UNISCI Discussion Papers

ISSN 1696-2206 Nº 26 May /Mayo 2011

UNISCI

UNIDAD DE INVESTIGACIÓN SOBRE SEGURIDAD Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

RESEARCH UNIT ON INTERNATIONAL SECURITY AND COOPERATION

MEDITERRÁNEO – ORIENTE MEDIO / MEDITERRANEAN- MIDDLE EAST

Dan Tschirgi	The Context of Israeli-Palestinian "Final Negotiations"
Sean McMahon	Post-Oslo Peace Initiatives and the Discourse of Palestinian-Israeli Relations
Guillem Colom	Los límites del paradigma estratégico israelí
Alberto Priego	La primavera árabe, ¿una cuarta ola de democratización?
Daniel Barnes	Iraq's post-election political dynamics: Pressing Concerns and Conflicting Agendas
Antonio Luis Hidalgo-Capitán	La Escuela Islamista de la Economía Política del Desarrollo

INTELIGENCIA, TERRORISMO Y CRIMEN ORGANIZADO / INTELLIGENCE, TERRORISM AND ORGANIZED CRIME

Gustavo Díaz Matey	La importancia de las políticas de desclasificación en el desarrollo de los estudios de inteligencia
Daniel Sansó-Rubert Pascual	Criminalidad organizada transnacional en Asia-Pacífico: repercusiones para la seguridad regional e internacional
Miguel Ángel Cano Paños	Reflexiones y Experiencias desde las entrañas del Islamismo Militante. Análisis de la biografía de Eric Breininguer

ASIA / ASIA

Emilio De Miguel Calabria	¿Hacia dónde se encamina la transición birmana?
Luis Sánchez	Kirguistán: ¿Transición democrática o descenso al caos?

EUROPA / *EUROPE*

Abdurrahim F. Aydın and Erjada Progonati	Albanian Foreign Policy in the Post-Comunist Era
Juan Antonio Martínez Sánchez	El Referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN

NOVEDADES / *LATTEST NEWS*

RECENSIONES / *BOOK Reviews*

Antonio Marquina	José Antonio Sainz de la Peña (2011) El desertor, el topo y el traidor
Antonio Marquina	Vicenç Fisas (2011) Anuario Procesos de Paz 2011; Alerta (2011) Informe sobre Conflictos, Derechos Humanos y Construcción de Paz
Gloria I. Ospina	Catherine Withol de Wenden (2010) La Question Migratoire au XXI siècle. Migrants, Réfugiés et Relations Internationales

Disponible on-line:

Available on-line:

www.ucm.es/info/unisci

UNISCI Discussion Papers

UNISCI Discussion Papers (ISSN 1696-2206) es una revista científica de acceso abierto, con sistema de evaluación por pares, sobre Relaciones Internacionales y Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas.

La revista es publicada tres veces al año —enero, mayo y octubre— por la Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI) de la Universidad Complutense de Madrid. Todos los números están disponibles de forma gratuita en nuestra página web www.ucm.es/info/unisci.

El Comité de Redacción acepta colaboraciones en forma de artículos o recensiones de libros. Pueden enviarnos sus propuestas según se indica en las "Instrucciones para autores" que figuran al final de este número, así como en nuestra página web.

UNISCI Discussion Papers *(ISSN 1696-2206) is an open access, peer-reviewed scientific journal on International Relations and Security; both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives.*

The journal is published three times per year (January, May and October) by the Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI), Complutense University of Madrid. All the issues are available free of charge at our website www.ucm.es/info/unisci.

The Editorial Committee accepts contributions of articles or book reviews. Proposals may be sent as indicated in the "Instructions for Authors" that can be found at the back of this issue, as well as at our website.

COMITÉ CIENTÍFICO / *ADVISORY BOARD*

Mustafa Aydin
Professor of International Relations, University of Ankara

Romualdo Bermejo
Chair in Public International Law, University of León

Mely Caballero-Anthony
Professor of International Relations, Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore

Ralph Emmers
Head of Studies, Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore

Terrence Guay
Professor of International Business, Pennsylvania State University

Mendo Castro Henriques
Professor, Portuguese Catholic University and former Director for Research, National Defence Institute

Tai Hwan Lee
Senior Fellow, The Sejong Institute, Seoul

Bobo Lo
Director, Russia and Eurasia Programme, Chatham House, London

Li Nan
Senior Research Fellow, U.S. Naval War College

Javier Niño
DG External Relations (Conflict Prevention and Crisis Management), European Commission

Haksoon Paik
Director, Center for North Korean Studies, The Sejong Institute, Seoul

Alessandro Politi
Strategic & OSINT Analyst Former WEU Researcher

John Ravenhill
Professor of International Relations The Australian National University

Reinhardt Rummel
Professor of International Security, Munich University Former Director of Programmes, SWP Berlin

Sten Rynning
Associate Professor of International Relations and Security Studies, University of Southern Denmark

Leonard C. Sebastian
Professor of International Relations, Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore

Abdelkader Sid Ahmed
Professor of International Economics, Université Paris-Sorbonne

Terry Terriff
Centre for Military and Strategic Studies, University of Calgary

Dan Tschirgi
Professor of Political Science, The American University in Cairo

Kostas Ifantis
Professor of International Relations, Athens University

Juan Emilio Cheyre
Director, Center for International Studies, Catholic University of Chile

Massimo de Leonardis
Director of the Department of Political Science, Catholic University of the Sacred Heart, Milan

Arvind Kumar
Head of the Department of Geopolitics and International Relations, Manipal University

COMITÉ DE REDACCIÓN / *EDITORIAL COMMITTEE*

DIRECTOR / *EDITOR*

Antonio Marquina
Chair in Security and Cooperation in International Relations, Complutense University of Madrid

VOCALES / *ASSOCIATE EDITORS*

Carlos Corral
Chair in Religious Forces in International Society (Emeritus), Complutense University of Madrid

Santiago Petschen
Chair in Religious Forces in International Society, Complutense University of Madrid

José Antonio Sáinz de la Peña
Colonel, Spanish Army (Ret.) Senior Researcher, UNISCI

Carlos Echeverría
Professor of International Relations, UNED University, Madrid

Javier de Quinto
Professor of International Economics, CEU San Pablo University, Madrid

David García
Professor of International Relations, Complutense University of Madrid

Javier Ignacio García
Professor of International Relations, SEK University, Segovia

Belén Lara
Arms Control and Disarmament Expert, Senior Researcher, UNISCI

Antonio Alonso
Professor of International Relations, CEU San Pablo University, Madrid

Xira Ruiz
UNISCI Research Fellow, Complutense University of Madrid

Alberto Priego
UNISCI Research Fellow, Pontificia Comillas Universiy, Madrid

Gracia Abad
UNISCI Research Fellow, Antonio Nebrija University, Madrid

Rubén Herrero de Castro
Professor of International Relations, Complutense University of Madrid

SECRETARIO DE REDACCIÓN / *EDITORIAL COORDINATOR*

Eric Pardo Sauvageot

AYUDANTES DE REDACCIÓN / *EDITORIAL ASSISTANTS*

Gustavo Díaz, Javier Morales,
Gloria Inés Ospina, María-Ángeles Alaminos Hervás, Beatriz Tomé, María Ángeles Muñoz

DIRECTORIOS Y BASES DE DATOS / *ABSTRACTING & INDEXING*

CATÁLOGO LATINDEX ● COLUMBIA INTERNATIONAL AFFAIRS ONLINE (CIAO) ● CSA WORLDWIDE POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS ● DIALNET ● DIFUSIÓN Y CALIDAD EDITORIAL DE LAS REVISTAS ESPAÑOLAS DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS (DICE), CSIC ● DIRECTORY OF OPEN ACCESS JOURNALS (DOAJ) ● GOOGLE SCHOLAR ● HOMELAND SECURITY DIGITAL LIBRARY ● INDEX ISLAMICUS ● INTERNATIONAL GOVERNANCE LEADERS AND ORGANIZATIONS ONLINE (IGLOO) LIBRARY ● INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS ● INTERNATIONAL RELATIONS AND SECURITY NETWORK (ISN) PUBLISHING HOUSE ● INTERNATIONAL SECURITY AND COUNTER-TERRORISM REFERENCE CENTER ● ISOC — CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA, CSIC ● LANCASTER INDEX TO DEFENCE & INTERNATIONAL SECURITY LITERATURE ● NATIONAL INSTITUTE FOR RESEARCH ADVANCEMENT (NIRA) POLICY RESEARCH WATCH ● ONLINE COMPUTER LIBRARY CENTER (OCLC) ● PORTAL DE REVISTAS CIENTÍFICAS DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID ● RED DE REVISTAS CIENTÍFICAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, ESPAÑA Y PORTUGAL (REDALYC) ● SCIRUS ● ULRICH'S PERIODICALS DIRECTORY ● WORLDCAT.

© UNISCI, 2011
Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología,
Universidad Complutense de Madrid, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain
E-mail: unisci@cps.ucm.es / *Web:* www.ucm.es/info/unisci
Tel.: (+ 34) 91 394 2924 / *Fax:* (+ 34) 91 394 2655

ISSN: 1696-2206

El contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes siempre que se mencione debidamente su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Comité de Redacción para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en *UNISCI Discussion Papers.*

All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Editorial Committee for permission; in that case, its previous publication in UNISCI Discussion Papers *must be clearly stated.*

CONTENTS / *ÍNDICE*

Antonio Marquina	Editor's Note / *Nota editorial*	7

MEDITERRÁNEO Y ORIENTE-MEDIO / MEDITERRANEAN AND MIDDLE EAST

Dan Tschirgui	The Context of Israeli-Palestinian "Final Negotiations"	9
Sean McMahon	Post-Oslo Peace Initiatives and the Discourse of Palestinian-Israeli Relations	27
Guillem Colom	Los límites del paradigma estratégico israelí	59
Alberto Priego	La primavera árabe, ¿una cuarta ola de democratización?	75
Daniel Barnes	Iraq's post-election political dynamics: Pressing Concerns and Conflicting Agendas	95
Antonio Luis Hidalgo Capitán	La Escuela Islamista de la Economía Política del Desarrollo	121

INTELIGENCIA, TERRORISMO Y CRIMEN ORGANIZADO / INTELLIGENCE, TERRORISM AND ORGANIZED CRIME

Gustavo Díaz Matey	La importancia de las políticas de desclasificación en el desarrollo de los estudios de inteligencia	151
Daniel Sansó- Rubert Pascual	Criminalidad organizada transnacional en Asia-Pacífico: repercusiones para la seguridad regional e internacional	159
Míguel ángel Cano Paños	Reflexiones y Experiencias desde las entrañas del Islamismo Militante. Análisis de la biografía de Eric Breininguer	191

ASIA / ASIA

Emilio de Miguel Calabria	¿Hacia dónde se encamina la transición birmana?	225
Luis Sánchez	Kirguistán: ¿Transición democrática o descenso del caos?	235

EUROPA / EUROPE

Abdurrahim F. Aydin and Erjada Progonati	Albanian foreign Policy in the Post-Comunist Era	257
Juan Antonio Martínez Sánchez	Referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN	283

NOVEDADES / *LATTEST NEWS*

RECENSIONES / *BOOK REVIEWS*

Antonio Marquina	José antonio Sainz de la Peña (2011) El desertor, el topo y el traidor	313
Antonio Marquina	Vicenç Fisas (2011) Anuario Procesos de Paz 2011; Alerta (2011) Informe sobre Conflictos, Derechos Humanos y Construcción de Paz	315
Gloria I. Ospina	Catherine Withol de Wenden (2010) La Question Migratoire au XXI siècle. Migrants, Réfugiés et Relations Internationales	317

Sobre UNISCI / *About UNISCI* 320

Instrucciones para los autores 324

Instructions to authors 328

NOTA EDITORIAL / *EDITOR'S NOTE*

Antonio Marquina [1]
Director de UNISCI

El número presenta un primer bloque de artículos estructurados en su mayoría en función de los acontecimientos de la así denominada "primavera árabe", si bien hay que hacer notar que una parte de ellos se habían preparado con antelación a estos acontecimientos. Dan Tschirgi de la Universidad Americana de El Cairo y miembro del comité científico de la revista acabó coordinando dos artículos que aquí se presentan sobre las negociaciones entre palestinos e israelíes. Los artículos tienen un enfoque diferente, siendo el del profesor Mac Mahon duro y pesimista sobre las posibilidades de un acuerdo entre israelíes y palestinos, presentando unos planteamientos bastante radicales que supondrían empezar casi desde cero. Los dos autores no muestran un especial optimismo sobre los posibles resultados de las iniciativas lanzadas por el presidente Obama. Otro artículo del profesor Guillermo Colom explica la evolución de la defensa de Israel y su redefinición para adaptarse a la nueva situación estratégica de la región. Y, en orden a dar una dimensión más amplia a la situación en Oriente Medio, un artículo de Daniel Barnes presenta la situación en Iraq y los difíciles y laboriosos acuerdos adoptados, subrayando que si las facciones políticas continúan colocando sus intereses personales y de sus facciones por encima de los intereses nacionales, los avances en la seguridad, estabilidad y democratización podrían rápidamente quedar comprometidos. También "la primavera árabe" ha tenido un impacto en Iraq. Finalmente un artículo del profesor Alberto Priego se centra en los procesos de democratización en el mundo árabe y señala que podemos estar asistiendo a la cuarta ola de procesos de democratización.

En otro orden, la revista recoge dos estudios de interés, el primero sobre la escuela islamista de la política económica del desarrollo, cuyos autores consideran al Islam no solo como una religión sino como una forma social, política y económica de la organización del Estado; el segundo artículo sobre la trayectoria, conversión y radicalización yihadista de Eric Breinninger es de gran interés y especialmente aleccionador. El artículo se basa en las memorias de este joven alemán que en abril de 2010 encontró la muerte en la región de Waziristán en el transcurso de un combate contra soldados pakistaníes. El artículo explica el proceso de radicalización y nos ofrece una visión de la vida cotidiana de un individuo que acaba adentrándose en el yihadismo.

Dos artículos se centran en temas específicos sobre inteligencia y crimen organizado. El artículo de Gustavo Díaz rompe una lanza sobre la necesidad de desclasificación de los documentos de los servicios de inteligencia en orden al desarrollo de estos estudios. El segundo de Daniel Sansó-Rubert expone la importancia del crimen organizado en Asia Pacífico, la multiplicidad de actores y su naturaleza multiforme.

[1] Antonio Marquina es Director de UNISCI y catedrático de Seguridad y Cooperación en Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Sus principales áreas de investigación son: seguridad en Europa, el Mediterránea, Asia-Pacífico y control de armamentos. *E-mail:* marioant@cps.ucm.es.

La revista recoge también cuatro estudios específicos, el primero sobre Burma/Myammar su proceso de democratización y sus resultados, pues si bien con 20 años de retraso el régimen militar ha civilizado el régimen, todavía queda mucho camino por recorrer; el segundo sobre Kyrguistán y las revueltas populares de 2010 del doctorando Luis Sánchez; el tercero sobre Albania y su política exterior, obra de Prof. Dr. Abdurrahim F. Aydın y Erjada Progonati que, una vez producida la integración de Albania en la OTAN, este Estado merecía un estudio sobre sus relaciones exteriores dado que estuvo aislado del mundo exterior y posteriormente creó serios problemas con su visión de la Gran Albania; y el artículo sobre el 25 aniversario del referéndum sobre la permanencia de España en al OTAN del Capitán (CMS-EO) Juan Antonio Martínez Sánchez, profesor asociado en la Escuela de Suboficiales de la Armada, que hace una revisión de la andadura de España en la OTAN con sus luces y numerosas sombras que, aunque son para olvidar, dado el notable sectarismo existente en aquellos años, el oportunismo y profundo desconocimiento del funcionamiento de las realidades internacionales que se pusieron de manifiesto, merecen ser recordadas para no volver a caer en errores de tan notable envergadura. Es precisamente este contexto el que explica la situación inexplicable que describe uno de los libros que se recensionan en la revista, titulado "El desertor, el topo y el traidor".

