representación de Timor Este.

Poco después de establecerse el CN, UNTAET decidió, asimismo, dar un paso más hacia el cogobierno con la transformación del pilar del Gobierno y Administración Pública (GPA, en inglés) en la Administración de Transición de Timor Oriental (ETTA, siglas en inglés) que a partir de entonces sería considerada como gobierno transitorio. La idea consistía en consolidar la idea de que las Naciones Unidas debían evolucionar de administrador único a coadministrador y, por último, como ocurrió a asistente de una ETTA independiente y localmente controlada. Todo esto era más teórico que práctico hasta el día mismo de la independencia porque el RESG retuvo todos los poderes hasta este momento.

El proceso estuvo plagado de dificultades y un buen reflejo fue la amenaza de dimisión de todos los miembros locales del gobierno de transición en diciembre de 2000. En una carta al RESG, los miembros timorenses del gabinete (excluyendo a Ramos-Horta que se encontraba fuera del territorio en ese momento) se quejaron de ser utilizados como justificación para retrasos y confusión sobre el proceso (de transición) que esta fuera de nuestro control. Los miembros del Consejo de Timor Oriental son caricaturas de ministros en un

gobierno de una república bananera. No tienen poder, no tienen obligaciones, si recursos suficientes para funcionar. Sin embargo, estas acciones fueron entendidas como llamadas de atención por los administradores internacionales y sirvieron para avanzar en el proceso de transición. Un buen ejemplo fue la redacción de la nueva Constitución. Desde un principio, UNTAET decidió apartarse para evitar críticas de intervencionismo aunque se reservó el derecho de supervisión. De hecho, influyó decididamente en asegurar que la nueva carta magna reflejaba los valores recogidos en la Carta de la ONU y que el sistema político elegido fuera democrático e internacionalmente reconocido, rechazando cualquier inclinación por convertir a Timor Oriental en un régimen de partido único²⁸.

VIII. Lecciones aprendidas de la experiencia timorese

Las intervenciones internacionales para asistir a la reconstrucción de países no están exentas de críticas y UNTAET no fue una excepción. El vacío de poder provocado por el caos y la violencia que desencadenó el referéndum sobre el futuro del territorio originó una asunción de la soberanía plena y total del territorio por parte de las Naciones Unidas, algo no previsto y de difícil referente anterior. Esta autoridad absoluta de carácter transitorio –sólo para asegurar el período de transición previo a elecciones generales– fue aceptada como única forma de control del proceso político ante la ausencia de todo tipo de estructuras estatales –las autoridades indonesias abandonaron el país sin más y las nuevas no estaban creadas-. Las Naciones Unidas y los actores locales del conflicto llegaron al consenso de que el reestablecimiento de una administración central y unos sistemas judicial, ejecutivo y legislativo para toda la nación requerían la dirección de una institución fuertemente centralizada y poderosa, como la mejor y quizá la única manera de reconstruir Timor Oriental.

²⁸ La UNTAET aprobó una regulación (2001/2 de 16 de marzo de 2001) en la que estipula algunas normas sobre como el funcionamiento y constitución de la Asamblea Constituyentes. Entre ellas, destacaba que tendría 90 días para redactar y adoptar el texto constitucional. Además, la Asamblea Constituyente estaría formada por 88 representantes; podía ser elegible todo mayor de 17 años que hubiera nacido en Timor Oriental, fuera hijo de una persona nacida allí o casado con alguna persona que reuniera alguna de las dos características anteriores; una Comisión Electoral Independiente, formada por mayoría de personas internacional y presidida por una personalidad elegida directamente por el Secretario General de la ONU, supervisaría las elecciones; y se podían presentar candidatos por partidos oficialmente registrados (al menos 500 votantes registrados) o individuos que recogieran más de 500 firmas para un puesto nacional y 100 para un puesto de distrito.

UNTAET fue única en numerosas cosas:

- Las funciones administrativas fueron asumidas por UNTAET de forma más completa y total que en ninguna otra misión de la ONU, lo que implicó una asunción total de la soberanía y que el Administrador transitorio actuara más como un jefe de estado que como un representante de la ONU. El principal problema se derivó de este poder casi completo concedido al Administrador Único – tanto legislativo como ejecutivo -. La administración de justicia quedó incluida dentro del poder ejecutivo, olvidando la división de poderes de Mostesquieu²⁹.
- La UNTAET hizo frente a las causas del conflicto asumiendo el máximo control del sistema político local, transformando la dinámica política y después transfiriendo el control de las embrionarias instituciones a la nueva máquina estatal para que creciera sobre esas bases.
- Los funcionarios de la ONU asumieron poderes sin precedentes – decidieron la moneda local, el código civil, etc.- bajo el argumento de que era necesario por que los timorenses carecían de las cualidades y experiencia que requería el autogobierno, algo cierto en algunos aspectos y sectores público pero no, seguramente, en todas las facetas sociales.
- Los planes de descentralización fracasaron a numerosos niveles, lo que provocó medidas de recentralización que menoscabaron la coherencia de la organización y excluyó en muchos momentos a los timorenses de la participación en el proceso de construcción del nuevo estado.
- La opción inicial de elegir consejos locales para promover progresivamente sistemas democráticos y estructuras transparentes fue eventualmente sustituido por la designación directa de cargos y responsables, como consecuencia en muchos casos del fracaso del proceso o la lentitud de los logros obtenidos.

La celebración de la Asamblea Constituyente en el 2001 que cimentó el tránsito hacia la independencia fue un éxito significativo de UNTAET y de su fórmula. Sin embargo, el pueblo timorense consideró que ese éxito basado

²⁹ CHESTERMAN, Simon: “The United Nations as government: accountability mechanisms for territories under UN Administration”, Paper delivered at the conference *Fighting corruption in Kosovo: Lesson from the Region*, Pristina, Kosovo, 4-5 March 2002.

en elecciones pacíficas que daban paso libre a su futuro estuvo empañado de forma significativa por dejar atrás una nación en ruinas sin una estructura estatal suficiente y autónoma. Algunas de las lecciones aprendidas que podrán corregirse de cara a próximos escenarios serían:

1. Al poner en práctica esa forma tan absoluta de autoridad, UNTAET se convirtió en maestro más que en servidor de la población local y asumió que Timor Oriental era un territorio sin ley, lo que implicaba también erróneamente ausencia total (o desprecio) de estructuras sociales indígenas.
2. La autoritaria forma de entender la autoridad por parte de las Naciones Unidas dificultó una separación real de poderes (base del sistema democrático que buscaba establecer) y el establecimiento de una cultura política de oposición pacífica y democrática, así como el desarrollo de una sociedad abierta necesaria para el nacimiento de todos los valores democráticos y de convivencia política que buscaba crear. Los defensores de esta estrategia argumentaron que lo significativo no fue el proceso sino el resultado, con lo que justificaban el déficit democrático de la transición como un mal menor.
3. Al asumir la responsabilidad completa de las funciones de gobierno, UNTAET fracasó en su cometido de delegar autoridad a niveles inferiores para alentar la administración efectiva del territorio por sus habitantes y la creación de una capacidad de autogobierno sostenida y con futuro. Quizá el origen de la administración internacional, más preocupada por el mantenimiento de la paz y estabilidad internacional, podría explicar este planteamiento inicial que, sin duda, mermó la obtención de esta parte de la misión aunque –como es obvio– no lo impidió.
4. La decisión de UNTAET de favorecer al personal internacional y su modo de actuación –alejado de los círculos políticos locales y de la dinámica social que existía detrás de ellos–, trajo consigo que el pueblo timorense fuera ignorado o excluido durante el proceso de transición. Este déficit quedó corregido, en cierta manera, por la acertada decisión de los responsables de UNTAET de modificar su postura inicial y consensuar el proceso con algunos de los líderes locales más destacados que individualmente no podían suplantar a la

- población timorense desde criterios puramente representativos pero que interpretaron bien sus deseos y aspiraciones³⁰.
5. De cara a futuras misiones, las Naciones Unidas deben buscar una estrategia y un sistema que promueva una mayor y más amplia participación local para incrementar la legitimidad del proceso transitorio y, sobre todo, aumentar la eficacia de las estructuras de gobierno que se creen y que deben ser las que tendrán que asegurar la coherencia y funcionamiento del recién nacido estado. Este es el objetivo principal y no el proceso. El nuevo Estado no puede ni debe ser rehén del sistema elegido por las Naciones Unidas para su alumbramiento.
 6. La claridad en el objetivo político final de todo el proceso (la independencia) y la aceptación de un calendario ampliamente consensuado por todas las partes, incluidas las locales, fue fundamental para el éxito del proceso de administración transitoria. En cualquier caso, la necesidad de tener un punto final político definido no debe confundirse con la posibilidad de que continúe asistiendo al desarrollo y profesionalización de las estructuras estatales del nuevo país. En Timor Oriental, las Naciones Unidas supieron adoptar una estrategia suficientemente flexible para adaptarse a las cambiantes condiciones locales concluyendo y creando sucesivas misiones con mandatos adecuados a las necesidades.
 7. Si las Naciones Unidas están llamadas a asumir más Administraciones Transitorias, sean o no tan amplias y globales como la de Timor Oriental, es imprescindible dotarlas de estructuras y capacidades más permanentes que puedan reaccionar con rapidez y profesionalidad. No debe repetirse el error de UNTAET de ser incapaz de reclutar suficientes funcionarios internacionales que requería el momento –quizá el factor que más influyó negativamente en el avance de la misión-. Las soluciones *ad hoc* pueden tener sus ventajas pero la preparación y planificación previas aportan beneficios tan tangibles que no es posible ignorarlas.