Quede el agradecimiento de UNISCI a los autores y colaboradores que han contribuido a la realización y preparación de los artículos de este número.

THE CONTEXT OF ISRAELI-PALESTINIAN "FINAL NEGOTIATIONS"

Dan Tschirgi [1]
The American University in Cairo

Abstract:

This article is both a preliminary attempt to return our attention to the central long-term political issue in the Middle East—the Palestinian-Israeli conflict and President Obama's fast-approaching deadline for the end of "final negotiations" over a final political solution—and, on the other hand, an effort to assess the relevance of the region's current upheaval for prospects of a conclusive peace between Israelis and Palestinians. The article argues that contextual factors have historically been the key determinant of the conflict's course, and suggests that they will continue to serve the same role. It concludes, first, by suggesting that Barak Obama's call for year-long "final negotiations" was probably designed only for political purposes that nonetheless will probably enhance prospects for an eventual two-state solution, but it also speculates that a "youth revolution" in Israel similar to that manifested in Gaza could lead to a peaceful settlement along the same lines.

Keywords: Israel, Palestinian, Barak Obama, Middle East peacemaking, Youth Bulge, Arab world

Resumen:

Este artículo constituye un intento preliminar de retomar la atención sobre el asunto político central de larga duración en Oriente Medio –el conflicto palestino-israelí y el rápido límite de plazo del Presidente Obama para terminar las "negociaciones finales" sobre una solución política- y, por otra parte, un esfuerzo por determinar la relevancia de la agitación regional para la perspectiva de una paz entre israelíes y palestinos. El artículo argumenta que los factores contextuales han sido históricamente determinantes del curso del conflicto y sugiere que continuarán desempeñando el mismo rol. Concluye, primero, al sugerir que la propuesta de Barak Obama de un año de "conversaciones finales" ha sido posiblemente diseñada sólo para fines políticos, pero que, sin embargo permitirá aumentar las probabilidades de una eventual solución basada en dos Estados. Además especula con una "revolución joven" en Israel similar a la manifestada en Gaza que puede llevar a un acuerdo pacífico en las mismas líneas.

Palabras clave: *Israel, Palestina, Barak Obama, proceso de paz en Oriente Medio, mundo árabe, revolución joven.*

Copyright © UNISCI, 2011.
Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.

[1] Dan Tschirgi is Professor of Political Science at the American University in Cairo.
Address: Department of Political Science, 236 Social Sciences (SS) Building, The American University in Cairo, Cairo, 11511, Egypt. E-mail: tschirgi@aucegypt.edu.

1. Introduction

The political reality of the Arab world began to unravel at the beginning of 2011. The process has not yet played itself out.

Tunisia set the pace with a popular movement that began in the closing weeks of 2010 and culminated in mid-January with the overthrow of Zine El Abidine Ben Ali, the country's authoritarian president for twenty-three years. This was followed immediately by the mass uprising of Egypt's public against the thirty-year rule of President Hosni Mubarak. The Egyptians chased him from office in only eighteen days. At the same time, the drive for fundamental political change spread to other Arab states whose governments were commonly characterized by aged, corrupt and repressive leaders and whose political systems were uniformly characterized by a lack of effective participation. Spearheaded by the region's suddenly irrepressible youth, the unrest soon spread to Jordan, Bahrein, Saudi Arabia, Yemen, Libya and Syria. Very early on—even prior to Tunisia's Ben Ali's political demise—a call to revolt against the established policies of established politicians had galvanized a small group of Palestinian youth in Gaza and gained widespread international support from kindred spirits around the world.[2]

As global attention turned to focus on the strikingly novel events of the Middle East, the world seemed to lose interest in what had previously been the dominant question raised by the pre-2011 search for Middle East peace: what was the probable fate of the Obama Administration's demand that "final negotiations" for a definitive peace settlement be launched, and successfully concluded within one year, by Palestinians and the Israeli Government? This article is both a preliminary effort to return our attention to the central long-term political issue of today's Middle East and an effort to assess the possible relevance of the region's current upheavals to prospects for a final peace between Palestinians and Israelis.

In August, 2010, Secretary of State Hillary Clinton and US Special Envoy to the Middle East George Mitchell first announced that direct talks between Israel and the Palestinian Authority would resume on September 2. Initially, general reaction was decidedly mixed. On the one hand, Iran and Hamas, as well as other pro-Arab rejectionist factions, promptly condemned the US initiative. Iranian Supreme Leader Ayatollah Khamenei capitalized on the end of Ramadan to pronounce the Palestinian cause "the number one issue in the world of Islam" and went on to accuse Washington of trying to disguise Zionist "crimes" by distracting the world with "a peace meeting."[3] Concurrently with the onset of the supposedly final negotiations, Hamas launched a series of violent attacks into Israel proper that threatened fatal damage to any vestigial trace of Israeli willingness to seek a negotiated settlement.

But if Palestinians had their own well-entrenched rejectionist force in Hamas, Israelis seemed to struggle for parity, relying largely on the figure of Avigdor Lieberman, their Deputy Prime Minister and Foreign Minister, and his nationalist party, the *Yisrael Beiteinu* ("Israel is Our Home"). The party, which caters to Israel's large Russian immigrant community, is the vehicle that carried Lieberman on his meteoric rise to the highest levels of Israel's political system in the space of a half-decade. Israel's 2009 elections emplaced

[2] Ana Carbajosa: "Gazan Youth Issue Manifesto to Vent Their Anger With All Sides in the Conflict", *The Observer*, 2 January 2011.

[3] "Iran's Khamenei Denounces the Israel-Palestinian Peace Talks", *Space War*, at http://www.spacewar.com/reports/Irans_Khamenei_denounces_Israel-Palestinian_peace.

Yisrael Beiteniu as a partner in a coalition government dominated by more senior politicians such as Likud's Benjamin Natanyahu and Labour's Ehud Barak[4].

Speaking to the United Nations on September 28, Lieberman directly contradicted the earlier comments of Israeli Prime Minister Netanyahu—who had tried to project a relatively hopeful assessment of the peace talks—when he noted that realizing peace with the Palestinians might "take a few decades" instead of a year.[5] As Netanyahu's office tried to downplay Lieberman's remarks, a BBC diplomatic correspondent went to the heart of the general skepticism regarding Israel's willingness to go along with the Obama Administration's peace initiative by laconically twittering the following: "Netanyahu says speech by Avigdor Lieberman at U.N. not official Israel policy. I thought Liberman was the foreign minister."[6]

At the opposite end of the political spectrum were those powers who either applauded, or, at least, refrained from condemning, the American demarche. Most prominent among these were the members of the so-called "Diplomatic Quartet": the U.N., the European Union, Russia, and the United States. Having been at pains to enlist the support of other members prior to the announcement by Clinton and Mitchell, Washington was rewarded by the enthusiastically positive declaration of the Quartet's other members.[7]

On the other hand, the Arab World, though clearly divided over its approach, was on the whole cautiously supportive of the US-inspired negotiations. Egypt was in the forefront of the Arab cheerleaders, closely followed by Jordan. Syria was fairly clearly ambivalent, not directly challenging the Palestinian-Israeli negotiations but seemingly unimpressed by their significance. By early October, with Palestinian-Israeli diplomacy floundering in the wake of Israel's resumption of settlement construction in occupied territories and the Palestinians' ensuing immediate withdrawal from the "final" negotiating process, the entire diplomatic edifice that the Obama Administration hoped to parlay into a comprehensive peace was threatened by irretrievable collapse. An Afro-Arab Summit Meeting in Libya managed to avoid allowing the Palestinian-Israeli talks to become a contentious issue and backed the Palestinian Authority's decision to withdraw from the negotiations.[8]

The Obama Initiative raised more than the usual number of questions. From what did it spring? What was the real intent behind it? The Christian Science Monitor—that bastion of perceptive commentary on things Middle Eastern—raised these issues and came to some tentative possible answers. In part, suggested the Monitor, the answer might be found in the looming prospect that Israel would resume construction of settlements near the end of September and that the predictable Palestinian reaction might well ensure that peace talks

[4] In mid-January, 2011 Ehud Barak suddenly resigned from the Labour Party, though he remained in Natanyahu's coalition government.
[5] Robert Mackey: "Parsing the Israeli Foreign Minister's U.N. Speech", *New York Times*, 29 September 2010, at http://thelede.blogs.nytimes.com/2010/09/29/parsing-the-israeli-foreign-ministers-u-n-spe...
[6] *Ibid*.
[7] "Quartet meeting expresses strong support for the resumption of Israeli-Palestinian negotiations", 21 September 2010, at http://www.quartetrep.org/quartet/news-entry/quartet-meeting-expresses-strong-support-for-the-resumption-of-israeli/
[8] "Arab Summit Opens With Focus on Palestine", *Khaleej Times Online*, 10 October 2010, at http://www.khaleejtimes.com/DisplayArticle09.asp?xfile=data/middleeast/2010/October/middleeast_October136.xml&section=middleeast

would not "resume for a long, long time."[9] However, the Monitor also suggested that the full explanation might be far more complex, having to do with intra-Arab politics, the need for Palestinian Authority President Mahmoud Abbas to show that his rule over the West Bank was more important than Hamas' rule over Gaza, and signals of relative moderation on Israel's part, among other factors.[10]

These answers were hardly persuasive, even though partly supported by eminent academics. The basic fact was that the mystery surrounding the timing and specific motives behind the Administration's initiative could not be dispelled by a single article in the Monitor, or any other publication. For those familiar with Washington's approach to foreign policy formulation, it was well within the realm of possibility that both the timing and objectives of the Initiative resulted from an admixture of planning, opportunism, mistakes, and miscalculations.

In any event, for many of us there was little interesting in a post-mortem that concentrated on identifying motives and procedures. The only fact of real importance was that at long last Washington had taken a course that promised to focus on the ultimate issues to be addressed in any settlement: final borders, the final disposition of Palestinian refugees, and the range of questions that would determine day-to-day relations between two sovereign states in the area known as Palestine/Israel. Even more important, was the Obama White House's commitment to a one-year time-table for the completion of negotiations over a definitive settlement.

For far too long, the world has watched and waited, largely passively and in silence, for a definitive peaceful resolution of the Arab-Israeli conflict. Since Israel's establishment more than six decades ago the threat of the Palestine issue's catalytic potential to spark a conflagration that may engulf much more than the Middle East has steadily grown. Today the menace to any prospect for a comprehensive political settlement is complicated by Iran's possible drive to produce nuclear weapons, which combines with that state's bitterly proclaimed rejectionist posture on the Middle East peace process and its appeal to rejectionist factions in the Arab World.

Academics share in the generalized quiescence with which the world community has come to react to events in the Middle East. We have become too used to an apparently unending syndrome of political stagnation punctuated by bloody and shameful instances of violence. Even worse, too many of us have become disheartened, overwhelmed by the spectacle of decades during which extremist views and positions have generally prevailed in practice.

The Obama Administration's announcement that final negotiations toward a comprehensive Palestinian-Israeli settlement would be launched in early September 2010 and aim for completion within one year placed us all on notice that the time for passive acceptance of Mideast developments has now ended.

[9] Peter Grier: "Israeli-Palestinian Peace Talks: Why Are They Resuming Now?", *The Christian Science Monitor*, 20 August 2011, at http://www.csmonitor.com/layout/set/print/content/view/print/320894.
[10] *Ibid*.

2. The Centrality of Context to the Palestine Issue

Time and again, history has demonstrated the overwhelming importance of contextual factors as variables in the Palestine issue's unfolding. Put another way, the point is that in itself, the question of whether Arab or Jew—or somehow both—will predominate politically over a few square miles of relatively poor land in the Eastern Mediterranean is unimportant. What has lent vital significance to this essentially boring matter are the implications raised for other issues, secondary questions that frequently have very little relation to the political aspirations, or fears of Arabs and Jews alike.

Thus, the 20th Century was segmented into clear periods that saw the Palestine issue's progression from a minor nuisance in a rather remote area to a major threat to world stability, a status it still retains as the 21st Century enters its second decade. For example, the pre-World War I era was one of rising rivalries and tensions among Europe's Great Powers, a period during which Palestine experienced the slow growth of subdued tensions between Zionist newcomers and the established indigenous communities. World War I and its immediate aftermath witnessed the direct involvement of European Powers (and rivalries) in Palestine and the Arab World in general. The interwar period was chiefly marked by Great Britain's doomed efforts to resolve the overt hostility between Palestinian Arabs (Muslims and Christians) and Zionist Jews. World War II was the principal reality of the next stage, and heralded the emergence of the United States as a major actor in the Palestine drama as well as the overriding importance of War-related considerations to Washington's policy-making on Palestine.[11] The post W.W. II era was, of course, chiefly characterized by the Cold War, a phenomenon that in turn was central to any effort to fathom Middle East politics, especially those related to the Palestine issue. The final decade of the 20th Century came as the Soviet Union collapsed, as did the Cold War.

The contention of this article is that contextual factors will continue to determine the course of the Palestine issue. To the extent that this observation is valid, we can therefore probably expect to find the true significance of the Obama Administration's 2010 Peace Initiative in the interplay between that demarche and key contextual variables. Ultimately, of course, the most important "contextual variable" is the American approach to policy-making on the Palestine issue.

3. The American Context

From the moment it appeared in 1958, just a decade after Israel's founding, Leon Uris' novel, Exodus, crystallized what was then the tone and content of dominant American public opinion on the Palestine problem. The Hollywood production appeared two years later, with its heroic musical theme, capping America's cultural love affair with Israel with the certainty of received wisdom. In those days the general level of American familiarity with the Middle East and its problems was still in its infancy. For the bulk of the American public, the equation was straightforward: Jews had been victimized by Hitler; Jews had no national home of their own, but had received international promises that they could build one; Jews had established the democratic state of Israel in spite of Arab resistance; the Arabs had plenty of land and various states in which to develop their

[11] See Tschirgi, Dan (1983): *The Politics of Indecision: Origins and Implications of American Involvement With the Palestine Problem*, New York, Praeger Publishers.

own future; on balance, therefore, Palestinians should give way gracefully to the Zionists' cultural and political superiority.

Despite the atavistic remnants of a colonialist mentality reflected by the discourse, these interrelated elements of a syllogism contain sufficient truth to provide compelling logic for even more serious thinkers to conclude that American policy should uphold Israel's right to exist. In retrospect, this is precisely why today, more than half a century after Leon Uris' novel, even thoughtful American liberals continue to espouse that same position.

On the other hand, much change has marked the American scene since Exodus defined public attitudes toward the Palestine conflict. The 1967 ("Six Day") War proved to be the single most important turning point in American attitudes toward Israel. With Israel having occupied some 26,500 square miles of what only days previously had been Arab lands belonging to Egypt, Jordan and Syria, the myth of a David-like Israel confronting a rabble of Arab Goliaths became steadily harder to sustain. At the same time it quickly became glaringly evident that Israel's military power was of possible use to the United States. By the early 1970s, Henry Kissinger and Richard Nixon had shifted the American perspective on Israel from that of the Jewish state as a "moral burden" to that of a valued "strategic asset." The concrete meaning of this change is evident in the statistics of overall foreign and military aid. From 1948 to 1951, the annual percentage of total US aid to Israel came to less than 1%; from 1952 to 1970, it amounted to less than 2% of the annual total US aid committed around the world; 1971, '72, and '73 saw percentages of total aid place at 7, 4, and 5 percent respectively. Then, following the 1973 October War between Israel and Egypt, the annual percentage of total worldwide aid assigned to Israel skyrocketed to 29%, with the military component coming to a whopping 97%.[12] This altered American outlook helped propel the political fortunes of Menachem Begin's right-wing Likud party, which won Israel's national elections of 1977 and formed the government.