Por último, una de las mayores lecciones aprendidas en el caso de Timor Oriental, como en Kosovo, fue la confirmación de una nueva doctrina ampliamente

³⁰ La decisión de UNTAET de establecer desde el inicio del proceso estrechas relaciones con Xanana Gusmao fue denunciado por algunos como una manera de prejuzgar el proceso político.

respaldada en el sentido de que las Operaciones de Mantenimiento de la Paz complejas pueden servir como modelo de Administración Internacional Transitoria que desarrolle un sistema de buen gobierno de forma transparente y responsable en nombre de la población local, con el objetivo de asegurar una representación lo más democrática y legítima posible³¹.

³¹ El informe Brahimi sobre las Operaciones de Paz de la ONU augura una mayor demanda de estas operaciones ligadas a la implantación de administraciones transitorias y destaca la necesidad de sistematizar este instrumento –abandonando el modelo seguido de respuesta *ad hoc*– y de superar la “evidente ambivalencia” que existe al respecto entre los gobiernos y el Secretariado de la ONU respecto al desarrollo de una capacidad institucional para hacer frente a esta necesidad. Sin embargo, mientras esto se produzca el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz continúa jugando un papel dominante en esta área. *Report of the Panel on United Peace Operations (Brahimi Report)*, UN Doc A/55/305-S/2000/809 (21 August 2000), Párrafo 56.

Territorio	Misión	Fecha	Responsable Principal de la Policía	Responsable Principal para el Referéndum	Responsable Principal para Elecciones	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Poder Judicial	Poder de firmar Tratados Internacionales	Admin. Internacional del Territorio
Papua Occidental	UNTEA	1962-1963	SI		Elecciones regionales sólo	SI	limitado			SI
Namibia	UNTAG	1989-1990			SI					
Sahara	MINURSO	1991-		SI						
Camboya	UNTAC	1992-1993	SI		SI	Si era necesario				SI
Somalia	UNOSOM II	1993-1995					limitado			
Bosnia	UNMIBH	1995-2002	SI		SI (OSCE)	De facto (desde 1997)				
Eslovenia Oriental	UNTAES	1996-1998	SI		SI	SI				SI
Timor Oriental	UNAMET	1999		SI						

Sierra Leona	UNAMSIL	1999-	En la práctica										
Kosovo	UNAMIK	1999-	SI	SI (OSCE)	SI								
Timor Oriental	UNTAET	1999-2002	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Afganistán	UNAMA	2002											

Fuente: Elaboración propia sobre documentos de la ONU.

Gráfico Número 3.- Misiones de Reconstrucción del Estado de las Naciones Unidas (1945-2004)

DATOS PRINCIPALES DE UNTAET (1999-2002)

Ubicación: Timor Oriental

Cuartel General: Dili

Duración: 25 de octubre 1999 a 20 de mayo 2002

Representante Especial del Secretario General y Administrador Temporal: Sergio Vieira de Mello (Brasil)

Subrepresentante Especial del Secretario General: Dennis McNamara (Nueva Zelanda)

Asesor Especial para el Desarrollo y Asuntos Humanitarios

del Representante Especial del Secretario General: Shin-ichi Suzuki (Japón)

Comandante de la Fuerza: Teniente General Winai Phattiyakul (Tailandia)

Jefe de Observadores Militares: General de Brigada Sergio Rosario (Brasil)

Jefe de Observadores Civiles: Superintendente Peter Miller (Canadá)

Fuerzas y Componentes de la Misión:

Máximo autorizado: Personal Militar, 1.950; Personal Policial, 1.640.

Existe a 31 de marzo de 2002: Personal uniformado, 7.697, incluyendo 6.281 soldados, 1.288 policías civiles y 118 observadores militares; UNTAET también incluyó 737 personal civil internacional y 1.745 civiles locales.

Países contribuyentes de tropas: Australia, Bangladesh, Bolivia, Brasil, Chile, Dinamarca, Egipto, Fiji, Irlanda, Japón, Jordania, Kenia, Malasia, Nepal, Nueva Zelanda, Noruega, Pakistán, Filipinas, Portugal, República de Corea, Rusia, Singapur, Eslovaquia, Suecia, Tailandia, Turquía, Gran Bretaña, Estados Unidos y Uruguay.

Países contribuyentes de personal policial: Argentina, Australia, Austria, Bangladesh, Benin, Bosnia Herzegovina, Brasil, Canadá, China, Egipto, Gambia, Ghana, Jordania, Kenia, Malasia, Mozambique, Namibia, Nepal, Níger, Nigeria, Noruega, Pakistán, Filipinas, Portugal, Rusia, Samoa, Senegal, Singapur, Eslovenia, España, Sri Lanka, Suecia, Tailandia, Turquía, Ucrania, Gran Bretaña, Estados Unidos, Vanuatu y Zimbabwe.

Fallecimientos: 15 militares, 1 policía civil y 1 observador militar (31 marzo 2002)

Aspectos Financieros:

Método de financiación: contribuciones a una cuenta especial

Presupuesto: 1 de julio 2001 a 30 de junio de 2002: 476,8 millones de dólares

Fuente: www.un.org/peace/etimor.htm

Gráfico Número 4.- Datos Principales de UNTAET

El Fenómeno Le Pen en Francia

Eguzki Urteaga

Doctor en Sociología por la Universidad Víctor Segalen, Burdeos 2
Licenciado en Historia por la Universidad de Pau y de los Países del Adur
Profesor de Sociología - Departamento de Sociología 1, Universidad del País Vasco
Investigador en el Centro de Investigación IKER, laboratorio asociado al CNRS francés

FENÓMENO, LE PEN, EXTREMA DERECHA, FRANCIA

Resumen

Este artículo pretende analizar el fenómeno Le Pen, líder del Frente Nacional de extrema derecha, que constituye uno de los acontecimientos más relevantes de la vida política francesa del final del siglo XX y del inicio del siglo siguiente. Empieza verdaderamente en marzo de 1983 con las elecciones municipales y culmina el 21 de abril de 2002, cuando el líder frentista consigue clasificarse para la segunda vuelta de la elección presidencial con el 16,8% de los sufragios. Desde su inicio, los comentaristas se preocupan por el aumento del voto de extrema derecha y el riesgo que representa para la democracia. La cantidad de libros, revistas, artículos, reportajes de televisión y coloquios atestiguan del interés que despierta tanto en Francia como en el resto de Europa. El estudio aborda el lepenismo privilegiando tres perspectivas. La primera enfrenta la génesis de este fenómeno, es decir las circunstancias de la progresión de su voto y de la transformación de las estructuras del sistema político como consecuencia de la irrupción del Frente Nacional en la oferta política efectiva. La segunda analiza la biografía de Le Pen sociologizándola, lo que permite poner de manifiesto su trayectoria social y su cultura incorporada. La tercera evoca las explicaciones habituales del voto frentista insistiendo sobre sus características y su contribución a la sociogénesis del fenómeno Le Pen.

PHENOMENON, LE PEN, EXTREME RIGHT, FRANCE

Abstract

This article tries to analyze the Le Pen phenomenon, leader of the National Front of extreme right wing, who constitutes one of the most important events of the french political life of the end of the XXth century and of the beginning of the following century. It begins truly in March 1983, with the municipal elections and culminates on April 21, 2002, when the leader on the Front is qualified for the second turn of the presidential French election with 16,8% of the suffrages. From his beginning, the commentators are worry for the increase of the vote of extreme right wing and the risk that it represents for the democracy. The quantity of books, magazines, articles, reportages and conferences testify of the interest that he wakes up, both in France and in the rest of Europe. This article studies the lepenism, privileging three perspectives. The first one analyses the genesis of this phenomenon, that is to say the circumstances of the progression of his vote and of the transformation of the structures of the political system as consequence of the irruption of the National Front in the political offer. The second one examines the biography of Le Pen with a sociological perspective, which allows to make clear his social trajectory and own culture. The third one evokes the habitual explanations of the vote of the National Front insisting on his characteristics and his contribution to socio-genesis of the Le Pen phenomenon.

Sumario

I. Introducción.-II. El inicio del fenómeno.-III. La trayectoria de Le Pen.- IV. Las explicaciones del fenómeno.- V. Conclusiones.

I. Introducción

En la vida política gala del final del siglo XX y del inicio del siglo siguiente, el fenómeno Le Pen, líder del Frente Nacional (FN), partido de extrema derecha, es uno de los más importantes. Empieza verdaderamente en marzo de 1983 con las elecciones municipales y culmina el 21 de abril de 2002, cuando el presidente frentista consigue clasificarse para la segunda vuelta de la elección presidencial francesa con el 16,8% de los sufragios¹. Desde su inicio, los

¹ DELANNOY, P., VIARD. J.: *La République du 5 mai, vue de Paris et d'ailleurs*, Paris, L'Aube, 2002.

comentaristas se preocupan por el aumento del voto de extrema derecha y el riesgo que representa para la democracia representativa. La cantidad de libros, revistas, artículos, reportajes, programas de televisión, coloquios y páginas en Internet atestiguan del interés que despierta, tanto en Francia como en el resto de Europa.