With this, the modern state of Israel began to take shape—with a vengeance. The antecedents for a string of outrages by Israel's authorities against the sensibilities of less fanatically inclined people, most definitely including other Israelis, were well laid. There followed in quick succession such things as: 1) Israel's bloody contribution to Lebanon's civil war, culminating in the massacres at Shabra and Chatila in the early 1980's; 2) The increasing construction of settlements on occupied Arab territory, and, above all, 3) the determined avoidance by Israeli authorities, of any suggestion of their final demands on virtually all significant elements of a definitive final accord with the Palestinian people. A major part of this trend involved the constant downplaying of international opinion as a factor worthy of consideration by Israel's government.

This was the context in which George Bush II rose to prominence in the US in the early 21st Century.

The man came packaged in an ideological bundle, a creation of the neo-conservatives who surrounded him and therefore helped dictate the new president's agenda. By the 1990s, neoconservatives were strongly focused on the possible contribution of Iraq as a convenient venue for the resettlement of Palestinian refugees. Various academic studies floated the idea that the sparsely populated countries of the Arab Gulf region—prominently including Iraq—

[12] Tschirgi, Dan and Tibi, Bassam: "Perspectives on the Gulf Crisis", *Cairo Papers in Social Science*, Vol. 14, No. 1 (Spring 1991), Appendix I, Tables 1 and 2, pp. 53-54.

could relieve the world of coping with this major obstacle to peace between Israel and the Palestinian Authority by absorbing more than a million refugees.[13]

A painstaking analysis of available information regarding the motives that underlay the Bush Administration's decision to go to war against Iraq leads to the following assessment:

> On balance, the evidence appears to point conclusively to Iraq's anticipated assignment to receive massive numbers of Palestinian refugees as the primary unstated motive behind the Bush administration's decision to invade that country in March of 2003.[14]

Although neoconservatives have to this day not admitted the basic connection between their hope of resolving the Palestinian-Israeli conflict and the US war against Iraq, the American public effectively repudiated the entire neocon agenda when it elected Barak Obama to the presidency in 2008. Sadly, the neoconservative agenda is not yet dead in the United States, but it is for the moment in a welcome retreat. How that breathing space is used by the Obama Administration will be key to the Middle East's future.

Speaking to an audience in Cairo in June, 2009, President Obama distinguished himself strongly from his predecessors in office: "I'm a Christian, he said, "But my father came from a Kenyan family that includes generations of Muslims. As a boy, I spent several years in Indonesia and heard the call of the azaan at the break of dawn and at the fall of dusk."[15] He went on to promise his administration's commitment to an active search for Palestinian-Israeli peace:

> We cannot impose peace. But privately, many Muslims recognize that Israel will not go away. Likewise, many Israelis recognize the need for a Palestinian state. It is time for us to act on what everyone knows to be true.[16]

Hillary Clinton and George Mitchell announced the administration's peace initiative some fourteen months later.

The crux of the American context affecting the Obama Initiative's chances of success lies in public opinion on the Palestine issue. The days when simplistic outlooks so easily prevailed are long since gone; the post-1967 Israel is the most familiar Jewish state to most

[13] For an in-depth discussion of this point, see Tschirgi, Dan (2007): *Turning Point: The Arab World's Marginalization and International Security After 9/11*, Westport, CT and London, Praeger Security International, pp. 19-26. Two examples of such studies—both produced and published by organizations having close ties to official Washington policy-making circles—are Arzt, Donna E. (1999): *From Refugees to Citizens: Palestinians and the End of the Arab-Israeli Conflict*, New York, Council on Foreign Relations Press and Alpher, Joseph and Shikaki, Khalil (1998): *The Palestinian Refugee Problem and the Right of Return*, Paper No. 98-7 Harvard University Program on International Conflict Analysis and Resolution, Cambridge, MA, Weatherhead Center for International Affairs

[14] Tschirgi, *Turning Point*, *op. cit.*, p. 26.

[15] Full Text of Obama's Speech in Cairo, *Associated Press*,5 June 2009, at http://www.msnbc.msn.com/id/31102929/#slice-2

[16] *Ibid*.

Americans today. Fouad Maghrabi, an Arab-American academic specialized in the political impact of public opinion in the US, dates the beginning of this pivotal change in public opinion on the Middle East to 1973.[17] Writing in 1986, Moughrabi noted that his "careful assessment of the abundant survey data on the Middle East" showed that crude descriptions of US public opinion as pro-Israeli and anti-Arab were no longer viable. The reality—in the age of Jimmy Carter and the US boycott of official contact with the PLO—was that:

> ...the official American government position stands at variance with the public mood, for it reflects a minority opinion (roughly 25 percent) whose views coincide with the position of the state of Israel. The US government has, since 1975, refused to deal (except in secrecy) directly with the PLO; it has refused to endorse the right of Palestinians to a state of their own...; and it has consistently opted for closer ties to Israel, even at the expense of American interests in the Arab world.[18]

Among the conclusions reached by Moughrabi's study, the following stand out today—at a distance of nearly a quarter century:

> --There is solid support among the American public for the idea of an independent state for the Palestinian people....Such a state is linked to a peaceful settlement of the conflict between Israel and the Palestinians and is not perceived as posing a threat to the security of the state of Israel.
> --The public perceives a legitimate Palestinian grievance, the need for a homeland or an independent state.
> --The public still perceives the PLO and Chairman Yasir Arafat negatively. The PLO is not seen as representative of the Palestinians, and most Americans do not think the U.S. should formally recognize the organization. Nevertheless, the majority of Americans think the PLO should be included in peace negotiations along with the other parties.
> --The majority of the public thinks that U.S. aid (military and economic) to the region (including Israel) is excessive and would favor legislation to reduce it.
> --A significant majority of the public, knowing that the U.S. favors Israel in the Middle East, nonetheless thinks U.S. policy should be neutral or evenhanded. Six out of ten Americans prefer that the U.S. government not favor one side over the other.
> --From 1978 on, Israel has not been perceived as seriously trying to achieve a peaceful settlement of the conflict. By contrast, most Arab leaders (Hussein, Mubarak, Fahd, but not Arafat) have been perceived as actively seeking a settlement. Israel is seen as intransigent on the crucial issue of exchanging territory for peace.
> --...the evidence suggests that if an American president were to suggest an approach to resolving the conflict based on an international consensus, he would certainly find ample support among the American people.[19]

[17] Moughrabi, Fouad: "American Public Opinion and the Palestine Question" *Journal of Palestine Studies,* Vol. 15, No. 2 (Winter 1986), pp. 56.
[18] *Ibid*, p. 57.
[19] *Ibid*, pp. 74-75.

Perhaps President Obama now hopes to test this final hypothesis. If so, he may have accurately gauged the true state of American public opinion. Alvin Richman, retired from the U.S. State Department and the U.S. Information Agency as an analyst of American and foreign public opinion, and currently a private public opinion analyst and consultant, recently produced a paper entitled "Attitude Factors in the Search for Israeli-Palestinian Peace: A Comprehensive Review of Recent Polls."[20] Richman's meticulous analysis of the subject tends to reinforce the case for Obama's sagacity in the US political arena.

While a significant majority of Americans retain their traditional favoritism toward Israel rather than the Palestinians (63% to 15%), a significant majority of "Americans prefer that the U.S. not take sides in the Israeli-Palestinian conflict."[21] When the question was asked by World Public Opinion.org "which side the U.S. should take in the Israeli-Palestinian conflict, a majority of respondents said the U.S. should *not take either side* (71%), compared to 21% who wanted the U.S. to *take Israel's side* and 3 percent *take the Palestinians' side.*"[22]

On the other hand, it is important to note that since 1994, Gallup Polls "have consistently shown that Americans predominantly favor 'the establishment of an independent Palestinian state on the West Bank and the Gaza strip.' In its most recent survey of this issue (5/29-31/09) Gallup found a 51-29 percent margin in favor of establishing an independent Palestinian state."[23] This is consistent with earlier studies of U.S. public opinion on the conflict. Polls conducted by the U.S.-based Program on International Policy Attitudes (PIPA) going back to 2001 found that a solid majority (77%) of Americans favored President Bush's support of a Palestinian state. [24] Two years later, PIPA polls further found that a solid majority of Americans (60%) supported idea of "putting greater pressure on both Israel and the Palestinians to reduce their level of conflict."[25] Moreover, earlier polls clearly established two further major aspects of American public opinion. The first was the 2003 Gallup finding that Americans overwhelmingly (87%) saw the resolution of the Palestinian-Israeli conflict as an "important goal" for U.S. foreign policy.[26] The second significant finding of public opinion polls taken in 2002 (PIPA as well as a poll conducted the same year by Investor's Business Daily and the Christian Science Monitor) related specifically to a key issue in the presently scheduled negotiations between the parties, the issue of Israeli settlements in Palestinian occupied territories. Both surveys established that "a modest majority" believed that Israel should not construct settlements in the West Bank and Gaza.[27]

The American political system includes what Theodore Roosevelt once termed the "bully pulpit," the office of the presidency's power to appeal for, and to manufacture, public support. This was precisely the weapon used by Dwight D. Eisenhower to force Israel's reluctant withdrawal from Sinai after the 1956 War with Egypt. It was also the weapon that

[20] Richman, Alvin: "Attitude Factors in the Search for Israeli-Palestinian Peace: A Comprehensive Review of Recent Polls", *World Public Opinion.Org*, 2 September 2010 at http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/brmiddleeastnafricara/666.php
[21] *Ibid*, p. 10.
[22] *Ibid*.
[23] *Ibid.*
[24] Israel and the Palestinians, Support for a Palestinian State", at http://www.americans-world.org/digest/regional issues/IsraelPalestinians/pressure.cfm.
[25] "Israel and the Palestinians, Support for Pressuring Parties", at http://www.americans-world.org/digest/regional issues/IsraelPalestinians/pressure.cfm.
[26] "Israel and the Palestinians, Importance of the Middle East to the US", at http://www.americans-world.org/digest/regional issues/IsraelPalestinians/pressure.cfm.
[27] "Israel and the Palestinians, Attitudes Toward Israeli Settlements," at http://www.americans-world.org/digest/regional issues/IsraelPalestinians/pressure.cfm

Jimmy Carter declined to employ—much to the distress of National Security Advisor Zbigniew Brzezinski—when he clashed directly with Israeli Defense Minister Moshe Dayan in 1977 over plans for a general peace conference in Geneva. Brzezinski was present, along with Secretary of State Cyrus Vance and Israeli Ambassador Simcha Dinitz, in the New York hotel room where the mini-drama unfolded. He recalls it in these words:

> …Dayan in effect blackmailed the President by saying that unless he had assurances that we would oppose an independent West Bank and that we would give [Israel] economic and military aid, he would have to indicate our unwillingness in his public comments here in the United States….Both men were aware of the psychological value of threatening a confrontation. At one instance, Dayan said. 'We need to have some agreed formula, but I can go to Israel and to the American Jews. I have to say there is an agreement and not a confrontation.' To which the President replied, 'We might have a confrontation unless you are willing to cooperate. But a confrontation would be very damaging to Israel and to the support of the American public to Israel
> ….In the end, we got a compromise statement, which pledges the Israelis to go to Geneva….In some instances and on some issues, [Carter] was quite tough; but he didn't go far enough, in my judgment, to indicate that if challenged he would go to the country and there would be an all-out confrontation.[28]

Writing in 1944, a time when the American Zionist leader Abba Hilel Silver had just come close to causing a direct confrontation with the second President Roosevelt, the moderate Zionist leader, Dr. Nahum Goldmann, warned his colleagues in stark words:

> Antagonizing the President of the United States is a serious matter….The policies of the Zionist Emergency Committee during the last month were contrary to Zionist policies as conceived and carried out during the last twenty years….If this fight against the President and this policy of attacking the Administration is continued it will lead us—and I choose my words very carefully—to complete political disaster.[29]

On balance, the evidence appears to suggest that the contextual element of the United States as a factor in the development of the Palestine issue is now definitely tending to be supportive of a policy that aims at promoting a peaceful political settlement. If President Obama hopes to use his position to push effectively for a successful conclusion to Palestinian-Israeli peace negotiations, he must be prepared to use his bully pulpit immediately, for the contextual moment of opportunity afforded by Egypt's January Revolution will probably not last long.

[28] Brzezinski, Zbigniew (1983): *Power and Principle: Memoires of a National Security Adviser*, New York, Farrar, Straus, Giroux, pp. 108-09.
[29] Cited in Schechtman, Joseph B. (1966): *The United States and the Jewish State Movement*, New York, Herzl Press, p. 83.

4. The Arab World, Palestinians and Israelis as Contextual Factors

Despite the great variety among them, the states of the Arab world share some key features. For one thing, they are all "authoritarian" political systems, albeit ones that sometimes are amazingly creative in exploring the boundaries of that categorization. By the end of 2010, the Arab World seemed to be caught in an enduring net of "stability," something that critics more accurately described as "stagnation." It was a thoroughly deceptive situation.

The picture began to change suddenly in January, with Tunisia's so-called "Jasmine Revolution." That event, which led to the collapse of the 23-year rule of the country's authoritarian president, Zine al-Abidine Ben Ali led to the collapse of Hosni Mubarak's thirty-year regime in Egypt. Analysts had warned for years that the Mubarak regime was engaged in a race between economic/political development and political catastrophe. In late January, the race culminated with victory going to political catastrophe. The outcome was the end result of the gross corruption with which the Mubarak government was associated, the regime's unrelenting oppression of the common citizenry, and its total disregard for the interests of the Egyptian people. The result was the truly spontaneous and popular uprising that swept the country within the space of a few days. At the same time, events in Egypt and Tunisia resonated strongly in Yemen, where the authoritarian leader Ali Abdullah Saleh faced public challenges along the lines of those that had confronted Ben Ali and Mubarak. During the same month, Jordan was wracked by public upheavals generated by deteriorating economic conditions that caused the government to fall, while Lebanon's government suffered the same fate as Hizballah withdrew its support in reaction to the UN tribunal's work on the 2005 murder of Rafik Hariri. By February, the contagion had spread to Bahrain and Libya as well.

In short, in the brief period of about three months, from Christmas to the end of March, the Middle East's contextual reality changed utterly. What had been a region marked by an uneasy, but real and seemingly enduring, stability was rocked by spontaneous, popular and largely politically effective movements essentially demanding a new socio-political environment. What was immediately lost in the situation was the region's predictability.

Because of its importance as a regional actor, Egypt's shift immediately caused waves of concern in the West. Having assumed the role of the Mubarak regime's principal international sponsor, the United States inevitably led the dominant reaction. After some brief initial uncertainty, the Obama Administration, while promising to work for reform measures meeting the protestors' demands, cast its official support to an arrangement that would permit Mubarak to serve out his term of office (that is, until September, 2011) but strip him of virtually all presidential power. In effect, this left the newly-appointed Vice President, Omar Suleiman and the new Prime Minister, Ahmed Shafiq, in control of Egypt's government. On February 11, Mubarak resigned. Within a few short weeks, both Suleiman—who ceased to be Vice President upon Mubarak's resignation from the presidency— and Shafiq followed suit.

Political scientist Robert Springborg was among the first to identify the true import of the US reaction to Egypt's January Revolution. In an online posting dated February 2 entitled "Game Over: The Chance for Democracy in Egypt is Lost," Springborg summed up his overall conclusion in this way:

> The Obama administration…can be expected to redouble its already bad gamble….it will lean on the Europeans, the Saudis

> and others to come to Egypt's aid. The final nail will be driven into the coffin of the failed democratic transition in Egypt. It will be back to business as usual with a repressive U.S.-backed military regime, only now the opposition will be much more radical and probably yet more Islamist. The historic opportunity to have a democratic Egypt led by those with whom the U.S., Europe, and even Israel could do business with will have been lost, maybe forever.[30]

If Springborg's gloomy forecast for the Middle East's political climate is to be avoided, it will be necessary for the United States to ensure that Egypt's post-Mubarak government undertakes clear, visible and effective steps to secure Egypt's transformation to a democracy. Among other things, these must be marked by an inclusionary approach to the Muslim Brotherhood. Despite Washington's deep fear of Islamic fundamentalist militancy, this last step will be absolutely necessary if the horrid future sketched out by Springborg is not to be Egypt's fate. The course of Egypt's political future is likely to be set in early fall, when in accordance with a national referendum held in March, parliamentary elections are to be held, followed by presidential elections—probably in October or November.

On the other hand, it is very doubtful that within a democratic context the Muslim Brotherhood would come to power in Egypt. Estimates are rough and ready, but most observers place the Brotherhood's likely weight at about 20%-30% of the voting public.[31] At the same time, however, the benefits of achieving a successful process of Egyptian democratization would be of truly historic proportions and, incidentally, almost certainly help promote Palestinian-Israeli peace.

As things now stand, there are at least three chronic and interrelated sources of tension running through contemporary Arab societies, each of which relates to the overriding issue of "development" while simultaneously militating against the successful conclusion of a Palestinian-Israeli peace.

The first is the strain generated by the clash between secularism and Islam as guiding worldviews. In reaction to a modernization process that was largely without direction, Arabs proved susceptible to extremist religious outlooks. Second, is the thoroughgoing strain generated by the requirements of progressive institutionalization and the opposed pull of traditional methods of problem-solving. Finally, there is the major strain produced by the clash of rising demands for true democratic participation and established patterns of authoritarian rule. At bottom, the central question is an existential one, and Arabs are learning that in the absence of a firm sense of personal identity, the demands of social existence are apt to seem overwhelming.

---

[30] Springborg, Robert: "Game Over: The Chance for Democracy in Egypt is Lost", *The Middle East Channel*, at: http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/02/02/game_over_the_chance_for_democracy_

[31] Estimates vary but something between 20% and 30% is the most common. See Baskin, Gershon: "Encountering Peace: The roots of democracy on the Nile", *Jerusalem Post*, 7 February 2011. See also, Wickham, Carrie Rosefsky: "The Muslim Brotherhood After Mubarak", *Foreign Affairs* 3 February 2011, at http://www.foreignaffairs.com/articles/67348/carrie-rosefsky-wickham/the-muslim-brotherhood-after-mubarak

The desire for "development" in ways that are authentic yet also culturally sound is the crux of the current Arab dilemma. It plays itself out socially, economically and politically, and as yet has exhausted neither its possibilities for success nor the amount of frustration it can generate. Still, despite the range of mysteries surrounding the very concept of "development," there is at least one area in which something of its nature as a social phenomenon has been clarified. Demography seems to indicate that population fluctuations have a roughly predictable pattern, or rhythm. It follows that this, in turn, exerts an identifiable impact on factors affecting social, economic and political "development." This insight underlies the notion of a *demographic window of opportunity (DWO).*

The United Nations has been the seat of the most energetic effort to inject substance into the concept of DWO. Of particular concern to the UN's Population Division is the Arab world, which in comparison to "other regions has been experiencing one of the fastest population growth rates...."[32] With an overall population growth rate exceeding 2% per year, the future appears to hold promise as well as peril for the region. Various alterations in patterns of social behavior over the past decades—including more and more effective health care, more extended education, increases in the age of marriage, and more effective use of contraceptive measures—have helped nudge the Arab world toward a transition to "a low fertility and mortality regime [which] is expected to provide a substantial demographic dividend during which the cohorts in productive age groups will exceed those in need of support (i.e. children and elderly)."[33] Put another way, the demographic window is:

> A period during which societies experience demographic changes that bring about important changes in the age structure of the population, whereby the proportion of the working age population exceeds that of other groups. The emergence of the demographic window can be determined by the period of time during which the ratio of the age group 0-15 falls below 30 per cent while the ratio of those aged 65+ remains below 15 per cent.[34]

The developmental *dividend* provided by the demographic window of opportunity "does not last forever," nor is it "automatic." In short, goes the argument of UN demographers, "some countries take better advantage [of the window] than others."[35] Direct linkages between the demographic window and development lie in the effect of demographic transitions on three interrelated areas: labor supply, the temporary growth of which frees resources for investment

[32] "Arab World Experiences Rapid Population Explosion" (Interview with Patrick Garland, demographer at the United Nations Population Division), *World Focus*, 23 March 2010, at http://worldfocus.org/blog/2010/03/23/arab-world-experiences-rapid-population-explosion

[33] *Ibid.*

[34] *International Migration and Development in the Arab Region: Challenges and Opportunities* United Nations, Population and Development Report, Third Issue, Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), New York, United Nations, p. 16, n. 46, at www.escwa.un.org/information/publications/edit/upload/sdd-07-2.pdf

[35] Khalifa, Atef M.: "Youth Bulge and the Demographic Window of Opportunity in the Arab World", Expert Group Meeting on Moving the Development Agenda Forward: Opportunities and Potential Gains, United Nations Economic and Social Council, Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), Beirut, 5-6 November 2009, p. 5, at cpbinternational.ning.com/xn/detail/2574812:Topic:6017?xg

in "economic development and family well- being"; enlargement of the working-age cohort, which boosts savings and, therefore investment as well; and, finally, enduring "changes in the way people live [which produce] gradual deep-rooted changes in cultures' prevailing norms and values."[36]

Although the onset and termination of demographic windows of opportunity cannot be precisely dated, UN projections do serve to provide important, and possibly alarming, indicators. According to a late 2009 study prepared for the Economic and Social Commission for West Asia, "seven Arab countries have already started a demographic window which is expected to continue through 2025 and 2040."[37] Moreover, most of the rest of the Arab countries are projected to experience a similar demographic transition before 2030, with the decade 2020-2030 being crucial for Jordan, Syria and Egypt. The extent to which the governments of these countries are prepared to confront the challenge of national development rather than expend resources on the Palestine conflict will be a key factor affecting their response to the Obama administration's current peace initiative. In theory, at least, it is one that should enhance the region's receptivity to the prospect of definitive peace negotiations between Israelis and Palestinians at this time.

In a sense, the Palestinians and Israelis are the most important "contextual factors" that will determine the outcome of Obama's peace initiative, for they are, after all, the two primary protagonists in the Palestine issue. However, in another sense—one taking into account the history of the problem's evolution—the opposite is the case. Whether one looks at the Palestine issue's development during the mandatory period or at any period since Israel's creation, a clear pattern is visible: the dominant posture of Arabs and Jews alike is mutable. Both sides have established their political goals through processes that pitted those favoring "maximalist" objectives against those supporting "optimizing" goals.[38] The world has developed a terminology to describe this sort of political pattern. "Maximalists" are known as extremists; "optimizers" are called moderates.

The same dynamic grinds on, and though the identities of extremists as well as moderates have changed, the tensions between them remain the same. In Palestinian politics the extremist banner is carried by Hamas, while Fatah now upholds the moderate position. Israel's vibrant democratic system precludes any simple comparison, but it can be said in general that parties of the right, and particularly those whose ideologies are religiously-based, represent the extremist view while the traditional left is the voice of moderation.

A closer look at Palestinian and Israeli public opinion reveals intriguing signs that Obama's initiative may find a fertile context in Palestinian and Israeli attitudes. Alvin Richman's review of attitudinal factors in the current search for Israeli-Palestinian peace is telling. Comprising an analysis of Israeli and Palestinian opinions revealed by four types of surveys conducted in 2009 and 2010, Richman's work rests on 1) polls conducted simultaneously in Israel and the Palestinian territories, 2) the products of survey firms based in Israel, 3) the products of similar firms based in the Palestinian territories, and 4) the products of survey firms based in the United States.[39]

---

[36] *Ibid*.
[37] *Ibid*.
[38] Tschirgi, Dan (1989): *The American Search for Mideast Peace*, New York, Westport, CT, London, Praeger, pp. 221-36.
[39] Richman, *op. cit*., pp. 2-3.

An overall summary of Richman's findings reveals that both "the Israeli and Palestinian publics want to reach a peace agreement, but both sides deeply distrust the other....Negotiators on both sides also are constrained by extremists opposed to major Israeli-Palestinian compromises...."[40]

Evidently, the bulk of Palestinians as well as Israelis sense the vital role of contextual factors in promoting a peaceful settlement. For "both Israelis and Palestinians mainly favor a *stronger* U.S. role in the peace process, because the U.S. is seen as a key to reaching an agreement, even though each side perceives the U.S. as partial to the other."[41] At the same time, this comprehensive review of 2009-10 public opinion polls reveals that obtaining a full settlement will encounter very serious obstacles, the chief one being achieving agreement on the question of Jerusalem, whose degree of contentiousness outranks such critical issues as borders, Israeli settlements in occupied Arab territories, the future of Holy Sites, security arrangements and the future of Palestinian refugees.[42] The split between Hamas and Fatah clearly preoccupies Palestinians, but polls show that Fatah remains "more popular than Hamas." However, when asked to identify their political preference, a greater number of Palestinians "identified themselves as independent or did not answer."[43]

The most startling revelation in Richman's study was in relation to Israeli public opinion on the issue of "dismantling most settlements" as part of a peace agreement with Palestinians. Contrary to the widespread impression that most of the Israeli public would oppose such a concession, the reality is that "most of the Israeli public" supports the measure.[44] Richman notes that "of greater political weight is the fact that many Israelis mistakenly believe that most of the Israeli public sides with the settlers in opposing settlement evacuation as part of a peace agreement."[45] He goes on to make a very pertinent comment: "Whether or not this broad misperception is produced by the relatively vocal settler movement or the relative passivity of its opposition, it can be argued that it is much more effective politically in Israel than the public's true preferences...."[46]

5. Conclusion: Smoke and Mirrors; What if the Initiative Fails?

The foregoing analysis has been predicated on the argument that contextual realities have served as the essential guiding elements in the trajectory of the Palestinian-Israeli struggle. My conclusion, of course, must proceed within the same parameters. However, one should keep in mind Manuell Castells' observation that a key feature of contemporary life is "the sudden acceleration of the historical tempo."[47] Nowhere has this been made more evident than in the recent history of the Middle East. Consequently, the nature, substance, and essence of the "context" of politics have altered fundamentally, and this is a reality that must be taken into account.

[40] *Ibid*, p. 1.
[41] *Ibid*. Original emphasis.
[42] *Ibid*.
[43] 35% of Palestinians described themselves as supporters of Fatah, 19% claimed to support Hamas, 39% identified themselves as "independent or did not answer." Ibid, p. 6.
[44] *Ibid,* p. 7.
[45] *Ibid.*
[46] *Ibid*.
[47] Castells, Manuel (1997): *The Power of Identity*, Malden, MA, Blackwell Publishers, pp. 68-69.

Predicting developments in the Middle East is something like the chances that a drunk in a carnival Fun House can successfully walk a straight line despite the distractions of smoke, mirrors and all sorts of other misdirecting influences. The prospects of success are pretty nearly equally dismal.

Still, there seem to be a few firm things to hold on to in attempting an analysis of the Obama Initiative. These are the following:

1. *Middle East Politics is the Land of Illusion*: Because of the dynamics of the conflict—which historically have failed to establish credible limits to the rival ambitions of the two main progagonists—political logic has attached itself to sponsors of extremist postures on all sides. In such a setting, misperception (that is, "illusion") is consciously fostered by virtually everyone, except, of course, moderates.

2. *Obama May Be the Illusionists' Illusionist:* The one element in Obama's Initiative that seemed disingenuous, to say the least, was its one-year deadline for successfully concluding a peace agreement between Palestinians and Israelis. It would seem to follow that the deadline should not be taken seriously. If this is true, the question is "what purpose would an illusory deadline have served?"

   One can speculate that a politically-motivated deadline could have been inspired by a desire to move the United States toward an updated and far more specific statement of what it would consider to be in its national interest as a Palestinian-Israeli settlement.[48] On the other hand, it may have been a means to test the amount of support that the administration could expect from Jewish voters in the United States.[49] In this case, Obama may be planning a direct and vociferous confrontation with Israel's expansionist government—counting on sufficient international and domestic support to allow the White House to prevail. On the proverbial "third hand," the one-year deadline might have been seen as a period during which the U.S. could "test" 'understandings' it had with foreign powers, particularly with Russia. [50] Finally, of course, none of

[48] To date the closest the United States has yet come to such an indication is the ill-fated "Rogers Plan" of 1969-70, named for Richard Nixon's first Secretary of State, William Rogers.

[49] Were this the case, the administration would have been heartened after the Republicans scored an impressive victory in the November, 2010 midterm Congressional elections. J Street, a political group billing itself as the "political home for pro-Israel, pro-Peace Americans," commissioned a series of surveys to determine the nature of the Jewish vote in the elections. These resulted in a clear claim by J Street that "Jewish Voters Bucked National Trends," nationally voting for Democratic candidates by a majority of 66%. See Spitalnick, Amy *J Street Blog*, 3 November 2010 2:10 pm, http://www.jstreet.org/blog/?p=1313

[50] It is interesting to note that 2010 saw Russia launch several initiatives in the Arab World, particularly in regard to Syria. In May, Russian President Dmitry Medvedev arrived in Damascus for a two-day visit, accompanied by a high level delegation that included the chiefs of the Russian warplane manufacturer, Irkut, the government's Rosoboronexport, and Federal Agency for Military Cooperation. In August, Syrian President Bashar al-Assad met Medvedev at Russia's Black Sea resort of Sochi. Russia and Syria were reportedly preparing to announce deals on various arms transfers to Syria. In September, despite protests from Israel and the United States, Russian Defense Minister Anatoly Serdyukov confirmed that Russia would fulfill a contract, originally signed in 2007, for approximately 800 cruise missiles purchased by Syria. A month later, the United States announced it was considering the sale to Saudi Arabia of an arms package that would come to some $60 billion. It does not seem inconceivable that this flurry of super-power arms commitments to the Middle East is connected to the

these possibilities are mutually exclusive, and therefore they all might figure into calculations that led the Obama administration to opt for a one-year deadline.

In any case, my final prediction in this hall of smoke and mirrors is that regardless of what actually occurs, Obama's peace initiative will have further crystallized, and therefore helped strengthen, the trajectory toward a two-state solution in Palestine.

Conclusions of this sort are flatly unsatisfying, capable only of extrapolating from existing circumstances to suggest more or less reasonable projections of probable futures. Much more venturesome speculation may well be in order under the present conditions of the Middle East's political life. For example, in very late 2010—well before the Tunisian revolt terminated Ben Ali's long rule and weeks before the Egyptian revolution even began—a tiny group of university students in Hamas-dominated Gaza was driven by sheer frustration to issue an explosive "Manifesto for Change" on Facebook. Within days, the document resounded around the world, and in the process "gained thousands of supporters" for the kids who produced it.[51]

Making full use of their generation's penchant for eloquent bluntness, the Manifesto's authors—reportedly three women and five men—launched their tirade with a series of sentences that ensured them the attention of their elders on all sides: "Fuck Hamas. Fuck Israel. Fuck Fatah. Fuck UN. Fuck UNWRA. Fuck USA!"[52] They then proceeded to enumerate the major sources of frustration, fear, and anger in their daily lives as Palestinians and Gazans, concluding with the following plaint:

> We do not want to hate, we do not want to feel all of this feelings, we do not want to be victims anymore. ENOUGH! Enough pain, enough tears, enough suffering, enough control, limitations, unjust justifications, terror, torture, excuses, bombings, sleepless nights, dead civilians, black memories, bleak future, heart aching present, disturbed politics, fanatic politicians, religious bullshit, enough incarceration! WE SAY STOP! This is not the future we want!
> We want three things. We want to be free. We want to be able to live a normal life. We want peace. Is that too much to ask? We are a peace movement….[53]

Obama Administration's peace initiative. One might speculate that the Administration signaled its willingness to countenance a renewed Russian interest in providing arms to Syria in return for Moscow's support of Israeli-Palestinian negotiations and acquiescence in the US-Saudi arms deal. However, there is no concrete evidence at this time in support of such an interpretation.

[51] "Gazan Youth Issue Manifesto", *op. cit*.