La expresión *fenómeno Le Pen* tiene dos razones principales: la irreductibilidad de los resultados electorales del Frente Nacional a la sola persuasión de sus dirigentes y la centralidad del personaje Le Pen, sabiendo que no se trata ni de atribuirle cualidades excepcionales ni de considerarlo como un fenómeno fuera del común. En este sentido, este artículo analiza el fenómeno Le Pen privilegiando tres perspectivas. La primera aborda la génesis de este fenómeno, es decir las circunstancias de la progresión de su voto y de la transformación de las estructuras del sistema político, como consecuencia de la irrupción del Frente Nacional en la oferta política efectiva. La segunda analiza la biografía de Le Pen sociologizándola, lo que permite poner de manifiesto su trayectoria social y su cultura incorporada, es decir sus disposiciones estables provenientes de la socialización. La tercera evoca las explicaciones habituales del voto frentista insistiendo sobre sus características y su contribución a la socio-génesis del fenómeno Le Pen.

II. El inicio del fenómeno

El voto favorable a Le Pen no es el resultado ni de una generación espontánea ni de la propagación de un virus, lo que exige alejarse de las nociones de emergencia, surgimiento, aparición o irrupción. Conviene igualmente evitar la naturalización de este fenómeno como si de un advenimiento inevitable se tratara, olvidando su génesis social. Es preferible hablar de contextos y de procesos, poniendo de manifiesto las etapas y las dinámicas que las sustentan.

La coyuntura favorable de 1982 y 1983

El Frente Nacional se crea el 5 de octubre de 1972 con vista a las elecciones legislativas de 1973 por varios grupúsculos entre los cuales se encuentra *Ordre Nouveau* (Orden Nuevo). En la elección presidencial de 1974, Le Pen

Ver también COHEN, P., SALMON, J.-M.: *21 avril 2002. Contre-enquête sur le choc Le Pen*, Paris, Denoël, 2003.

logra menos del 1% de los votos; siete años más tarde, no llega a presentarse por no haber reunido las 500 firmas necesarias; en las elecciones cantonales de marzo de 1982, el FN sólo reúne al 0,2% de los sufragios y, hasta marzo de 1983, ningún candidato de esta formación consigue acceder a un cargo electivo. En aquel momento, nadie plantea la posibilidad de presentar una lista del partido de extrema derecha al escrutinio europeo de junio de 1984, más aún teniendo en cuenta el fracaso de la lista del Partido de las Nuevas Fuerzas liderada por Jean-Louis Tixier-Vignancour en 1979.

Para comprender la presentación de una lista del FN para estas elecciones y el buen resultado cosechado (10,95%), conviene recordar que, en mayo de 1982, el presidente del Frente Nacional, se aprovecha de la oportunidad dada por el presidente de la República de la época². En su discurso de Orleans, el 8 de mayo, Mitterrand expresa su deseo de una mayor pluralidad en la televisión y presiona la dirección de la primera cadena de televisión pública (TF1) para que la pluralidad sea efectiva, lo que abre las puertas de la televisión a Le Pen. Con esta medida, Mitterrand pretende favorecer la independencia de los medios de comunicación públicos, que eran hasta entonces la *Voz de Francia*, desviar la atención tanto del público como de la prensa ante la acumulación de los problemas socioeconómicos; y, sobre todo, dividir la derecha de cara a las próximas elecciones; y porque el *estado de gracia* después de la victoria electoral de mayo-junio de 1981 había terminado y algunas promesas de campaña fueron olvidadas.

El abandono de las políticas keynesianas para respetar los grandes equilibrios financieros hace desaparecer cualquier esperanza de una reforma profunda de la sociedad. Para Mitterrand, el líder del Frente Nacional es ante todo un hombre que se ha perdido en política. El que ha sido varias veces ministro en la IV República, conoce a Le Pen y sabe que no reúne las condiciones necesarias para conocer el éxito electoral porque no respeta los códigos latentes, aunque sea muy ambicioso. En este sentido, el ascenso mediático de Le Pen ha precedido su ascenso político. Así, en la reanudación del curso político de 1982, el líder frentista es invitado varias veces por los medios de comunicación audiovisuales. A partir de entonces, es percibido como un jefe político con el que se puede contar de vez en cuando como representante de la Francia racista y xenófoba. Gracias a su pragmatismo y a su deseo de revancha,

² FAUX, E., LEGRAND, T., PEREZ G.: *La main droite de Dieu. Enquête sur François Mitterrand et l'extrême droit.*, Paris, Seuil, 1994, p. 26.

tras un largo periodo de marginación, Le Pen siente que la coyuntura le es favorable y trata de aprovecharla al máximo. Sin embargo, carece de medios económicos, de un partido estructurado y de miles de militantes. No obstante, algunos cargos electos implantados localmente le apoyan, a la imagen de Stirbois que alcanza el 10% en Dreux en las elecciones cantonales de 1983 gracias a varias campañas de proximidad.

El discurso del FN gira en torno a dos temas: las consecuencias supuestamente nefastas de la inmigración y el anticomunismo visceral. Poco a poco, consigue imponer la visión de la inmigración como un problema político³, lo que le permite integrar la pérdida de algunas colonias, justificar un discurso reaccionario basado en la decadencia, el nacionalismo, le catolicismo, el racismo y el machismo, difundir una visión simplista, etnicizante y comunotarista de la sociedad y cortocircuitar las pertenencias de clase. La elección del tema de la inmigración es ante todo estratégica puesto que los principales partidos políticos lo han abandonado y le permiten distinguirse. Su interés consiste en situar el FN en el centro del debate político y hacer creer que la inmigración es un verdadero problema que conviene resolver urgentemente. La simplicidad del los eslóganes, memorización como *un millón y medio de desempleados, es un millón y medio de inmigrantes de más*, favorece su memorización. En un contexto dominado por la xenofobia y la percepción de los extranjeros como los responsables de la crisis socioeconómica, Le Pen sale elegido concejal del distrito de París.

Si los resultados cosechados por Le Pen en París y por Stirbois en Dreux no son suficientes, la dinámica social que sustenta el fenómeno Le Pen está iniciada. Un doble acontecimiento va a focalizar la atención sobre el FN: la anulación de la elección municipal de Dreux y el abandono de Gaspard, a pesar de gozar de una ligera ventaja. El escrutinio parcial está previsto para el mes de septiembre de 1983 y se convierte en el acontecimiento político del curso político, con una importante cobertura periodística. La cabeza de lista del Frente Nacional, Stirbois, se convierte en concejal con el 16,7% de los votos y acaba siendo una figura de la vida política nacional.

La estrategia del FN consiste en realizar un esfuerzo máximo sobre un mínimo de circunscripciones para alcanzar el 10%, despertar el interés de los medios de comunicación y suscitar la preocupación de sus rivales. Es precisamente lo

³ GAXIE. D.: *Enjeux municipaux*, Paris, PUF, 1984, p. 15.

que sucede en la elección municipal parcial de Aulnay-sous-Bois en noviembre de 1983 (9,3%) y de la elección legislativa parcial de Auray en diciembre del mismo año (12%). A pesar de que el partido de extrema derecha carece de medios y tiene dificultades para encontrar candidatos, la rentabilidad de su actividad política aumenta con el transcurso del tiempo. Estos resultados no se explican tanto por la implantación de los candidatos frentistas como por la mediatización de los temas de extrema derecha, la crisis socioeconómica y la desclasificación de ciertos sectores de la sociedad.

El escrutinio europeo de 1984

Después del escrutinio de diciembre de 1983, el FN forma parte de la oferta política efectiva y los comentaristas políticos prevén un aumento del voto frentista. Al principio del año 1984, el partido de extrema derecha despierta cierta esperanza entre sus militantes y votantes con la obtención de cargos electos, la contratación de personas para la animación del partido, la mediatización y el sentimiento de revancha para algunos directivos, militantes y grupos marginados dentro de la coalición de derechas. Es entonces cuando los católicos integristas de Bernard Anthony se asocian al FN. Más allá, toda una serie de personas que se sienten injustamente descuidadas votan a favor de esta formación, le proporcionan recursos humanos de los que carecía hasta entonces y lo utilizan para asegurar su promoción personal. Encontramos a tecnócratas (Mégret, Le Chevallier), profesores de Universidad (Gollnisch, Martinez) y aristócratas (d'Ormesson, de Camaret), que esperan salir elegidos.

Los tráfugos del UDF y del RPR resultan favorecidos por la similitud de las ideas y de los intereses que los conducen a defender una Francia tradicional. Gracias a ellos, más que una respectabilidad de apariencias, el FN gana en credibilidad, lo que repercute en la influencia social, la facilidad verbal, el nivel de instrucción, la cultura política y el dinero. El partido de extrema derecha se fortalece igualmente gracias al apoyo de varias organizaciones, entre las cuales se encuentran el CNIP, que constituye un puente con la coalición de derechas, o, el GRECE, que no tiene nada que ver con un centro de investigación en ciencias sociales a pesar del significado de sus siglas *Groupement de Recherche et d'Etudes pour la Civilisation Européenne*. El FN sale igualmente reforzado por su proximidad con los periódicos *Présent* y *Minuit* y por su asociación con ciertas manifestaciones tales como las *Jornadas de amistad francesa* o la

fiesta *Azul-Blanco-Rojo*. Varias asociaciones (familiares, católicas, caritativas, de defensa de los animales) y organizaciones juveniles como el sindicato estudiantil UNI (Union Nationale Interuniversitaire), presente sobre todo en las facultades de Derecho, le apoyan también, sin olvidar antiguos miembros del OAS (Roger Holeindre, Joseph Ortiz), del Orden Nuevo (Alain Robert) e incluso del PFN (Roland Goguillot). Se produce una cristalización de las redes. La necesidad en la que se encuentra el Frente Nacional de aumentar sus recursos internos conduce a sus dirigentes a aceptar todos los grupos, redes y personas que se acercan al FN, diversificando su composición.