[52] "Gaza's Youth Manifesto for Change", at *news.infoshop.org/article.php?story=20110101034047142*

[53] *Ibid*. The liberal commentator and pundit Edward Teller raised a basic question about the genuineness of the Manifesto. Reviewing possible evidence, particularly that related to possible links between the Manifesto's authors and the *Sharek Youth Forum*—an organization with ties to Washington's National Endowment for

The basic accusation—that the elder generations' policies on all sides have direct responsibility for the current impasse and that the youth on all sides must pay the price—is irrefutably true. There may be hope to be found in the current spate of Middle Eastern upheavals, if it extends itself to include an Israeli counterpart to Gaza's budding youth movement.

Failing that, the dismal political dynamics of the Middle East will probably have to grind on, slowly inching toward the two-state solution that is now the most rational option and the one that probably will eventually be reached, but at a cost that might have been avoided had the kids' views been taken seriously.[54]

Democracy, itself an institution may have replaced the CIA as a manipulator or political currents in the Middle East, Teller concluded that he perceived the new youth group "as possibly genuine, though probably not." However, he went on to offer his final judgment on the Manifesto: "Whatever the true origins of this seemingly spontaneous manifesto…it is [to] the young people involved in the Israeli-Palestinian conflict that we must look toward for any hope there."

[54] As of this writing (late March, 2011) for example, the current course of Middle East peacemaking is marked by yet another in the very long series of tragedies that are ultimately traceable to the deeply psychological personal and professional agendas of "leaders" on all of the many sides in the search for Palestinian-Israeli peace. In February, the UN Security Council sought to condemn Israel for its expansionist policies on Jewish settlements in occupied Arab territories. The move was blocked, after winning the support of all other Council member, by a US veto, the first cast by the Obama Administration. Some days later, Prime Minister Binyamin Netanyahu telephoned German Chancellor Angela Merkel to complain about her country's favorable vote on the proposed resolution to condemn Israel's expansionist policies on settlement construction. According to press reports, the German Chancellor roundly rebuked Israel's prime minister for not having "made a single step" toward peacemaking. These events formed the backdrop to what happened a few days later: at least one, and possibly more, intruders entered a Jewish settlement near the West Bank town of Nablus and murdered five members of a sleeping Jewish family slitting the throats of all, including a months-old infant. Israel's direct response came within twenty-four hours. It was announced that authorization had been given for the construction of hundreds of additional homes for settlers in the occupied territories.
The obscene cycle of provocative tit-for-tat seems determined to thrive in the Middle East.

POST-OSLO PEACE INITIATIVES AND THE DISCOURSE OF PALESTINIAN-ISRAELI RELATIONS

Sean McMahon [1]
American University in Cairo

Abstracr:

The author's argument is that the efforts made by the Obama administration to realize Palestinian-Israeli reconciliation will, like all "peace" initiatives before them, ultimately exacerbate direct and structural violence between the two parties. He makes this argument in four stages. First, he explains his Foucault-inspired discourse analysis. Second, he describes and historicizes the discourse of Palestinian-Israeli relations. More specifically, he identifies the three persistent practices, three silences and three rules of formation that constitute the discourse. Third, he demonstrates how all post-Oslo peace initiatives, the Roadmap and the Geneva Accord for example, were articulations of, and rearticulated, this discourse and consequently (re-)produced Palestinian-Israeli violence. Fourth and finally, he argues that if the Obama administration is to realize Palestinian-Israeli peace, it must violate the determinant rule of the discourse and talk about Israel's ethnic cleansing of Palestine.

Keywords: Oslo Process, Obama, discourse, Zionism, transfer, settlement, Roadmap, Geneva Accord, Disengagement Plan, Palestinian-Israeli peace

Resumen:

El argumento del autor se basa en que los esfuerzos hechos por la Administración Obama para llevar a cabo la reconciliación palestino-israelí, como todas las iniciativas "de paz" anteriores a ellos, exacerbará en última instancia la violencia estructural y directa entre las dos partes. Desarrolla este argumento en cuatro etapas. En primer lugar, explica su análisis de discurso inspirado en Foucault. En segundo lugar, describe el proceso histórico del discurso de las relaciones entre palestinos e israelíes. Más concretamente, identifica las tres prácticas persistentes, los tres silencios y las tres reglas de formación que constituyen el discurso. En tercer lugar, demuestra cómo todas iniciativas de paz posteriores a Oslo, la Hoja de Ruta y el Acuerdo de Ginebra, por ejemplo, fueron articulaciones, y rearticuladas, de este discurso y en consecuencia (re-) producen la violencia entre palestinos e israelíes. En cuarto y último lugar, discute acerca de si la Administración Obama desea lograr la paz entre palestinos e israelíes, debe violar la regla determinante del discurso y hablar sobre la limpieza étnica israelí de Palestina.

Palabras clave: *Proceso de Oslo, Obama, discurso, Sionismo, transferencia, asentamiento, Hoja de Ruta, Acuerdo de Génova, Plan de Desconexión, paz israelo-palestina.*

Copyright © UNISCI, 2011.

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

[1] Sean McMahon is Assistant Professor in the Department of Political Science in The American University in Cairo, Egypt. Email: smcmahon@aucegpt.edu

1. Introduction

By the closing months of 2010, direct Palestinian-Israeli violence had waned. Palestinians committed no suicidal act of political violence (until the bombing in March 2010 the last confirmed act took place in late 2008); there were only four shooting incidences in the occupied West Bank; Israeli night raids were down; and the Israeli army made fewer army incursions into Palestinian population centers and made more frequent use of summons for interrogation, rather than immediately detaining Palestinians.[2] "Israel-Palestinian [direct] violence was relatively low"[3] during this period because: 1) levels of direct violence were so grotesquely high in years previous, 2) the structural violence of the Palestinian-Israeli relationship is so totalizing in the case of the former, particularly in the besieged Gaza Strip, and 3) the Obama administration had invested considerable time and energy, pressuring the Palestinians and incentivizing Israel, to facilitate talks between the parties.

My argument is that the efforts made by the Obama administration will not produce Palestinian-Israeli peace. Moreover, the initiatives of the Obama administration will increase direct Palestinian-Israeli violence and exacerbate the structural violence to which Palestinians are subject. The Obama administration's efforts, like the Oslo Process (1993-2000) and post-Oslo initiatives – the "Gaza-Bethlehem First" initiative, the Quartet's Roadmap, the Geneva Accord, Sharon's Disengagement Plan and the Annapolis Conference – before them, are articulations of the discourse of Palestinian-Israeli relations, and the performance of this discourse produces violence. Despite the obvious differences between the initiatives, the Geneva Accord was "a private Israeli-Palestinian 'civil society' peace initiative,"[4] Sharon's Disengagement Plan was executed in close coordination with the U.S., Obama has encouraged both direct and proximity talks between Israel and the Palestinians, they are all products of and reproduce the analytics and practices of the discourse. The Obama's administration's efforts, being only the latest in a long line of discursive reproductions, cannot reasonably be expected to realize a radically different outcome than their predecessors. In fact, so long as roadmaps, accords, conferences and talks continue to be produced in accordance with this discourse the Palestinian-Israeli relationship will be violent. Not only will Obama's efforts fail to produce peace, as have all their post-Oslo predecessors, they will increase the highly unequal levels of Palestinian-Israeli violence.

I develop my argument in four stages. First, I briefly explain my Foucault-inspired analytical framework. Specifically, I contrast discourse analysis with positivistic assumptions regarding the world, knowledge production and truth and identify the insights this framework produces when applied to Palestinian-Israeli relations. Second, I describe and historicize (the discourse of) Palestinian-Israeli relations. I identify the three persistent practices and six analytics, three systematic silences and three rules of formation, that constitute the discourse of Palestinian-Israeli relations. Included among these practices and analytics are: Israel's settlement enterprise; a silence pertaining to the territorial maximization inherent to Zionism; and a rule requiring that the Palestinian-Israeli relationship be represented as symmetrical or that Israel be represented as the victim in the relationship. Also in this stage I review notable statements of the discourse of Palestinian-Israeli relations, the Allon and Begin Plans for example, as well as the Oslo Process. Third, I demonstrate the manner in which all recent Palestinian-Israeli initiatives institutionalized and re-articulated these unconscious rules and

[2] Esposito, Michele K.: "Quarterly Update on Conflict and Diplomacy", Journal of Palestine Studies, Vol. 40, No. 2 (Winter 2011), pp 133-134.
[3] Ibid., p. 133.
[4] "The Geneva Accord," Journal of Palestine Studies, Vol. 33, No. 2 (January 2004), p. 81.

practices. For example, the Geneva Accord was silent regarding Zionism's territorial desideratum and posited Israel as the victim of Palestinian/Arab aggression. Fourth and finally, I argue that previous articulations of this discourse did not produce peace between Palestinians and Israel and, furthermore, that these more recent initiatives, too, have, or will, produce Palestinian-Israeli violence. The same analytics, the same practices, the same institutions – the same truth of Palestinian-Israeli relations – will not produce different effects of power in this relationship. Peace requires a changing of the discourse, not yet another (re)production of the discourse, this time under the aegis of Obama's talks.

2. Analytical Framework

Discourse analysis is a post-positivistic framework. As such, it rejects three important empiricist assumptions. First, discourse analysis is not rooted in epistemic realism, or "the view that there is an external world, the existence and meaning of which is independent of anything the observer does."[5] Second, analyses of discourses hold that the world is only ever described in and by language that presupposes and by observers who never ascend to some Archimedean point outside their time, space, culture and politics.[6] Third and finally, discourse analysis abnegates "the correspondence theory of truth: that the observer can capture the facts of the world in statements that are true if they correspond to the facts and false if they do not."[7]

In place of these positivistic notions – that there is a real world out there beyond the knowing subject, that the knowing subject can use language as a transparent means of describing that really existing world, and can do so objectively, and that truth is a quality of conforming with fact – discourse analysis, for my purposes here, understands the world as made, knowledge of the made world to be subjectless and truth to be a set of rules of knowledge production.

First, for discourse analysis the world has no pre-existing meaning. Whatever meaning the world has, and it is malleable, is linguistically constructed and socially constituted. This, in turn, means that the meaning ascribed the world is implicated in and made by power relations. Following Nietzsche, "there is no original signified."[8] "[L]anguage itself [is] an expression of power,"[9] and the words and interpretations that construct the world are the inventions and impositions of ruling classes. There is no world "at the bottom" with an essential meaning. The world is the most recently imposed, by power, interpretation resting on layers of previously imposed and subsequently superseded interpretations.

Second, discourse analysis rejects the author principle; or, as Dreyfus and Rabinow explain it, is a "method purged of all anthropologism."[10] While modern, positivistic notions hold that knowledge is produced by a sovereign subject, discourse analysis proceeds from the

[5] Campbell, David: "Poststructuralism," in Dune, Tim; Kurki, Milja and Smith, Steve (eds.) (2007): *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. Oxford, Oxford University Press, p. 208.
[6] *Ibid*.
[7] *Ibid*.
[8] Foucault, Michel: "Nietzsche, Freud, Marx", in Faubion, James D. (ed.) (1998): *Michel Foucault: Aesthetics, Method and Espistemology,* Volume 2. New York, The New Press, p. 276.
[9] Nietzsche, Friedrich Wilhelm and Kaufman, Walter Arnold (1967): *On the Genealogy of Morals*. New York, Vintage Books, 1967, p. 26.
[10] Dreyfus, Hubert L. and Rabinow, Paul (1983): *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*. Chicago, University of Chicago Press, p. 53.

premise that there is no sovereign, founding subject of knowledge.[11] Authors themselves are the products of discourses, and they never articulate statements or texts in isolation but rather always in matrixes of, *inter alia*, objects, categories, frameworks, practices, legitimate practitioners, institutions, power and extra-textual rules. Individual authors make decisions about specific statements, but the effects of the matrixes in which they write, and of which they are often unconscious, are so overdetermining as to render the idea of a founding subject of knowledge a modern fiction. To quote Foucault: "[I reject what] … (one might call … broadly speaking, the phenomenological approach) which gives absolute priority to the observing subject, which attributes a constituent role to an act, which places its own point of view at the origin of all historicity – which, in short, leads to a transcendental consciousness."[12] In place of the phenomenological subject producing truthful knowledge, discourse analysis studies the structure of rules that define what counts as truthful knowledge.

Third, in its rejection of the correspondence theory of truth discourse analysis does not ask what statements are empirically true, but rather how some statements came to be counted as true, and others not. The modalities of truthful knowledge production involve abiding by extra-textual rules. As Foucault explained: "by truth I do not mean 'the ensemble of truths which are to be discovered and accepted', but rather the ensemble of rules according to which the true and false are separated and specific effects of power are attached to the true."[13] These rules constitute "a *positive* unconscious of knowledge;" while "never formulated in their own right"[14] these protocols govern representations and claims made by authors. For discourse analysis, truthful knowledge is knowledge authored, unconsciously, in accordance with these extra-textual rules of inclusion and exclusion, what are also called the "analytics of truth." Truth is not a quality of approximating the real world. It is a game or regime of analytics that authorizes some statements and prohibits or silences others.

Knowledge and power are brought together in discourses. "A discourse is the matrix of extra-textual rules to which the effects of power are attached."[15] A discourse is second-order or meta-rule policed knowledge in accordance with which power is exercised (it hardly bears noting here that "truth and falsity have serious social consequences"[16]).

Discourses are not somehow limited to the domain of knowledge, however. Discourses are parts of larger fields of practices and institutions. Take, for example, the discourse of madness: in the 18th century a whole new order of concepts was constituted to organize, discipline and ascribe meaning to madness. At the same time, practices surrounding madness changed. Instead of excluding the mad, but permitting them mobility, they were taken in and confined. The change in knowledge producing techniques and practices was also attended by institutional change. The asylum was developed to allow for the study of the mad, and for the production of more truthful knowledge about the mad, and to constrain them.[17] Or, in the present case: one of the analytics of the discourse of Palestinian-Israeli relations is to

[11] Foucault, Michel: Aesthetics of Existence," in Kritzman, Lawrence D. (ed.) (1988): *Politics, Philosophy, Culture: Interviews and Other Writings, 1977-1984*. New York, Routledge, p. 50.
[12] Foucault, Michel (1994): *The Order of Things: Archaeology of the Human Sciences*. New York, Vintage Books, p. xiv.
[13] Foucault, Michel: "Truth and Power," in Gordon, Colin (ed.) (1980): *Power/Knowledge: Selected Interview and Other Writings, 1972-1977*, 1st American ed.. New York, Pantheon Books, p. 132.
[14] Foucault, *The Order of Things*…, *op. cit.*, p. xi.
[15] McMahon, Sean F. (2010): *The Discourse of Palestinian-Israeli Relations: Persistent Analytics and Practices*. London, Routledge Press, p. 12.
[16] Dreyfus and Rabinow, *op. cit.*, p. 48.
[17] Foucault, Michel (1988): *Madness and Civilization: A History of Insanity in the Age of Reason*. New York, Vintage Books.

represent Israel as the victim in the Palestinian-Israeli relationship or posit the relationship as symmetrical. A practice that has attended this discursive rule is the encouragement of confidence-building measures. The discourse was institutionalized in Article XVI of the 1995 Oslo II Agreement. Ultimately, "discourses are performative"[18] and performed. They constitute the world about which they make truthful knowledge claims, are practically realized and are institutionalized.

As a post-positivistic approach, discourse analysis escapes the confines imposed by the dominant foundational interpretations of Palestinian-Israeli relations. The analysis is not bound by the state-centrism, ahistoricism and balance of power doctrine of Realism which denies the centrality of the local dispute in Palestine in constructing a regional "Arab-Israeli conflict."[19] Concomitantly, because for this framework "there is no subject, individual or collective, moving history,"[20] discourse analysis moves past Liberal interpretations that mistakenly contend that a change in leadership, either a more dovish Labor prime minister in Israel, a more compromising president of the Palestinian National Authority, or a more engaged American president, will end Palestinian-Israeli violence.[21] By interrogating Palestinian-Israeli relations, and particularly Obama's recent interventions, with notions of the linguistic and social construction of the world, the subjectless of knowledge and the rule governed nature of truth, combined with fields of practically exercised and institutionalized power, discourse analysis produces, *inter alia*, a novel means of reconciling the two communities.

3. Describing and Historicizing (the Discourse of) Palestinian-Israeli Relations

In this section I describe and historicize (the discourse of) Palestinian-Israeli relations. As I have demonstrated elsewhere, the discourse of Palestinian-Israeli relations is comprised of six persistent analytics, variously obeyed and institutionalized, and three persistent practices. [22] The analytics of the discourse are evenly divided between silences and rules of formation. The discursive silences involve: 1) the Zionist idea of transfer, 2) the drive to maximize territory inherent in Zionism, and 3) Zionism denial of the existence of the Palestinian nation and this nation's right to self-determination. The rules of formation require: 1) Palestinians/Arabs be represented as intransigent and Israel as peace-seeking and compromising, 2) Israel be represented as the victim in the Palestinian-Israeli relationship, or the relationship be represented as symmetrical and 3) assuming that Zionism/Israel would permit the establishment of a sovereign Palestinian state in mandate Palestine. These silences and rules have long governed how Palestinian-Israeli relations are talked about and performed. More recently, they were institutionalized across the range of the Oslo Agreements, from the original 1993 Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements (DOPOISGA) to the Clinton proposals of 2000.

[18] Campbell, *op.cit.*, p. 216.
[19] Pappe, Ilan (1992): *The Making of the Arab-Israeli Conflict 1947-1951*. London, I.B. Tauris, p. x.
[20] Dreyfus and Rabinow, *op. cit.*, p. 109.
[21] See Shlaim, Avi: "The Rise and Fall of the Oslo Peace Process" in Fawcett, Louise (ed.): *International Relations of the Middle East*. Oxford, Oxford University Press, pp. 254-271.
[22] See McMahon, *op. cit.*

The three persistent practices of the discourse afford an opportunity to historicize Palestinian-Israeli relations and, as a result, are surveyed first. My description of the analytics of the discourse then follows.

3.1 Three Persistent Practices

Because Israel is the more powerful party in the Palestinian-Israeli relationship, the three persistent practices are Israeli: 1) settlement, 2) producing "acceptable" Palestinian interlocutors and 3) proffering initiatives ostensibly aimed at ending Israel's now 43-year occupation of the West Bank and Gaza Strip.

Immediately after conquering the West Bank and Gaza Strip in 1967, Israel started building institutions and infrastructure in, and transferring its civilian population to the territory. Nine years after the occupation of the West Bank and Gaza Strip, the Israeli settler population was 10,531. Another nine years after that in 1985 it was 149,900. By 1990, there were 216,900 settlers; by 2000, 371,904; and by 2008, 488,471.23 Israel's relentless expropriation of Palestinian land and transfer of its Jewish population is a practice that has persisted through changes in Israeli governments (Labor and Likud governments do not disagree in principle on settlement, they execute the practice differently with Labor doing it, as former Labor Minister of Defense Ben-Eliezer noted, "quietly"24), American administrations, Palestinian presidents, two intifadas, a half dozen regional wars and one "peace" process. On this last point, it is important to note that the more frequently, vocally and hopefully Palestinian-Israeli "peace" is talked about, the more and faster Israeli settlements are built.

The second persistent practice involves the production of Palestinian interlocutors acceptable to Israel. Beginning in 1967, Israel devised a number of different mechanisms to try and produce Palestinians Israel could accept as quislings and facilitators of the Israeli occupation of the West Bank and Gaza Strip. From 1967 to 1974 Israel employed the notable systems. This system followed the classical model of colonial administration. Notable individuals and families in villages such as Hebron and Jericho functioned, in exchange for favors from Israel's military administration, as intermediaries between the administration and occupied Palestinians. The notables also served to "moderate" communal expectations and demands. When the notables system lost its efficacy, the Israeli military administration offered Palestinians elections in 1976. From the Israeli perspective, the elections were a failure. While they were relatively free and fair, particularly given they were conducted under an illegal military occupation, they produced mayors supportive of the P.L.O. (Palestine Liberation Organization), and hence "unacceptable" to Israel. In 1981, Israel then established the Village Leagues system. The Village Leagues were an attempt by the Israeli military authority to undermine indigenous Palestinian civil society organizations. While the Leagues were well financed by the Israeli military authority, the indigenous civil society organizations were harassed by the Israeli military in an attempt to drive Palestinians to the Leagues, thereby investing them with legitimacy. Like the mechanisms that came before them, the Village Leagues also failed to produce Palestinian interlocutors Israel found "acceptable" as instruments in the Occupied Territories. Throughout the 1980s, Israel modified its means, but not the end of producing "acceptable" interlocutors. Instead of producing an alternative to

[23] Foundation for Middle East Peace: "Comprehensive Settlement Population 1972-2009", at http://www.fmep.org/settlement_info/settlement-info-and-tables/stats-data/comprehensive-settlement-population-1972-2006.

[24] Chomsky, Noam: "Introduction," in Carey, Roane (ed.): *The New Intifada: Resisting Israel's Apartheid*. London, Verso Books, p. 16.

P.L.O. leadership Israel found more acceptable, as the system of notables and Village Leagues were intended to do, the occupying regime took to supporting Islamic militants in the West Bank and Gaza Strip as a means of weakening, and thereby moderating, the P.L.O. The success of this strategy was made abundantly clear in 1993 with the start of the Oslo Process. One of the primary reasons the P.L.O. initiated the Oslo Process was because while it was exiled in Tunis it was losing its political primacy in the Occupied Territories to the resident and ascendant HAMAS. Israel started the Oslo Process with the P.L.O. *not* because the P.L.O. was politically strong, but because it was weak (after the 1991 Gulf War the P.L.O. was denied monetary support from Gulf states such as Saudi Arabia and Kuwait as well as foreign remittances from Palestinians employed in those rentier economies). This weakness, in turn, meant that the P.L.O. was willing to abandon a number of long-held political positions and consequently became "acceptable" to Israel. The P.L.O. remained an "acceptable" interlocutor until 2000 when Arafat refused to compromise further at the Camp David negotiations. This was never clearer than in the executions of Israel's "Operation Field of Thorns" in 2000 and "Operation Defensive Shield" in 2002 through which Israel destroyed the apparatuses of the Palestinian National Authority (P.N.A.) in the Occupied Territories.[25]

This second persistent practice was most recently performed in 2006 when Israel rejected the legitimate election of HAMAS in the Palestinian legislative elections. Instead of engage the representatives chosen by Palestinians, Israel deemed the Petainist Abbas and Fayyad "acceptable" interlocutors precisely because they could not effectively challenge Israeli policy. For decades Israel used a number of different mechanisms to try and produce interlocutors it deemed "acceptable" because they were *not* the secular, nationalist P.L.O. Since 1993, and particularly in the last half decade, the P.L.O. has been, because of its weakened state and willingness to serve as Israel's security guarantor and realize Israeli designs in the West Bank and Gaza Strip, Israel's "acceptable" interlocutor. The "acceptable" interlocutor may change – it can be a notable, an elected West Bank Mayor, Mustafa Dudin of the Village Leagues, even the P.L.O. – but Israel's long-standing practice of trying to produce that interlocutor continues as long as Israel remains dominant in the Palestinian-Israeli relationship.

The third persistence practice of the discourse of Palestinian-Israeli relations involves Israel proffering initiatives ostensibly intended to end the occupation of the West Bank and Gaza Strip. In the post-1967 period this practice has been realized in the Allon Plan, Begin's Autonomy Plan, Shamir's Four Point Plan, the Oslo Agreements and, most recently, Ehud Olmert's proposals of September 2008. All of these initiatives sought to reconcile Israel's territorial desires in the occupied West Bank and Gaza Strip with its racist, demographic concerns. Phrased differently, all of these initiatives have been attempts to increase the space over which Israel exercises sovereignty without increasing, and ideally reducing, the number of Palestinians in that space. Always this territorial expansionism/demographic reductionism has been done under the cover of "peace."

The Allon Plan was named after the head of Israel's Ministerial Committee on Settlements, Yigal Allon. The plan was prepared only months after the conclusion of the 1967 war. The Allon Plan "proposed the annexation of Judea to Israel and the granting of a semi-autonomous status to Samaria, the northern half of the West Bank."[26] It also recommended

[25] For descriptions and analyses of the two operations see Cordesman, Anthony (2000): *Peace and War: Israel Versus the Palestinians*. Washington D.C., Center for Strategic and International Studies. See also Reinhart, Tanya (2002): *Israel/Palestine: How to End the War of 1948*. New York, Seven Stories Press.
[26] Shlaim, Avi (2000): *The Iron Wall: Israel and the Arab World*. New York, W.W. Norton, p. 256.

that Israel incorporate "a strip of land ten to fifteen kilometers wide along the Jordan River; most of the Judean desert along the Dead Sea; and a substantial area around Greater Jerusalem."[27] To this end, the Allon Plan called for Israeli Jewish settlement in the Jordan Valley and the Etzion Bloc east of Jerusalem, spaces relatively sparsely populated by Palestinians.

The Allon Plan sought to annex as much territory to Israel as possible containing as few Palestinians as possible. It amounted to one balancing of the territory-population equation. The Allon Plan was abandonded in 1977 when the Likud won its first election in Israel, and subsequently the Begin Autonomy Plan was offered as another way to balance the territory-population equation.

The Begin Autonomy Plan sought to replace Israel's military administration of the West Bank and Gaza Strip with Palestinian administrative autonomy.[28] "This autonomy was to be expressed through an elected administrative council with responsibilities for affairs such as education, transportation, health, labor, finance, and construction and housing. Palestinians would vote for this council and would constitute its membership."[29] Ultimately, Begin's plan meant that Israel would maintain sovereignty over all the territory it conquered in 1967 while divesting itself of responsibility for the people who lived on the territory. Phrased differently, the Begin Autonomy Plan granted "autonomy for the people [Palestinians], not for the land."[30]

Both the Allon and Begin Plans were attempts to reconcile Israel's territorial desideratum with its demographic concerns. The former sought to retain the *majority* of the conquered territory while transferring authority over and responsibility for the *majority* of the population to local Palestinian leaders or Jordan. The latter sought to control *all* of the territory while transferring authority over and responsibility for *all* the population to an administrative council.[31] Both plans envisioned only a limited Palestinian autonomy. Neither countenanced a sovereign Palestinian state in Palestine.

Substantively, Shamir's Four Point Plan was almost identical to his predecessor's autonomy plan. The difference amounted to Shamir offering the occupied Palestinians elections by which they would produce "appropriate" representatives who would then negotiate with Israel. Shamir was clear: "[t]he aim of the elections is to bring about the establishment of a delegation that will participate in negotiations on an interim settlement, in which a self-governing administration will be set up."[32] The Shamir Plan brought together the second and third persistent practices – producing "acceptable" interlocutors with whom Israel could negotiate to ostensibly end its occupation of the West Bank and Gaza Strip. Ultimately, the Allon Plan, the Begin Autonomy Plan and Shamir's Four Point Plan had four aspects in common: "1) denial of the Palestinian right to national self-determination through autonomy schemes; 2) annexation of large tracts of land by the Israeli state in the form of settlements; 3) a transfer of responsibility for the Palestinians in the West Bank and Gaza Strip; and 4) continued Israeli sovereignty over large portions or all of the territories."[33]

---

[27] *Ibid*.
[28] *Ibid.*, p. 364.
[29] McMahon, *op. cit.*, pp. 136-137.
[30] Bickerton, Ian J. and Klausner, Carla L. (1995): *A Concise History of the Arab-Israeli Conflict*. Englewood Cliffs N.J., Prentice Hall, p. 197.
[31] McMahon, *op. cit.*, p. 137.
[32] Bickerton and Klausner, *op. cit.*, p. 245.
[33] McMahon, *op. cit.*, p. 139.

This practice was finally successfully realized from Israel's perspective in 1993 when the P.L.O. agreed to participate in the Oslo Process. A number of the agreements constituting the Oslo Process were verbatim restatements of some of these earlier Israeli initiatives. The DOPOISGA saw a transferring of the Gaza Strip and the West Bank town of Jericho to the Palestinian National Authority because they were highly populated by Palestinians. This was the realization of the Allon Plan. Through the agreement Israel retained exclusive purview over security. This was an aspect of the Begin Autonomy Plan. Finally, the agreement established a "self-governing administration" for the Palestinians. This was the realization of the Shamir Plan.

The same pattern obtains throughout all the subsequent Oslo Agreements. The Early Empowerment Agreement again realized aspects of the Shamir Plan. The Protocol on Further Transfer of Powers and Responsibilities further institutionalized the Begin Plan. And the Oslo II Agreement realized further the tenets of the Allon Plan.

3.2 Three Silences

The first discursive silence involves the Zionist practice of transfer. As Masalha explains "transfer" is a Zionist "euphemism denoting the organized removal of the indigenous population of Palestine to neighboring countries."[34] Furthermore, "the idea of transfer is as old as the early Zionist colonies in Palestine and the rise of political Zionism,"[35] and that "[v]irtually every member of the Zionist pantheon of founding fathers and important leaders [including most notably Ben-Gurion and Jabotinsky] supported it."[36] Transfer was essential to Zionism's goal of creating a demographically homogenous state in Palestine. It became a prerequisite for partition of Palestine. "[P]artition was unacceptable [to the Zionists] without transfer."[37]

Despite being a central plank of Zionism, the idea and practice of transfer has been silenced by the discourse. Authors such as Jon and David Kimche and Benny Morris have produced truthful knowledge of Palestinian-Israeli relations by denying Zionist and Israeli responsibility for razing 350 villages and creating 750,000 Palestinians refugees in 1948. [38] In such instances, authors assign responsibility for the ethnic cleansing of Palestine, rather incredulously, to Palestinians/Arabs. In *Both Sides of the Hill: Britain and the Palestine War*, for example, the Kimches propound what has become known as the "order theory." This amounts to the claim that

> [t]he flight of the Palestinians from the country, both before and after the establishment of the state of Israel, came in response to a call by the Arab leadership to leave temporarily, in order to return with the victorious Arab armies. They fled despite the efforts of the Jewish leadership to persuade them to stay.[39]

According to the Kimches, Palestinians were not driven from Palestine, but rather left on instructions of Arab leaders to return victorious at some later time. In *1948 and After: Israel*

[34] Masalha, Nur (1992): *Expulsion of the Palestinians: The Concept of "Transfer" in Zionist Political Thought 1882-1948*. Washington D.C., Institute for Palestine Studies, p. 1.
[35] *Ibid.*
[36] *Ibid.*, p. 2.
[37] *Ibid.*, p. 68.
[38] *Ibid.*, p. 175.
[39] Flapan, Simha (1987): *The Birth of Israel: Myths and Realities*. New York, Pantheon Books, p. 81.

and the Palestinians and The Birth of the Palestinian Refugee Problem Revisited Morris dismisses the "order theory." This does not mean, however, that he violates this first discursive silence. Morris contends that the Palestinian refugees were not intentionally ethnically cleansed by Israel, but were a vicissitude of a war started by the Arab states against Israel. According to Finkelstein, "the upshot of Morris's argument is that the Arabs – who, after all, were the aggressors, must bear the brunt of political (if not moral) responsibility for the birth of the Palestinian refugee problem."40 It is not without a good deal of irony that Finkelstein asks rhetorically: "[w]hat is this if not the official Zionism's 'astonishing' flight of Palestine's Arabs now graced with Morris's imprimatur?"41 Authors producing truthful knowledge of Palestinian-Israeli relations do not talk about Zionism/Israel ethnically cleansing Palestine in 1948, instead they assign responsibility for the creation of the Palestinian refugees to Palestinians and/or Arabs.