Durante este periodo, el ritmo de las invitaciones de los principales medios de comunicación aumenta. El lanzamiento precoz de su campaña le permite ocupar el espacio político y trata de crear eventos para los periodistas como universidades de verano, conferencias de prensa, congresos del partido, fiestas del partido, mítines, declaraciones provocativas, manifestaciones, desfiles del 1 de Mayo. Participa en varios programas radiofónicos y las encuestas de opinión lo incluyen en sus estimaciones. Su irrupción en la oferta política efectiva despierta la preocupación de la clase política, por sus consecuencias tanto sobre el panorama político como por sus declaraciones racistas. Las críticas que recibe y las preguntas agresivas de los periodistas le permiten aparecer como una víctima; más aún teniendo en cuenta que estos profesionales, de origen burgués⁴, practican un racismo de clase y mantienen una postura despectiva. Pero, como se trata de un buen cliente, que genera audiencia, los medios de comunicación le invitan de nuevo.

La campaña electoral de 1984 se cristaliza sobre la presencia del FN en el juego político nacional que divide a los partidos. El partido de extrema derecha se aprovecha de la estructura de la oferta compuesta únicamente por dos listas de derechas, a pesar de su gran diversidad interna. En este panorama, donde la oferta está artificialmente reducida, aparece como la única alternativa. Además, como el objetivo de todas las formaciones políticas es luchar contra el Frente Nacional, se sitúa en el centro del debate político y esta situación le confiere un papel relevante en las oposiciones políticas galas. El FN se beneficia también del modo de escrutinio a la proporcional integral.

Con el 10,95% de los sufragios, este partido logra diez diputados en el Parlamento Europeo (PE), procediendo a una profunda recomposición

⁴ RIEFFEL. R.: *L'élite des journalistes. Les hérauts de l'information*, Paris, PUF, 1984.

del paisaje electoral galo. La irrupción del FN obliga a numerosos actores a reaccionar, lo que asegura la existencia del fenómeno Le Pen. Varios investigadores se especializan en este tema (Monzat, Camus, Perrineau) y se constituyen múltiples asociaciones antiracistas a imagen de *Ras l'Front*, *Scalp* o *SOS Racisme*. Precisamente, *SOS Racisme* se crea en octubre de 1984 por directivos del Partido Socialista (Cambadelis, Dray). Son antiguos militantes estudiantiles troskystas, que tratan de existir en el aparato del PS. En este contexto, Mitterrand pretende reactivar la identidad y la conciencia de la izquierda.

III. La trayectoria de Le Pen

La legitimidad carismática⁵ supone una creencia de los demás y la existencia de un contexto. El hecho de que Le Pen haya obtenido el 0,74% de los sufragios en la primera vuelta de la elección presidencial de 1974 indica claramente que su inserción en una figuración favorable es más importante que el presunto talento o don de un candidato. Es cierto que Le Pen es un líder carismático, no cuestionado dentro del Frente Nacional y que ejerce una influencia en la vida política gala, hasta tal punto que su apellidado ha sido declinado para convertirse en un nombre propio como Lepenismo, Lepenista o Lepenización.

La ilusión biográfica

Focalizando la atención sobre la biografía de Le Pen, se cae fácilmente en la ilusión biográfica que consiste en concentrar artificialmente la atención sobre un individuo, olvidando de colocarlo en los contextos sociales, políticos y culturales que estructuran su personalidad, reducen el horizonte de sus expectativas y orientan su comportamiento. Así mismo, es preciso evitar el enfoque retrospectivo y teleológico (explicar el pasado por el presente) que consiste en tratar de comprender la vida de Le Pen a partir de su situación actual). Por ejemplo, se revisa su biografía a partir del 21 de abril 2001 cuando alcanza la segunda vuelta de la elección presidencial porque entra en la gran historia y se convierte en un personaje político de primer orden.

El mismo Le Pen instrumentaliza su trayectoria para convertirla en un recurso político. Se presenta como un hombre merecedor, valiente, popular, y,

⁵ WEBER. M.: *Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket, 2003, pp. 289-290.

rebajando su origen social, insiste en la distancia que separa su punto de partida del de llegada, sugiriendo la idea del *self made man*. Los afiliados del Frente Nacional lo perciben como un gran hombre, incomprendido e injustamente criticado, lo que favorece el culto a la personalidad⁶ y un cierto victimismo. Por el contrario, sus detractores se sirven de su biografía para criticarlo. Ponen de relieve su elección como diputado en la lista *poujadista*, su compromiso como paracaidista durante la guerra de Argelia, sus declaraciones antisemitas, su edición discográfica de cantos nazis, su herencia del industrial millonario Lambert y sus propósitos homófobos, xenófobos y racistas.

El líder frentista reacciona difundiendo comunicados, haciendo conferencias de prensa o esforzándose para prohibir la publicación de un libro o el uso de unos términos a través de los tribunales. No obstante, su argumentación contiene numerosas contradicciones porque no puede simultáneamente reivindicar una total libertad de expresión sobre ciertos temas y limitar la de los demás, no puede justificar el uso de la tortura en Argelia y ofenderse cuando se le acusa de haberla practicado. Los juicios son innumerables porque crean acontecimientos y, cuando los gana, obliga a los medios de comunicación a realizar rectificaciones. Gana algunas de ellas porque los tribunales se pronuncian esencialmente sobre la forma, es decir, competencia jurisdiccional de los tribunales, intención de perjudicar, difamación, prescripción o amnistía de los delitos.

Teniendo en cuenta estos elementos, se puede proceder a la breve presentación de su trayectoria personal.

La trayectoria de Le Pen

Le Pen nace el 20 de junio de 1928 en Trinité-sur-Mer. Mientras su madre, ama de casa, es originaria de una familia campesina humilde de Locmariaquer, su padre es patrón pescador en este pequeño municipio portuario, responsable de la asociación de pescadores, presidente de la asociación de los antiguos combatientes y concejal. A lo largo de su vida, ejerce también las profesiones de autónomo, gremio y representante, lo que sitúa la familia Le Pen en la clase media. Sus padres le educan en una cultura donde se valora la voluntad de elevarse socialmente y de conocer el éxito, más aún después del fracaso

⁶ CARTON. D.: «*Bien entendu... c'est off*», *Ce que les journalistes politiques ne racontent jamais*, Paris, Albin Michel, 2003, p. 112.

paterno en París. El hecho de que, en aquella época, caracterizada por una fuerte mortalidad infantil, la fuerza de los valores tradicionales y el peso de la religión católica, la familia Le Pen decida tener un solo hijo indica claramente que toda la esperanza de promoción social está depositada en la nueva generación⁷.

La cultura pequeño-burguesa de los padres insiste sobre la importancia del éxito escolar, la iniciación precoz al francés, en una Bretaña donde se practicaba ampliamente el bretón, la privación ascética para una gloria diferida, la transmisión de un sueño de gloria terrestre y la creencia que todo es posible si se desea verdaderamente. En 1939, su padre hace todo lo posible para matricularlo en el instituto de la élite del Departamento. La biblioteca familiar contiene libros en francés. Los domingos se visten como los urbanos y, durante el verano, sus costumbres se parecen a los de los turistas que veranean en la costa bretona. La presión familiar ejercida sobre él es considerable y se orienta inicialmente hacia una carrera en la prestigiosa marina de guerra, *La Royale*.

El fallecimiento accidental de su padre, en agosto de 1942, traumatiza profundamente al hijo, que se traduce en una ambición desmesurada e insaciable. Esta muerte supone: 1) una desclasificación socioeconómica como consecuencia de una pérdida de ingresos y de estatus social parcialmente compensada por las becas de estudios que recibe como huérfano, 2) una ausencia de la figura paterna durante la adolescencia, lo que le conduce a insistir en su virilidad, y 3) unos trastornos del comportamiento, tales como la indisciplina, que esconden un profundo sufrimiento. Lógicamente los años que siguen a la desaparición de su padre son las menos felices, puesto que Le Pen-hijo se encuentra sólo para cumplir el objetivo familiar. Depende de la ayuda externa aunque goza a veces de cierta compasión. Su madre está obligada a realizar pequeños trabajos de costura y se beneficia de la solidaridad de los pescadores. Esta desclasificación social brutal perturba al adolescente. De ser turbulento en clase, se convierte en indisciplinado y exterioriza su dolor a través de la rebelión, la falta de educación, los altercados, las peleas o la jactancia.

⁷ BOURDIEU. P.: «Avenir de classe et causalité du probable», en *Revue française de sociologie*, vol. XV, 1974, pp. 3-42.