Zionism performed the idea of transfer through Plan Dalet (Plan D). Plan D "aimed at the de-Arabization of all areas under Zionist control [according to the United Nations' (U.N.) 1947 partition plan]."42 Plan D was a spectacular success given that 80 per cent of the Palestinian population was expelled, yet to return. The idea and practice of transfer did not end with the conclusion of Plan D and the establishment of the state of Israel in 1948. Transfer is realized every day Israel denies Palestinians the internationally recognized right of return. Moreover, the idea and practice were extended when Israel occupied the West Bank and Gaza Strip in 1967. According to Ilan Pappe, Israel continued to execute" a policy of slow transfer [from these spaces]."[43] Israel has continued to perform transfer into the contemporary period, except now instead of doing it under cover of war, it is done incrementally and largely administratively: Israel employs "exile and deportation; revoking of residency rights; economic impoverishment; land expropriation; house demolitions and other means of making like in the occupied territories so unbearable that it will induce 'voluntary' Palestinian emigration."[44] In general, the terrorizing of Palestinians throughout the West Bank is the contemporary means of performing transfer. This is done because "[s]chemes of 'transfer' have become a common and acceptable part of Israeli political discourse."[45] The practice of transfer has persisted because the idea has persistently received support from Israeli Jews.

The discursive silence involving transfer was institutionalized in, for example, the original 1993 DOPOISGA. While the DOPOISGA, as well as all of the Oslo agreements, referenced "refugees" (in denationalized and abstract form), it did not recognize that they were forcibly expelled from Palestine. The DOPOISGA is ahistorical regarding the emergence of the refugees and consequently does not acknowledge that Zionism/Israel bears responsibility for creating them.

The second silence involves the territorial maximization inherent in Zionism. "From beginning to end, Zionism was a conquest movement."[46] This is not how Zionism or its

[40] Finkelstein, Norman (2003): *Image and Reality of the Israel-Palestine Conflict*. New York, Verso Books, p. 75.
[41] *Ibid.*, p. 87.
[42] Cooke, Hedley V.; Kimche, Jon; Childers, Erskine B.; Khalidi, Walid; Atiyah, Edward and Cairns, David: "Appendix E: The Spectator Correspondence," *Journal of Palestine Studies* 18, No. 1, Special Issue: Palestine 1948 (1988), p. 67.
[43] Pappe, Ilan: "Break the Mirror Now," in Carey, Roane and Shainin, Jonathan (eds.) (2002): *The Other Israel: Voices of Refusal and Dissent*. New York, The New Press, p. 110.
[44] Halper, Jeff: "The Key to Peace: Dismantling the Matrix of Control," in Carey and Shainin, *op. cit.*, p. 26.
[45] *Ibid.*
[46] Finkelstein, *op. cit.*, p. 108.

institutional expression in Israel have been represented in the dominant literature. Truthful knowledge of Palestinian-Israeli relations is silent on the fact that "Zionists, one and all, were territorial maximalists."[47] Zionism performed territorial maximization in, *inter alia*, the wars of 1948 and 1967. Plan D was the instrument of territorial aggrandizement in 1948. According to the plan's introduction

> [t]he objective of this plan [was] to gain control of the areas of the Hebrew state and defend its borders. It also aim[ed] at *gaining control of the areas of Jewish settlement and concentration which are located outside the borders [of the Hebrew state]* against regular, semi-regular, and small forces operating from bases outside or inside the state.[48]

Plan D was not only intended to ethnically cleanse Palestinians from the territory allotted the Jewish state by the U.N. partition plan, it was also designed to expand the space of the Jewish state. It was offensive in nature. So, too, was Israel's war of choice in 1967. According to no less than former Israeli Prime Minister Menachem Begin: "*we had a choice*. The Egyptian army concentrations in the Sinai approaches do not prove that Nasser was really about to attack us. We must be honest with ourselves. *We decided to attack him*."[49] Authors such as Michael Oren and Michael Walzer do not countenance the idea that Israel's wars have, overwhelmingly, been wars of choice conducted with the goal of seizing additional territory. Rather incredulously, Walzer, for example, "list[s] Israel's preemptive strike as one of a handful of unambiguous cases of self-defense in the twentieth century."[50] Whether the knowledge produced involves the war of 1948, 1956, 1967 or 1982, the discourse prohibits inclusion of Zionism's territorial desideratum in the representation.

This discursive silence, too, was institutionalized in the DOPOISGA; again as a result of ahistoricism. Nowhere in the Oslo Process is there an "explanation for how Israeli military forces came to occupy their positions in the West Bank and Gaza Strip from which they were to withdraw in accordance with the DOPOISGA, or even the reason for the DOPISGA."[51] The extent to which the Oslo Process is historicized is its being premised *exclusively* on U.N. Security Council Resolutions 242 and 338. While the English text of Resolution 242 asserts "the inadmissibility of the acquisition of territory by war," it also "provides that peace 'should' (not 'must') include the withdrawal of Israeli forces 'from territories occupied in the recent conflict,' not from *the* territories occupied' in that conflict."[52] There is no recognition, in either Resolution 242 and by extension the Oslo Process, that Israel came to occupy the territories through an aggressive war of choice. Furthermore, the absence of the definite article has allowed Israel and the Unites States to contend that Israel can evacuate only some of the territory seized in 1967 and still be abiding by international law. The Oslo Process was narrowly grounded on two U.N. Security Council Resolutions, rather than in the more robust international consensus that holds that Israel must withdraw from *all* the territories occupied

[47] Shafir, Gershon: "Zionism and colonialism: a comparative approach," in Pappe, Ilan (ed.) (1999): *The Israel/Palestine Question: Rewriting Histories*. New York, Routledge Press, p. 90.
[48] Khalidi, Walid: "Plan Dalet: Master Plan for the Conquest of Palestine," *Journal of Palestine Studies*, Vol. 18, No. 1, Special Issue: Palestine 1948 (1988), p. 24. My emphasis added.
[49] Norman Finkelstein, *Image and Reality of the Israel-Palestine Conflict* (New York: Verso Books, 2003), 134-135. My emphasis added.
[50] Finkelstein, *op.cit.*, p. 140.
[51] McMahon, *op.cit.*, p. 84.
[52] Watson, Geoffrey R. (2000): *The Oslo Accords: International Law and the Israeli-Palestinian Peace Agreements*. Oxford, Oxford University Press, p. 31.

in 1967, including *all* of the West Bank and Gaza Strip. The Oslo Process reduced most international law on the question of Palestine to irrelevancy, institutionalized negotiated withdrawals and redeployments from portions of and around the West Bank and Gaza Strip and had the effect of constituting the territories as *disputed* rather than *occupied*.[53] As a result, the Oslo Process became a series of negotiations involving Israeli redeployments. The Cairo Agreement institutionalized the negotiations involving Israeli withdraw from the Gaza Strip and Jericho. The Israeli-Palestinian Interim Agreement redeployed the Israeli military through Areas A, B and C. The Hebron Protocol institutionalized Israel's redeployment in Hebron. Ultimately, basing the Oslo Process exclusively on Resolutions 242 and 338 had the effect of dehistoricizing, how, exactly, Israel came to occupy Palestinians in the West Bank and the Gaza Strip; of silencing the fact that Zionism was/is a conquest movement that had long coveted the spaces it came to occupy through the 1967 war it chose to wage.

The third and final discursive silence involves Zionism's/Israel's denial of the Palestinian nation and that nation's right to self-determination. Said identified this analytic: "Zionism first refused to acknowledge the existence of native inhabitants in Palestine, and when it did, it recognized only native inhabitants with no political or national rights."[54] Proof of this view lies in statements made by notable Zionists; Weizmann: "there is a country which happens to be called Palestine, a country without a people, and, on the other hand, there exists the Jewish people, and it has no country;"[55] Ben-Gurion: "[t]here is no conflict between Jewish and Palestinian nationalism because the Jewish nation is not in Palestine and the Palestinians are not a nation;"[56] and Meir: "[i]t is not as though there was a Palestinian people in Palestine considering itself a Palestinian people and we came and threw them out and took their country away from them. They did not exist."[57] Again, according to Said, Zionism's imperial epistemology was part of the much larger and very powerful discourse of Orientalism.[58] Both discourses, the meta- and the meso-discourse denied distinctness, of culture, history, place of belonging, to their objects. The meta-discourse produced truthful knowledge with an ontology of the "Orient." The meso-discourse produced truthful knowledge with an ontology of the "*Arab*-Israeli conflict."

Zionism's/Israel's denial of Palestinian nationhood and right to national self-determination, and the discursive silence surrounding it, was institutionalized in the 1978 Camp David Frameworks for Peace and again during the negotiations leading up to the 1993 DOPOISGA. At first blush, the Camp David Agreements seem to violate this practice. They talk of "representatives of the Palestinian people" and "Palestinians from the West Bank and Gaza Strip." However, as Shibley Telhami explains:

> [a]lthough the term "Palestinian people" is employed in the text of the Camp David Accords, a letter from President Carter to Prime Minister Begin, written at the latter's urging and appended to the accords, stated that Carter acknowledged that "in each paragraph of the

[53] Adoni, Lamis: "Redefining Oslo: Negotiating the Hebron Protocol," *Journal of Palestine Studies*, Vol. 26, No. 3 (1997), p. 24.
[54] Said, Edward W. (1992): *The Question of Palestine*. New York, Vintage Books, pp. 230-231.
[55] Masalha, *op.cit.*, pp. 5-6.
[56] *Ibid.*, p. 19.
[57] Shlaim, *op.cit.*, p. 311.
[58] Said, *op. cit.*, pp. xl and 15-37.

> agreed framework document, the expressions 'Palestinians' or 'Palestinian People' are being and will be construed and understood by you as 'Palestinian Arabs'."[59]

In Camp David, Palestinians were denied their distinctness, their separateness and subsumed under the larger Arab nation. In the lead up to the Oslo Process this practice was extended and Palestinians were denied the rights attending nationhood. During a July 1993 negotiating session in Oslo both Palestinians and Israeli negotiators recognized that the DOPOISGA perpetuated the Zionist practice of denying Palestinians national rights. Palestinian negotiator Ahmed Qurie objected to an Israeli position with the observation: "[y]ou want full responsibility for security, but *you won't recognize our national rights*."[60] Israeli negotiator Uri Savir retorted: "[w]e have been fighting for a century. We're just now beginning to build mutual trust. *We will not recognize your national rights* because that means assenting to a state."[61] This denial was extended again in the supposedly "mutual" recognitions made in the letters Arafat and Rabin exchanged in 1993. Arafat fully recognized Israel's right to exist in peace in security. Rabin recognized Palestinians only in highly rarefied forms, and then made no mention of rights.

3.3 Three Rules of Formation

Just as there are three silences that must be obeyed to produce truthful knowledge of Palestinian-Israeli relations, there are also three rules of formation that must be followed.

These rules are more easily evidenced than are the silences as it is easier to prove a presence than an absence.

The first rule of formation governing the discourse of Palestinian-Israeli relations is to represent Palestinians/Arabs as intransigent and Israel as compromising and peace-seeking. Friedman's *From Beirut to Jerusalem* was produced in accordance with this analytic:

> [t]he Zionists then led by David Ben-Gurion, accepted this partition plan [the U.N. plan of 1947], even though they had always dreamed of controlling all of western Palestine and Jerusalem. The Palestinians Arabs and the surrounding Arab states rejected the partition proposal … on May 14, 1948, the Zionists declared their own state, and the next day the Palestinians, aided by the armies of Jordan, Egypt, Syria, Lebanon, Saudi Arabia and Iraq launched a war to prevent Jewish independence.[62]

So, too, was moral theorist Walzer's "The Green Line": "haven't the Arabs been at war with Israel for 40 years now, always refusing (Egypt the only exception) to accept Israeli statehood?;"[63] and ominously "[i]t is still not clear that the leadership of the PLO really wants

[59] Telhami, Shibley: "Israeli Foreign Policy: A Realist Ideal-Type or a Breed of Its Own?" in Barnett, Michael N. (ed.) (1996): *Israel in Comparative Perspective: Challenging the Conventional Wisdom,* SUNY Series in Israel Studies. Albany, State University of New York Press, p. 39.
[60] Savir, Uri (1998): *The Process: 1,100 Days that Changed the Middle East*. New York, Random House, p. 46. My emphasis added.
[61] Savir, *ibid.*, pp. 46-47. My emphasis added.
[62] Friedman, Thomas L. (1989): *From Beirut to Jerusalem*. New York, Farrar, Straus & Giroux, pp. 14-15.
[63] Walzer, Michael: "The Green Line," *New Republic*, Vol. 199, No. 10 (5 September 1988), p. 23.

a West Bank and Gazan ministate: they have missed so many opportunities to move toward that goal that one cannot help wondering whether they don't still have other goals in mind."[64] Even more recent, ostensibly critical texts, such as Lewis' introduction to *The Other Israel: Voices of Refusal and Dissent*, represent Palestinians/Arabs as intransigent rejectionists: "[f]rom the day of its birth as a state in 1948 Israel had to struggle for acceptance. The Arab world refused to recognize the state or even, for a long time, to call it by its name."[65] The most obvious articulation of this analytic is Ross' *The Missing Peace: the Inside Story of the Fight for Middle East Peace*. Variously Ross speaks of the "the deep-seated desire for peace in Israel"[66] and opines that "[t]he President [Clinton] had made his best effort, and now so had Barak. Arafat has said no to everything."[67] The common practice of blaming Arafat specifically for the collapse the Oslo Process is the hyper-individualization, or personification of this analytic. The clearest indication that a statement has been articulated in accordance with this rule is the invocation of the language of "Israeli concessions."

The first rule of formation was institutionalized early on in the Palestinian police force established by the DOPOISGA and was subsequently performed in, among other places, the Clinton Parameters of 2000. The Palestinian police force was constituted by Article VIII of the DOPOISGA. The "strong police force" was then twice reaffirmed in the Oslo II agreement. The Palestinian security services were a guarantor of Israeli, rather than Palestinian, security. According to Prime Minister Rabin, the Palestinian security services functioned "with Israel's knowledge, and in cooperation with Israel's security forces *to safeguard Israel's security interests*."[68] Israel needed a security guarantor because even with peace negotiations that followed from Israeli magnanimity Palestinians could not be counted on to forsake violence. Clinton offered his proposals in December 2000, after the Camp David negotiations with Barak and Arafat, in a last desperate attempt to salvage the Oslo Process. Clinton's parameters were clearly informed by the idea that Palestinians/Arabs are intransigent rejectionists and that Israel is peace-seeking. Clinton's Parameters allowed for the presence of Israeli military units in the Jordan Valley ostensibly as a protection against some imagined "threat from the East"; suggested that Israel have three early-warning stations in the West Bank, again ostensibly to protect against the same imagined threat; and recommended that the Palestinian state be "non-militarized" so as to not constitute a threat to Israel.[69] It hardly bears mentioning that the encumbrances were all imposed on the Palestinians; no Palestinians units were to be positioned in Israel, Palestine was not to have early-warning stations in Israel, and Israel was most certainly not going to be "non-militarized." Like, the DOPOISGA before it, the concern of the Clinton Parameters was to secure Israel against unremitting Palestinian/Arab hostility.

The second rule of formation is to represent Israel as the victim in the Palestinian-Israeli relationship or represent the relationship as symmetrical. In either case, Palestinians are *not* represented as victims of Zionism/Israel. Kelman's "Building A Sustainable Peace: The Limits of Pragmatism in the Israeli-Palestinian Negotiations" is an example of truthful knowledge produced in accordance with this analytic. Kelman starts by positing an equality

[64] *Ibid.*, p. 24.
[65] Lewis, Anthony: "Introduction," in Carey and Shainin, *op. cit.*, p. 1.
[66] Ross, Dennis (2004): *The Missing Peace: the Inside Story of the Fight for Middle East Peace*. New York, Farrar, Straus & Giroux, p. 28.
[67] *Ibid.*, p. 693.
[68] Usher, Graham: "The Politics of Internal Security: The PA's New Intelligence Services," *Journal of Palestine Studies*, Vol. 25, No. 2 (1996), p. 27.
[69] "Doc. D1 President Bill Clinton, Proposals for a Final Settlement," *Journal of Palestine Studies*, Vol. 30, No. 3 (2001), pp. 171-173.

between the claims of European Jews and Palestinians to Palestine. Then, building on this presumed symmetry, he psychologizes the relationship: the Oslo Process was successful early on because of high levels of trust between the parties, and the process deteriorated when that trust was undermined.[70] Dehistoricizing the Palestinian-Israeli relationship, particularly by way of making sweeping temporal statements, is a prerequisite for the effective functioning of this analytic.