Los jesuitas del Instituto Saint-François Xavier de Vannes le inculcan unas bases sólidas en humanidades clásicas, en retórica y en ciencias, donde acaba el primero de su promoción. Sus predisposiciones le conducen a proseguir sus estudios y a conseguir el bachillerato en Saint-Germain-en-Lay (1947). Se matricula en la Facultad de Derecho de París, ciudad en la que se concentran todas las élites del país, sobre todo al tratarse de un Estado tan centralizado como Francia en aquella época. Desea convertirse en abogado para defender a los humildes, aunque varios factores van a impedirselo como las dificultades para continuar sus estudios cuando se ve obligado a trabajar para financiar los mismos, el cierre relativo de las profesiones jurídicas a los estudiantes que no disponen de un capital heredado y la perspectiva de ocupar puestos de trabajo que lo alejan de su ansia de gloria. En este contexto, Le Pen se compromete en actividades extrauniversitarias y se convierte en el presidente de la Corporación de Derecho en 1949, asociación que reúne a la mayoría de los estudiantes de la Facultad. Participa igualmente en la creación del primer sindicato estudiantil, practica deportes universitarios y organiza una operación humanitaria en Holanda en febrero de 1953, lo que le permite mantener relaciones con el Presidente de la República, Auriol. A lo largo de estos seis años, adquiere conocimientos teóricos y prácticos sobre la militancia, a la imagen del conocimiento de las doctrinas políticas, de la capacidad de reunir, controlar y movilizar un grupo, de la aptitud a hablar en público y a convertirse en portavoz o de la capacidad a redactar, imprimir y difundir folletos⁸. Sin embargo, no consigue el título de abogado.

A los 25 años, Le Pen es un hombre que sueña con conocer la gloria a pesar de encontrarse en un callejón sin salida. Por ello, decide, junto a su compañero Demarquet, matricularse en la Escuela de Oficiales de Saint Maixent para integrar el Ejército y, así, combatir las guerrillas tanto en Vietnam como en Argelia. Tras la derrota de Den Biên Phu, realiza operaciones en Vietnam dentro del primer regimiento extranjero de paracaidistas. Tras caer enfermo, es nombrado redactor de *La Caravelle*, periódico del Cuerpo Expedicionario francés. Una vez finalizado su contrato, vuelve a la vida civil y se compromete de nuevo en la militancia, hasta que Pujade le llama. Este último busca candidatos para constituir sus listas desde que decide presentarse a las elecciones legislativas de 1956. Está interesado por este activista del que presume que sabe expresarse en público. Lo presenta en Rennes donde Le Pen sobrepasa todas sus expectativas puesto que consigue cautivar la

⁸ BRESSON, G., LIONET, C.: *Le Pen, biographie*, Paris, Seuil, 1994.

audiencia transfigurando su revuelta personal en una defensa inflamada de las causas nacionales. Poujade logra 53 escaños y, como no quiere ocupar el suyo, oficialmente por coherencia con su discurso antiparlamentario, Le Pen se convierte, a sus 27 años, en el más joven diputado del grupo *poujadista* en la Asamblea nacional francesa⁹. Consciente del riesgo de invalidación parcial del escrutinio y de la falta de disposiciones¹⁰ y competencias de los demás, el joven diputado decide no ocupar su escaño. Entra en conflicto con Poujade y deja el grupo indisciplinado, que se descompone. Poujade desconfía de Le Pen y prefiere hundir voluntariamente su movimiento en lugar de dejarlo en las manos de ese oportunista que está mejor preparado que él para la política.

Ante el final de un ciclo, Le Pen decide firmar de nuevo con el Ejército. Se encuentra, así, en la expedición franco-británica de Suez (éxito militar pero fracaso diplomático) y en la batalla de Argel (victoria gracias a la tortura). De vuelta a la metrópoli, se implica, de nuevo, en la política, por ejemplo organizando, en agosto de 1957, una gira de las playas bautizada *Caravana para la Argelia francesa*. En esta época, carece de respaldo institucional y mediático. Los acontecimientos de la primavera de 1958 no le permiten jugar ningún papel relevante. A pesar de todo, en las primeras elecciones legislativas de la V República, que tienen lugar en noviembre de 1958, gracias al apoyo del CNIP (Centro Nacional de los Independientes y Campesinos), sale elegido en el Barrio Latino de París. Capitaliza su labor como militante estudiantil, utiliza los métodos de marketing político y apoya al General de Gaulle. Su carrera política conoce un nuevo impulso y piensa tener opciones para integrar el gobierno, más aún cuando tanto el Presidente de Gaulle como el Primer ministro Debré afirman su voluntad de mantener Argelia en el territorio francés. No obstante, tiene dificultades para conseguir cierta visibilidad y ascender en la jerarquía política ante los otros parlamentarios, los notables locales y los expertos gaullistas, que salen de las Grandes Escuelas. Es dos veces ponente al presupuesto de la guerra, y sólo se habla de él cuando recurre a la provocación.

En noviembre de 1962, Le Pen pierde su escaño en las elecciones legislativas que acontecen después de la revisión constitucional y de la disolución de la Asamblea nacional. Sin escaño, sin partido y sin dinero, crea una empresa que

⁹ HOFFMAN, S.: *Le mouvement Poujade*, Paris, Presses de la FNSP, 1956.

¹⁰ COLLOVALD, A.: «Les poujadistes, ou l'échec en politique», en *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 1989, tome 36, vol. 1.

compagina la edición de discos y las relaciones públicas (SERP) gracias a la ayuda financiera de amigos. Pero, desea volver a la política, y, en la óptica de la elección presidencial de 1965, deviene el director de campaña de un abogado, Tixier-Vignancour, que ha participado brevemente en el régimen de Vichy antes de defender al General Salan del OAS. Pero, el resultado final (5,27%) no se corresponde con las expectativas de ambos políticos. Le Pen reprocha a Tixier-Vignancour su autonomía creciente y su incapacidad para despertar el interés del público.

Tras la ruptura con Tixier-Vignancour, el líder de extrema derecha conoce un periodo de travesía del desierto hasta 1972. A partir de mayo de 1968, el debate político gira en torno a grupos de extrema izquierda y a ideologías revolucionarias. Aislado y marginado, no participa en la elección presidencial de 1969, sinónimo de victoria de Pompidou. Su decepción es tal que, en 1970, se matricula como estudiante en la Universidad de la Sorbona para realizar un tercer ciclo en Ciencias Políticas para comprender estos acontecimientos. El fallecimiento de de Gaulle, abre nuevas expectativas y conduce a varios activistas de la extrema derecha a crear un nuevo movimiento: el Frente Nacional para la Unidad Francesa que se convertirá posteriormente en el Frente Nacional. Le Pen, cuyo capital político es superior, sale elegido presidente porque aparece como un notable. Una sucesión de resultados electorales decepcionantes entre 1972 y 1983 (el 1,32% en las legislativas de 1973, el 0,74% en la presidencial de 1974, el 1,86% en las municipales de 1977 en París y el 0,33% en las legislativas de 1978) van a avivar las tensiones internas. La escisión, que interviene en 1973, conduce al distanciamiento del PFN (Partido de las Fuerzas Nuevas). La estrategia legalista es vivamente criticada. En este sentido, la presentación de una candidatura de extrema derecha en la elección presidencial de 1981 carece de sentido.

Su situación socioeconómica es mucho mejor puesto que, en su estrategia de integración de las élites, Le Pen mantiene relaciones regulares con representantes de las clases altas. Es acogido en los lugares de veraneo y frecuenta miembros de la burguesía parisina. Así, el matrimonio Le Pen mantiene relaciones de amistad con el heredero de los Cementos Lambert. A la muerte de este último en 1976, hereda una parte de su fortuna (un hotel particular en Saint-Cloud y varios millones de francos). Su estrategia contempla igualmente el matrimonio, primero con una representante de la burguesía de provincias y después con una mujer proveniente de la alta burguesía.

La cultura de Le Pen

La cultura incorporada de Le Pen es el fruto de su socialización primaria (familiar) y secundaria (escolar y profesional)¹¹, así como de la rupturas entre las maneras de ser, de hablar y de vestirse de acuerdo con su origen social y las que exigen las situaciones donde se encuentra como político y nuevo rico en un barrio distinguido de París. La cultura íntima del líder frentista se puede resumir con las siguientes palabras:

1. *Ambición*. Inicialmente, su ambición se fundamenta en el éxito escolar para vengar el fracaso paterno, antes de focalizarse en la carrera política y el capital económico. Por ejemplo, a pesar de ser millonario, sigue comprometiéndose en la política, gracias a una fuerte voluntad. Cree realmente en sus posibilidades de convertirse en Presidente de la República francesa, especialmente en el momento de una crisis política importante que él profetiza.
2. *Anticonformismo*. Se trata de una mezcla entre las costumbres del militante estudiantil y del militar. No es una casualidad si su memoria de Tercer Ciclo en la Sorbona está dedicada al anarquismo. Organiza acontecimientos al margen del orden social impuesto, tales como fiestas, alborotos, jaleos y bromas, así como desbordamientos viriles (peleas, borracheras o chistes verdes).
3. *Labia*. Consiste en la práctica de la elocuencia basada en trucos utilizados en las justas oratorias gracias a entrenamientos realizados con Vizier. Este saber-hacer consiste en responder inmediatamente, en subvertir los términos del intercambio, en improvisar mezclando el estilo popular y la hipercorrección, en no leer escolarmente un texto, en no contestar largamente a las preguntas de los periodistas, en utilizar la ironía para tratar de atraer a los que se ríen.
4. *Espirito galo*. Tanto en privado como en público, Le Pen no pierde una oportunidad para lanzar un chiste con connotación sexual. Ello lo conduce a realizar insinuaciones sobre las costumbres que desaprueba y a jugar con su virilidad de forma ostentosa. Esta obsesión se manifiesta de manera humorística a través de un conocimiento del repertorio francés de cantos populares y alusiones con connotación sexual, lo que le confiere una imagen de buen vividor sin hacer cursilerías.

¹¹ BERGER, P., LUCKMANN, N.: *La construction sociale de la réalité*,. Paris, Méridiens-Kincksieck, 1996.

5. *Hexis corporal*. Juega con su corpulencia en sus relaciones directas con los periodistas, arbitra un duelo con pistola en Niza, exhibe su desnudez ante los fotógrafos (1988), mantiene su forma física gracias a sus ejercicios musculares, practica deportes duros como el rugby o el boxeo, demuestra su coraje físico integrándose el Ejército en periodo de guerra, invita a su interlocutor a arreglar fuera un litigio y transforma sus largos discursos en hazaña física.
6. *Rebelión*. Le Pen utiliza el tono de la rebelión frente a todo lo que no cuadra con su acción política personal. No está de acuerdo con todo lo que ocurre y lo hace saber a un amplio público. Esta indignación constante traduce las contradicciones de su cultura interiorizada y su sufrimiento.
7. *Provocación*. La utiliza para obligar al prójimo a tomar en consideración su presencia y su importancia. Las reacciones, incluso negativas, le demuestran que su vida no es insignificante. No importa que aparezca como una persona poco respetable, ya que lo fundamental consiste en evitar la indiferencia y la marginación que ha padecido entre 1972 y 1983. Las reacciones son incluso necesarias: la provocación sólo existe si se produce una reacción.
8. *Sentido de la diferencia social*. Su trayectoria lo conduce a percibir las diferencias sociales y a jugar políticamente con ellas, como lo demuestra su llamamiento del 21 de abril de 2002. No para de recordar su origen social popular y de estigmatizar los burgueses de salón que desconocen el trabajo y el sufrimiento. Y su enriquecimiento súbito le aproxima del ideal de enriquecimiento rápido de las clases populares que sueñan en enriquecerse jugando a la quiniela o a las tragaperras.
9. *Sentido del espectáculo*. Para los medios de comunicación, Le Pen es un buen cliente que sabe actualizar su prestación. Organiza puestas en escena destinadas a retener la atención de los periodistas. Por ejemplo, corta de antemano una sandía para insinuar que los ecologistas son verdes en el exterior y rojos en el interior, canta sobre el escenario disfrazado en *crooner*, prepara un gráfico mostrando la injusticia mediática, se inspira de la tele-evangelista americano Graham para desplazarse sobre el escenario con un microfono-corbata o elige coros de Verdi para realizar sus entradas triunfales.
10. *Jactancia*. Puede conducirle a pretender cosas que no ha hecho para desmarcarse. Pero las manipulaciones de la realidad no obedecen al hazar. Así, nunca ha sido expulsado de los jesuitas pero le interesa

difundir este rumor para aparecer como un duro e imponerse por el miedo¹². Contribuye a una representación negativa de él mismo, sinónimo de violento, racista, colérico, hurtador o revisionista, para después rechazar la imagen que supuestamente quieren imponerle los medios de comunicación.

Su discurso está estrechamente vinculado a su trayectoria personal: 1) el nacionalismo francés es debido a su búsqueda de prestigio y de gloria en la capital gala, lo que supone conservar intacta la grandeza francesa, 2) el liberalismo económico asociado a su origen familiar alejado de los servicios públicos y a sus recursos de burgués millonario, 3) la mención a la inmigración está ligado a un infancia en una Francia colonial y católica, 4) el antijudaísmo está relacionado con una educación católica históricamente marcada por la estigmatización del pueblo deicida o 5) la decadencia de Francia está asociada al declive de las profesiones marítimas y al mito colonial. Paralelamente, algunos aspectos del posicionamiento frentista se explican por razones tácticas, tales como la preocupación para mantener la unidad interna del Frente Nacional y evitar tensiones. Le Pen es un pragmático, de modo que, muy a menudo, la interpretación de sus declaraciones debe realizarse en función de intereses coyunturales como desmarcarse, provocar reacciones, frenar el ascenso de un rival interno o crear un acontecimiento.

IV. Las explicaciones del fenómeno

No existe un consenso sobre la explicación del fenómeno Le Pen, puesto que tanto las lecturas clásicas como integradas ofrecen una interpretación parcial de dicha realidad.

Las explicaciones clásicas

En la literatura sociológica, sobre este tema, existe una decena de explicaciones que pueden acumularse, combinarse y competir entre ellas. Estas interpretaciones se pueden resumir a partir de palabras clave:

- *Resurgimiento*. Se trata del resurgimiento cíclico de una familia política (la extrema derecha) de la que el Frente Nacional es la heredera y Le Pen es la incarnación.

¹² BRESSON, G., LIONET, C.: *Le Pen...*, *op.cit.*, pp. 22-23.

- *Racismo*. El aumento del voto frentista se explica por el racismo de sus electores (patrioterros, vulgares, simplistas, intolerantes) como consecuencia del debilitamiento de los tabúes racistas, xenófobos, revisionistas y homófobos.
- *Péndulo*. Los votos a favor de la extrema derecha se deben a un efecto mecánico de péndulo que se traduce por un reforzamiento de la extrema izquierda cuando la derecha se encuentra en el poder y viceversa. En este caso, la función contestataria es asumida por el partido protestatario.
- *Carisma*. Los electores del FN están atraídos por el carisma irresistible, las hazañas físicas y el talento oratorio de Le Pen, *gran hombre valiente y merecedor al que los malos franceses buscan pelea*.
- *Diversión-división*. Los electores de Le Pen son unos ingenuos porque hacen el juego de Mitterand y de la izquierda socialista que trata de hacer diversión y de dividir la coalición de derecha para alcanzar la mayoría.
- *Mediatización*. El fenómeno Le Pen es una creación de los medios de comunicación y de los periodistas que le han procurado publicidad gratuita, trivializando sus tesis o tratando de ridiculizarlas.
- *Síntoma*. Estos votos son la expresión directa de múltiples problemas de la sociedad gala abordados o no por los portavoces del FN, a la imagen de la inmigración, del desempleo, de la inseguridad ciudadana, de la cuestión identitaria o de la anomia urbana.
- *Socio-lepenismo*. Una parte de este electorado está compuesta por electores de izquierda decepcionados por los sucesivos gobiernos socialistas y se resisten a afrontar las mutaciones de la sociedad francesa.
- *Lepenización de los espíritus*. Los electores deciden votar al FN porque no acaban de compartir las tesis que este partido y su líder defienden sobre distintos temas.
- *Nacional-populismo*. Los electores de Le Pen son personas sensibles a la demagogia nacionalista (llamamiento directo al pueblo), poco educados, pobres y desprovistos. Pertenecen a las clases populares y no se dan cuenta que realizan una mala acción.

Algunas de estas explicaciones se han difuminado (efecto péndulo, diversión-división, mediatización), otras han prosperado durante la década de los

noventa (socio-lepenismo, nacional-populismo) y las últimas todavía conocen el éxito. Estas interpretaciones no existen fuera del contexto en el que han sido elaboradas y debatidas. Constituyen ante todo unos recursos que alimentan las relaciones de fuerza entre los científicos, los periodistas y los políticos. En la mayoría de los casos, las explicaciones clásicas son monocausales y seuxtaponen porque los observadores tienen dificultades para entender que los electores puedan votar por varias razones. Consideran, por ejemplo, que el factor social no influye si los electores no pertenecen al mismo grupo social. Para hacer entrar la realidad en sus esquemas, ignoran las demás categorías sociales y los datos que lo contradicen.

Las explicaciones integradas

Otro defecto de las explicaciones clásicas consiste en infravalorar su contribución en la construcción simbólica del fenómeno lepenista. Dicho de otra forma, conviene tomar en consideración las representaciones mentales y las imágenes sociales dominantes del FN y de sus electores. Lo que se dice del voto frentista forma parte del fenómeno Le Pen en el sentido de que los electores interiorizan su estigmatización. Convendría que los investigadores recurriesen a la reflexividad crítica para analizar la influencia que ejerce el analista sobre su objeto de estudio. Se trata de evitar las formas de objetivismo, es decir la instauración de una relación al objeto que ignora sus propios límites. Tres tendencias sobresalen: la importancia de los postulados erróneos (creencia que los determinantes del voto se sitúan en el partido), la delimitación disciplinar del objeto (analizar únicamente las ideas políticas del partido) y el olvido del investigador.

Los obstáculos son numerosos porque la mayoría de los investigadores provienen de las categorías superiores, de modo que proponen explicaciones que privilegian el miserabilismo y el racismo de clase hacia las clases populares. Además, carecen muy a menudo de la serenidad suficiente ante una realidad que condenan y tratan de reducir urgentemente. El distanciamiento crítico se compagina con el compromiso emocional, más aún, si se tiene en cuenta que carecen de autonomía en relación a los imperativos mediáticos y políticos. Por último, se ha instaurado en Ciencia Política un reparto del trabajo que delega al CEVIPOF el quasimonopolio de la explicación electoral gracias a una concentración de los medios y a un apoyo de instancias externas al mundo científico como los partidos, los medios de comunicación y los

institutos de sondeo. En este sentido, muchas veces, se pide a los científicos que propongan explicaciones simples, plausibles, políticamente correctas que tengan la apariencia de la cientificidad, designen a los culpables, exoneren a los partidos en el gobierno, reactiven el sentido y el lenguaje común, presenten las descripciones como análisis, legitimen las instituciones públicas y procedan a valoraciones morales y a dar consejos.

Los estudios políticos se dividen en subespecialidades. El libro colectivo titulado *Le Front National à découvert*¹³ (1989) da cuenta de la predilección de los investigadores por: 1) la historia y la estructura del partido, 2) los militantes y los electores del FN, 3) la ideología oficial y oficiosa de la formación política, y 4) la implantación espacial de los votos. Pero, no se aborda la sociogénesis del fenómeno Le Pen, el clima de condenación moral o la relación entre el líder frentista y los periodistas. La explicación científica depende también de las disciplinas académicas que aislan los factores explicativos y sobrevaloran su importancia. Por ejemplo, cuando se pretende explicar el voto lepenista a través de la crisis económica o cuando se compara este fenómeno con otros movimientos que se han desarrollado a lo largo de la historia francesa, tales como el *boulangismo* (1887-1991) o el *poujalismo* (1953-1957)¹⁴. Con ello se olvida que el Frente Nacional se inscribe en el tiempo y tiene características específicas.

Otros analistas se inspiran de la geografía que atribuye al suelo y al espacio un efecto sobre el comportamiento electoral. Así, Ysmal y Habert hablan de tierra de misión o de tierras impermeables al FN. A partir del análisis de amplias zonas (Regiones y Departamentos), se homogeneiza el sentido del voto. Pero, ¿qué significación tiene el factor territorial en un contexto de movilidad de la población gracias a los medios de comunicación, a las infraestructuras ferroviarias y terrestres, a las estancias en el extranjero, a la distancia que separa el lugar de residencia del puesto de trabajo? Esta visión puede conducir a razonamientos aproximativos. Por ejemplo, en la década de los ochenta, los analistas observan que el voto frentista es menos predominante en zonas donde predominan los inmigrantes que en zonas limítrofes.

¹³ MAYER, N., PERRINEAU, P.: *Le Front National à découvrir*, Paris, Presses de la FNSP, 1989.

¹⁴ HENRY, C.: «Comparatisme spontané et comparatisme maîtrisé, à propos de Le Pen-Poujade», en *L'Aquarium*, CNRS, Rennes, 1989, n° 3-4, pp.15-22.

Otra rutina, sobre todo de los semiólogos, los historiadores de las ideas y de los filósofos políticos, consiste en hacer la exégesis, es decir el análisis interno de los textos y discursos de los dirigentes del FN. Esta visión se fundamenta en un postulado central: los electores votan por convicción espontánea (adhesión) o forzosa (propaganda)¹⁵. El riesgo consiste en aislar artificialmente los textos de las condiciones sociales de su producción y de su recepción, atribuyendo a las palabras una capacidad persuasoria¹⁶. Actúan como si todos los electores de Le Pen conociesen la totalidad de los textos y como si el contenido de los textos dependiese de una ideología subyacente y escondida que se tratara de desvelar. Sobrevaloran la importancia de las ideas, estudiando las doctrinas, las familias, los precursores y las inflexiones y se olvidan del aspecto relacional del contexto de producción.

V. Conclusiones

Recordemos que este artículo ha analizado el fenómeno Le Pen, líder del Frente Nacional de extrema derecha, que constituye uno de los acontecimientos más relevantes de la vida política francesa del final del siglo XX y del inicio del siglo siguiente. Como se ha señalado, empieza en marzo de 1983 con las elecciones municipales y culmina el 21 de abril de 2002, cuando el líder frentista consigue clasificarse para la segunda vuelta de la elección presidencial francesa con el 16,8% de los sufragios. Asimismo, se ha puesto de manifiesto como, desde su inicio, los comentaristas se preocupan por el aumento del voto de extrema derecha y el riesgo que representa para la democracia. Hemos visto como este artículo ha abordado el lepenismo privilegiando tres perspectivas: 1) la génesis de este fenómeno, es decir las circunstancias de la progresión del voto frentista y la transformación de las estructuras del sistema político provocada por la irrupción del Frente Nacional en la oferta política, 2) la biografía de Le Pen que permite poner de manifiesto su trayectoria social y su cultura y 3) las explicaciones habituales del voto frentista insistiendo sobre sus características y su contribución a la socio-génesis del fenómeno Le Pen.

Más allá de todo ello, la comprensión del fenómeno Le Pen en Francia implica tener en cuenta seis dimensiones principales: la dinámica, las

¹⁵ BONNAFOUS, S.: «Les argumentations de J-M Le Pen », en *Revue Politique et Parlementaire*, n° 995, juillet-août, 1991, p. 17.

¹⁶ LE GRIGNOU, B.: *Du côté du public. Usages et réceptions de la télévision*, Paris, Economica, 2003.

movilizaciones multisectoriales, el trabajo de construcción simbólica, el efecto de reestructuración de la oferta política y los usos variados del voto, de lo que resultan los siguientes aspectos:

1. Se pone el énfasis sobre el proceso, las etapas que se suceden de forma acelerada o ralentizada, sin que los protagonistas sepan cuál es el resultado final. Se trata de una dinámica social donde los golpes se encadenan y donde las anticipaciones del futuro probable contribuyen a su acontecimiento. La definición de la progresión del voto lepenista como un peligro para la democracia ha conducido a la adopción de posturas variadas como los temores ante el racismo y la fascismo, estrategias de colocación o de adhesión y revelaciones y crónicas periodísticas. Estamos ante un proceso incontrolado, puesto que se da la prioridad a la reacción ante la amenaza, lo que no favorece la mirada crítica necesaria para dominarla intelectualmente¹⁷.
2. El fenómeno Le Pen se caracteriza por su estructuración interna marcada por movilizaciones multisectoriales, es decir por intervenciones de varias categorías de actores cuyas actitudes no están determinadas por la lógica específica de su espacio socioprofesional. Ello se ha materializado en posicionamientos negativos en contra de los dirigentes del Frente Nacional de parte de individuos ajenos al sistema político, pero implicados en el fenómeno Le Pen, como pueden ser los periodistas, los politólogos, los expertos o los artistas. Todo ello provoca una cierta erosión de las fronteras entre los diferentes universos profesionales y la creación de un escenario alrededor del FN donde los protagonistas interactúan directamente¹⁸. Este partido se sitúa en el centro de atención e influye sobre el funcionamiento de las diferentes esferas sociales.
3. El fenómeno Le Pen es el objeto de un trabajo de construcción simbólica. Los resultados electorales del FN no se explican únicamente por un diálogo entre electores y candidatos. Las representaciones de la realidad forman parte integrante de la realidad misma. Resultan de un trabajo, involuntario y no organizado, donde están implicados actores sociales aparentemente exteriores. Reconociendo el Frente Nacional como un adversario, como un partido peligroso para la democracia y

¹⁷ ELIAS, N.: *Engagement et distanciation. Contribution à la sociologie de la connaissance*, Paris, Pocket, 1983.

¹⁸ DOBRY, M.: *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la FNSP, 1986.

como el digno heredero de una corriente política, se confiere cierta importancia a sus dirigentes. Al tomar en serio sus tesis, se sitúan en el mismo campo y los legitiman.

4. Se trata de un efecto de oferta donde la misma crea su propia demanda. El lugar del FN en la estructura de oferta política precede a los electores. Estos últimos no existirían sin un trabajo de movilización, porque no se trata de un partido de gobierno. Excluye todo tipo de coalición, es considerado como ilegítimo y es minoritario en el reparto de los empleos electivos. Varias transformaciones han facilitado esta modificación duradera de la oferta efectiva: fracaso del gobierno de izquierda poco después de la alternancia de 1981, coacción creciente de la audiencia sobre los programas televisivos, papel político y comercial creciente de los sondeos de opinión y pérdida de legitimidad de los partidos de izquierda sobre el tema de la libertad. Todo ello ha abierto un espacio para una formación alternativa. Los dirigentes del FN han hecho todo lo posible para ocupar este espacio y convertirse en un actor imprescindible, lo que contribuye a la reconfiguración del mapa político.
5. Se realiza un uso múltiple del voto lepenista. Una misma corriente electoral puede dar lugar a varios usos sin vínculo con la adhesión ideológica, moral o pragmática. Para demostrarlo, conviene establecer conexiones entre trayectoria social, cultura grupal interiorizada, condición social, relación con la política, percepción del producto Le Pen y sentido subjetivo del voto. A partir de esta base, se puede proceder a reagrupamientos y resaltar regularidades. La complejidad de la tarea contrasta con el reduccionismo de los que elaboran los sondeos, periodistas y politólogos en materia de explicación del voto. El hecho de que el líder frentista aparezca como meritorio, valiente y fiel a sus ideas le distingue de los demás políticos; y el hecho de protestar procura una recompensa a los electores como si se tratara de una venganza simbólica frente a sus dificultades personales. Las críticas que recibe, lejos de desanimarle, favorecen su victimismo y presentan a sus adversarios como despreciables.

Por encima de lo concluido hasta aquí, los malos resultados cosechados por Le Pen en particular y el Frente Nacional en general durante las últimas elecciones presidenciales y legislativas plantean la cuestión del futuro del fenómeno Le Pen. Gracias a una apropiación de los temas de extrema derecha

(inseguridad, inmigración) y a una radicalización de su discurso durante el último mes de campaña, Nicolas Sarkozy, actual Presidente de la República, consiguió atraer a la cuarta parte de este electorado. Las preguntas son si ¿la derecha tradicional conseguirá conservar estos votantes de forma duradera, en un contexto de movilización del electorado de derechas y ante la edad y próxima jubilación de Le Pen? o si ¿la decepción de esta franja del electorado de extrema derecha los conducirá a volver al FN como consecuencia de la debilidad del crecimiento económico, del nivel del paro, del deterioro del poder adquisitivo, de la eficacia relativa de las políticas de inmigración y de seguridad? Los últimos sondeos parecen indicar que los electores franceses desconfían cada vez más de Sarkozy que corre el riesgo de perder un sector del electorado frentista. En este sentido, se puede pensar que una parte se podría refugiar en la abstención y la otra volvería a votar Le Pen, aunque sea en una proporción claramente inferior, y todo ello, teniendo en cuenta que los malos resultados cosechados por el Frente Nacional han generado una crisis financiera interna y una incapacidad a presentar unos candidatos en todas las municipios, circunscripciones y cantones.

II. BIBLIOGRAFÍA

II.1. RECENSIONES

Benazir Bhutto. Hija del destino. Autobiografía

Benazir Bhutto

Traducción E. Tremps/ A. M. de la Fuente
Barcelona, Seix Barral, 2008, 544 páginas

*Cuando, en 2007, me dispongo a regresar a Pakistán encarando un futuro incierto, soy consciente de lo que está en juego, escribe premonitoriamente Benazir Bhutto (BB) al final del libro en un capítulo escrito para esta edición, que ve la luz veinte años después de la original, publicada en los Estados Unidos con el título *Hija del destino* y en el Reino Unido y Pakistán con el de *Hija del Este. Sé que puedo ser arrestada. Sé que, al igual que Benigno Aquino en Manila en 1983, puedo ser abatida sobre el asfalto del aeropuerto nada más aterrizar. Al fin y al cabo, Al Qaeda ha tratado de matarme varias veces, ¿por qué no ha de volver a intentarlo cuando regrese del exilio? Pero hago lo que debo hacer [...] Asumo el riesgo de todos los hijos de Pakistán.* A pesar de las múltiples amenazas recibidas, volvió el 18 de octubre de 2007. Recibida triunfalmente por tres millones de pakistaníes, poco después de la medianoche del 19, cuando se dirigía al mausoleo de Mohamed Alí Jinnah, el fundador de Pakistán, dos explosiones sembraron el caos en su comitiva. BB salió ilesa, pero 179 de sus seguidores, casi todos jóvenes de su Partido del Pueblo de Pakistán (PPP) que rodeaban su todoterreno para protegerla, perdieron la vida.*

Las circunstancias del intento de asesinato fueron sumamente problemáticas, señala Mark A. Siegel, amigo personal y asesor político de BB, en el epílogo. Cuando el todoterreno se acercó al lugar de la bomba, el alumbrado público se apagó de repente. Los inhibidores [...] dejaron de funcionar. Y minutos después de la explosión se ordenó a la policía pakistani limpiar el lugar a manguerazos, destruyendo pruebas forenses fundamentales. Nadie [...] fue interrogado por la policía. La administración de Musharraf rechazó la petición de Bhutto de que Scotland Yard y el FBI colaboraran en la investigación (p. 484).

La tarde del 27 de diciembre se acabó su *baraca*. Tras otro multitudinario mítin en Rawalpindi, cuando el vehículo descapotable de BB salía del recinto, dispararon dos o tres veces contra la exprimera ministra, que cayó dentro del todoterreno mientras un suicida hacía estallar una bomba a pocos metros, llevándose por delante a veinte simpatizantes. La primera jefa de gobierno de un Estado islámico ingresó cadáver en el Hospital General de la ciudad y, como en el atentado del 19 de octubre, la policía limpió rápidamente la escena del crimen, destruyendo las pruebas forenses. En pocas horas el gobierno, marioneta del presidente Musharraf, dio tres versiones distintas, y, en buena parte, contradictorias de las causas y las circunstancias de la muerte de Bhutto. Tras la victoria del PPP en las elecciones de febrero no deberían existir obstáculos para la investigación, pero seguimos sin datos nuevos sobre lo sucedido.

Toda la historia de los Bhutto, que BB narra en este libro con la ayuda de un escritor sin identificar, está llena de las mismas sombras, contradicciones y misterios. ¿Se volvió loco el verdugo que ahorcó al padre de BB? ¿Fue torturado hasta la muerte antes de ser llevado en camilla al cadalso? ¿Le obligó el dictador a firmar una confesión, según la cual él había organizado el golpe del 77 e invitado a Zia a hacerse cargo del gobierno? ¿Le empujó un oficial en la celda y murió al golpearse contra el muro? BB yace hoy enterrada al lado de su padre sin haber encontrado respuestas definitivas. No hubo autopsia. Circunstancias igual o más siniestras rodean la muerte de sus dos hermanos: el pequeño, Shah, envenenado (asesinado o suicidado, no sabemos) en Cannes en 1985 y el mayor, Murtaza, muerto supuestamente en un tiroteo con la policía en el 96.

Sin el último capítulo, *Primera Ministra y más allá*, y el epílogo de Siegel, la autobiografía que Seix Barral edita ahora en castellano, sería un relato apasionante y apasionado de lo sucedido en Pakistán entre 1979 y noviembre de 1988, un relato lleno de dramas, paradojas y sorpresas, pero superado por el tiempo. Con la actualización citada, los años de Zulfikar Ali Bhutto, padre de BB y fundador del PPP, su destitución como primer ministro en 1977 y su ejecución dos años después por orden de Zia Ul Haq se convierten en un espejo de la dictadura de Musharraf. Cada crimen de Musharraf parece una pobre imitación de los crímenes de Ul Haq, núcleo de esta obra, en la que, por razones que se nos escapan, el nombre de Islamabad empieza siempre con minúscula.

BB presenta un Pakistán partido entre unas fuerzas de progreso, paz y democracia dirigidas por los Bhutto, en realidad una de las familias feudales más ricas de Sind desde mediados del siglo XIX, y unas fuerzas retrógradas, oscuras y autoritarias, que son casi todos los demás dirigentes que ha tenido el país. Demasiado simple. El padre de BB aparece como un modelo de santidad que dio la vida por su pueblo. Fue, ciertamente, el primer jefe de gobierno pakistaní elegido en las urnas y el negociador de los primeros acuerdos de paz con la India tras la ruptura de lo que hoy es Bangladesh, pero, además de las nacionalizaciones y de nombrar a Zia jefe de Estado Mayor, su mandato estuvo salpicado de tanta o más violencia y corrupción que los de su predecesores. Se comprende la dificultad para reconocerlo de una atractiva e idealista joven que, mientras su padre hacía historia, recibía la mejor educación -cuatro años en Harvard y tres en Oxford-, se codeaba con los Kennedy y los Galbraith y recibía lecciones de viva voz de los mismísimos Henry Kissinger y Chu En Lai en sus mejores tiempos.

La vida de BB se lee como una tragedia griega, siempre en campaña, con pausas de cárcel y de exilio, siempre conspirando y siempre amenazada. Si los grandes gurúes de Washington se hubieran tomado en serio sus advertencias contra los frutos destructivos que, en aras de la lucha contra el comunismo, acabaría dando el apoyo estadounidense a Zia y a los islamistas más radicales en los años 80 en Afganistán, seguramente se habrían evitado los talibán, Al Qaeda, Bin Laden y el 11-S.

Para valorar en sus justos términos la vida y obra de BB conviene completar la lectura de *Hija del destino* con la de su obra póstuma, *Reconciliación*. En ella desarrolla la visión del Islam como la *religión abierta, plural y tolerante* que su padre practicó y que, con ayuda de Occidente, deberá imponerse si no queremos que se eternice y extienda el choque de civilizaciones apuntado a comienzos de los 90 por Samuel Huntington.

Felipe Sahagún
Diciembre, 2008

II.2. LIBROS CIENTÍFICOS

LIBROS RECIBIDOS

ECHART MUÑOZ, Enara: *Movimientos sociales y relaciones internacionales: la irrupción de un nuevo actor*, Madrid, Catarata, 2008.

FONTENLA BALLESTA, Salvador: *Los campos de batalla del futuro*, Murcia, Fajardo Bravo, 2008.

GALÁN TENDERO, Víctor Manuel: *El espejismo de Itaca: la política internacional a inicio del siglo XXI*, Madrid, Nuevos Escritores, 2008.

GARCÍA SEGURA, Caterina y RODRIGO, Ángel J.: *Los límites del proyecto imperial. Estados Unidos y el orden internacional en el siglo XXI*, Madrid, Catarata, 2008.

PENALVA, Clemente: *La construcción de la paz: propuestas multidisciplinares*, Alicante, Universidad de Alicante, 2008.

ROTHKOPF, David J.: *El club de los elegidos: como la élite del poder global gobierna el mundo*, Barcelona, Tendencias, 2008.

SCHIRMANN, Sylvain (dir.): *Robert Schuman et les Pères de l'Europe. Cultures politiques et années de formation*, Publications de la Maison de Robert Schuman et travaux. Vol. 1, 2008.

TRUYOL SERRA, Antonio: "La Sociedad Internacional", Madrid, Alianza, 2008.

VAGNI, Juan José: *Marruecos, una puerta al mundo árabe y africano. Su lugar en la agenda exterior de Argentina y Brasil durante los años noventa*, Córdoba, Centro de Estudios Avanzados y CEA-CONICET, 2008.

VVAA: *La industria y la tecnología en la política de seguridad y defensa*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2008.