Bound up with this rule of formation are languages of "partnership" and "cycles of violence." "By claiming that the Palestinians were their 'partners' in the peace process, Israel attempted to efface its own history of belligerent occupation and colonization of the West Bank and Gaza Strip."[71] The "cycles of violence" language was performed in the *Mitchell Report* of 2001. The report deployed the language of "partnership", posited an equality between the competing claims to Palestine, presented its findings in near equal proportion and offered balanced findings. As if the relationship between colonizer and colonized, between a nuclear equipped state and an unarmed indigenous people could ever be equal or balanced. In keeping with this analytic, the report pyschologized the Palestinian-Israeli relationship – "[f]ear, hate, anger, and frustration have risen on both sides. The greatest danger of all is that the culture of peace, nurtured over the previous decade, is being shattered. In its place there is a growing sense of futility and despair"[72] – rather than focused on material deprivation suffered by Palestinians, and recommended that the parties implement additional confidence-building measures. The second rule of formation requires that truthful knowledge of the Palestinian-Israeli relationship be dehistoricized and depoliticized and, furthermore, that it be psychologized, represented in the language of equality and symmetry and see trust- and confidence-building measures as means of resolving the conflict.

The third rule of formation is to assume that Zionism/Israel would permit the establishment of a sovereign Palestinian state in mandate Palestine. While this analytic has governed the production of truthful knowledge of Palestinian-Israeli relations, the most Zionism/Israel has ever been willing to consider is a contingent Palestinian state that would have to assuage Israeli security concerns in exchange for ersatz sovereignty.

Shlaim and Segev, two notable post-Zionist historians, have authored representative texts through obedience to this rule. Variously says Shlaim: "the Oslo accords, which though not committing Israel to the idea of an independent Palestinian state, pointed in that direction;"[73] and [t]he logic of the Israeli-Palestinian peace process was founded on incremental momentum toward a Palestinian state."[74] Even more forcefully, in his foreword to *The Other Israel: Voices of Refusal and Dissent* Segev asserts "[Israel] always said it would never agree to the establishment of a Palestinian state. It now [after the start of the Oslo Process] does."[75] Authors writing in accordance with this analytic do so not with the help of the historical record and the reality of Palestinian-Israeli agreements, but despite them.

---

[70] Kelman, Herbert C.: "Building a Sustainable Peace: The Limits of Pragmatism in the Israeli-Palestinian Negotiations," *Peace & Conflict: Journal of Peace Psychology*, Vol. 5, no. 2 (1997), pp. 101-115.
[71] Guyatt, Nicholas (1998): *The Absence of Peace: Understanding the Israeli-Palestinian Conflict*. New York, Zed Books, p. 67.
[72] Sharm El-Sheikh Fact-Finding Committee, "Sharm El-Sheikh Fact-Finding Committee Report", U.S. Department of State, at http://www.state.gov/p/nea/rls/rpt/3060.htm.
[73] Shlaim, *op. cit.*, p. 575.
[74] *Ibid.*, p. 599.
[75] Segev, Tom: "Foreword," in Carey, Roane and Shainin, Jonathan (eds.) (2002): *The Other Israel: Voices of Refusal and Dissent*, p. xii.

Despite pronouncements to the contrary, Israel's pursuit of Palestinian autonomy and concomitant denial of a Palestinian state was institutionalized in the Oslo Process. This is clear in the title of the originating agreement: Declaration of Principles *on Interim Self-Government Arrangements*. The Oslo Process was about establishing mechanisms by which Palestinians could govern themselves. This was made all the more obvious as the Oslo Process progressed. The DOPOISGA established of a "strong police force." The Early Empowerment Agreement transferred "powers, responsibilities and authority for education and culture, health, social welfare, tourism, direct taxation, and Value Added Tax on local production from the Israeli military government to the PA [Palestinian Authority]."[76] The Protocol on Further Transfer of Powers and Responsibilities consigned "the authorities, powers and responsibilities for labor, commerce and industry, gas and petroleum, insurance, postal services, local government and agriculture from the Israeli military government to the PA."[77] At the same time, the only explicitly stated aim of the negotiations was to "establish a Palestinian Interim Self-Government Authority."[78] No reference is made anywhere, in any of the Oslo agreements, to a sovereign Palestinian state. And Palestinians were denied sovereign prerogatives such as the ability to promulgate "primary" legislation, authoritatively police borders encapsulating contiguous territory and make military agreements with other states. In keeping with the Allon and Begin Plans, the Oslo Process institutionalized Palestinian autonomy and denied genuine Palestinian sovereignty. This was made most obvious when the process culminated in the Clinton Parameters of 2000. Clinton proposed as a means of resolving the conflict that Palestinian security "be provided by 'international presence that can only be withdrawn by mutual consent';" that Israel maintain "3 EW [Early Warning] facilities in the West Bank;" that Israel have the ability to, in emergencies, deploy through the West Bank; and Palestine be a "non-militarized state."[79] A Palestinian state that met Israel's conditions of not controlling its own borders, of being surrounded militarily by Israel, permitting Israel's armed forces to move through it and be non-militarized itself would be a sovereign state in name only. This reality of Palestinian ersatz sovereignty is occulted by authors producing truthful knowledge in accordance with the third rule of formation, particularly those deploying the language of "DOP" – an abbreviated acronym that elides the self-government nature of the agreement.

The discourse of Palestinian-Israeli relations is comprised of three persistent practices, three silences and three rules of formation. Together, the practices and analytics constitute knowledge, are performed and were institutionalized in the Oslo Process. As has been made abundantly clear since late 2000, this discourse produces considerable direct and structural Palestinian-Israeli violence. The next section surveys the reproduction of the discourse since 2000, a period during which the discourse has been (re-)articulated, performed and institutionalized and 5,365 Palestinians and 542 Israelis have been killed.[80]

---

[76] McMahon, *op. cit.*, pp. 146-147.
[77] *Ibid.*, p. 147.
[78] Institute for Palestine Studies (Washington, D.C.) (1994): *The Palestinian-Israeli Peace Agreement: a Documentary Record*, Rev. 2nd ed. Washington D.C., Institute for Palestine Studies, p. 117.
[79] Doc. D1 President Bill Clinton, Proposals for a Final Settlement," *Journal of Palestine Studies*, Vol. 30, no. 3 (2001), p. 172.
[80] The number of Israeli victims of direct Palestinian-Israel violence includes the period from 2000-2007. Ministry of Foreign Affairs: "Victims of Palestinian Violence and Terrorism since September 2000," *Israel Ministry of Foreign Affairs*, at http://www.mfa.gov.il/MFA/Terrorism-+Obstacle+to+Peace/Palestinian+terror+since+2000/Victims+of+Palestinian+Violence+and+Terrorism+sinc.htm?DisplayMode=print. The number of Palestinian victims of direct Palestinian-Israel violence includes the period from 2000-2008. See also Palestine Red Crescent Society: "Total numbers of deaths & injuries – West

4. Post-Oslo Initiatives – Institutionalizing and Re-articulating the Discourse

In this section, I demonstrate that all of the post-Oslo "peace" initiatives were produced in accordance with, reproduced, performed and institutionalized the analytics and practices of the discourse of Palestinian-Israeli relations. Most importantly, I also show that the efforts of the Obama administration to realize a Palestinian-Israeli reconciliation have similarly performed and been performances of the discourse. The post-Oslo "peace" initiatives produced direct Palestinian-Israeli violence culminating in Israel's massacre of Gazans in 2009 and subjected Palestinians to heretofore unrealized levels of structural violence, most glaringly in the form of the medieval siege of Gaza. [81] As products and reproducers of the discourse, the efforts of the Obama administration, too, can reasonably be expected to renew direct Palestinian-Israeli violence and exacerbate the structural violence to which Palestinians are subject.

4.1 "Gaza-Bethlehem First" Initiative – 2002

Israel used the start of the second *intifada* as a pretext to directly re-conquer all of the West Bank and portions of the Gaza Strip from which it had redeployed during the Oslo Process. The Israeli army directly occupied every Palestinian city and surrounded every Palestinian town in the West Bank. Furthermore, it imposed what Israel calls "internal closure"[82] on the West Bank. This means that Palestinians are not permitted freedom of movement between locations. Israel did not physically re-occupy the Gaza Strip; the Gaza Strip as well as movement between the Strip and Israel has been heavily regulated since the space was literally fenced in by Prime Minister Peres in 1996.

In early August 2002 Israel proffered an initiative ostensibly intended to ease the (re-)occupation. Israel proffered a "Gaza-Bethlehem First" initiative. Like the DSOPOISGA and Gaza and Jericho First Agreement (the Cairo Agreement) before it, this 2002 initiative planned Israeli redeployments from Palestinian population centers. Taking an even longer duree perspective, in accordance with the Allon Plan this initiative perpetuated Israeli sovereignty over the Jordan Valley and southern West Bank while relinquishing authority over isolated pockets of Palestinians. Like the Begin Plan's part in the DOPOISGA and Cairo Agreements, this initiative did not involve any military withdrawal, merely redeployment. This is evident from Prime Minister Sharon's statement to reporters defending the initiative: "All in all, a few jeeps and armoured personnel carriers changed their positions in the Bethlehem area and there has been no change in the deployment of the forces in Gaza."[83] Israel continued to retain sovereignty over the land on which the Palestinian population lived.

Bank and Gaza", *Palestine Red Crescent Society*, at http://www.palestinercs.org/humanitarian_Arch.aspx?cat_id=20.

[81] Finkelstein contends that the paradigm of war should not be used to describe Israel's attack on the Gaza Strip in late 2008 and early 2009. Finkelstein characterizes it as a "massacre" because the violence was committed by an army against an unarmed civilian, imprisoned population. Ali, Naji: "It's Not About Rockets: Israel's End-Game in Gaza," *Crossing the Line: Life in Occupied Palestine*, 20 February 2009, at http://ctl.libsyn.com.

[82] The Declaration of Human Rights defines this practice as collective punishment.

[83] Benn, Aluf and Verter, Yossi: "Sharon Downplays Gaza-First program," *Ha'aretz*, 22nd of August of 2002, at http://www.haaretzdaily.com/hasen/pages/ShArt.jhtml?itemNo=200152&contrassID=2&subContrassID=1&sbSubContrassID=0.

An extension of "Gaza-Bethlehem First" was discussed in the fall of 2002. This would have involved IDF redeployment from Hebron.[84] Again, this was a revisiting of the Hebron Protocol which itself was a revisiting of the Allon Plan. Responsibility for the administration of another Palestinian population was to be transferred while Israel was to retain sovereignty over the land.

4.2 The Roadmap – 2003

The Quartet's "Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict" – the Roadmap, was issued in 2003. It, too, institutionalized and re-articulated the discourse of Palestinian-Israeli relations. The opening paragraph of the document referenced President Bush's 24 June 2002 speech in which he imperiously called for a new Palestinian leadership so it is not surprising that the Roadmap demanded reform of the P.N.A. The demands included electoral and legal reform and this reform was institutionalized in the International Task Force on Palestinian Reform.[85] This was the Quartet, with considerable Israeli input throughout the entirety of the drafting process, determining that the P.N.A. had to be overhauled if it was to serve as an "acceptable" interlocutor for Israel. This was the perpetuation and institutionalization of the second persistent practice.

The Roadmap was also produced in accordance with, and institutionalized, the second and third rules of formation. In the case of the second rule of formation, the document psychologized the Palestinian-Israeli relationship instructing Israel to take no actions that undermined trust between the parties and calling for the resumption of the type of security cooperation associated with the confidence-building measures of the Oslo Process, specifically the Gaza-Jericho Committee. In the case of the third rule of formation, the Roadmap instructed the "reformed" Palestinian leadership to issue an "unequivocal statement reiterating Israel's right to exist in peace and security and calling for an immediate and unconditional ceasefire to end armed activity and all acts of violence against Israelis everywhere."[86] Israel was instructed to issue an "unequivocal statement affirming its commitment to the two-state vision of an independent, viable, sovereign Palestinian state living in peace and security alongside Israel."[87] As the third analytic dictates, provided Palestinians realized certain occurrences Israel was willing to permit the establishment of a Palestinian "state" (with provisional borders and ersatz sovereignty).

4.3 The Geneva Accord – 2003

The Geneva Accord was "a private Israeli-Palestinian 'civil society' peace initiative"[88] announced in October 2003. It was drafted by, among others, Yasir 'Abid Rabbuh

[84] Harel, Amos: "Ben-Eliezer to discuss with IDF a possible pullout from Hebron," *Ha'aretz*, 18th of October of 2002, at http://www.haaretzdaily.com/hasen/pages/ShArt.jhtml?itemNo=220519&contrassID=2&subContrassID=1&sbSubContrassID=0&listSrc=Y; Harel, Amos and Regular, Arnon: "IDF to reduce its presence in Palestinian sections of Hebron," *Ha'aretz*, 18th of October of 2002, at http://www.haaretzdaily.com/hasen/pages/ShArt.jhtml?itemNo=221209&contrassID=1&subContrassID=5&sbSubContrassID=0&listSrc=Y.

[85] U.S. Department of State: "A Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict" *U.S. Department of State*, 30th of April of 2003, at http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2003/20062.htm.

[86] *Ibid*.

[87] *Ibid*.

[88] "The Geneva Accord", *op. cit.*, p. 81.

(Palestinian cabinet minister), Yossi Beilin (former Deputy Foreign Minister), Amram Mitzna (the Labor leader who lost the 2003 election to Sharon), and David Kimche (chief proponent of the "order theory"). The agreement had no official standing, being that it was drafted by Palestinian and Israeli political figures operating in their private capacities, and while it was endorsed by Presidents Carter, Chirac, Clinton, Gorbachev and Mandela and Prime Minister Blair it was rejected, absolutely, by then Israeli Prime Minister Sharon.[89]

The Geneva Accord, too, was produced in accordance with, and perpetuated the persistent analytics and practices of the discourse of Palestinian-Israeli relations. The most notable of the Geneva Accord's seventeen articles involved the defensive characteristics of the Palestinian state, early warning stations and refugees. The agreement stated that "Palestine shall be a nonmilitarized state, with a strong police force"[90] and that "Israel may maintain two EWS [early warning stations] in the northern, and central West Bank."[91] No limitations were imposed on Israeli military forces and that there were no Palestinian early warning stations in Israel. These were restatements of the Clinton Parameters of 2000 – Clinton proposed three Israeli EWS in the West Bank as well as the idea of nonmilitarized Palestine.

These statements abided by, and reproduced, the first, second and third rules of formation as well as the second discursive silence. Arabs/Palestinians were represented as inveterate rejectionists who have victimized Israel. As a result, Israel requires EWS and a nonmilitarized Palestine lest its security be further imperiled through withdrawal from parts of the West Bank and Gaza Strip. An ostensibly sovereign Palestinian state could be established in mandate Palestine provided it met several conditions, most importantly those dealing with security arrangements. And, nothing is said of the fact that Israel's insecurity, which must be assuaged by Palestinian actions and guarantees, is the result of its wars of choice. The Geneva Accord was mute on the manner in which Zionism's drive to maximize territory has afflicted Israel with the insatiable insecurity of the usurper.

Notable as regards refugees, the Geneva Accord stated that: "[t]he parties recognize that, in the context of two independent states, Palestine and Israel, living side by side in peace, an agreed resolution of the refugee problem is necessary for achieving a just, comprehensive and lasting peace between them;"[92] and "[t]he parties recognize that UNGAR 194, UNSC Resolution 242, and the Arab Peace Initiative (Article 2.ii.) concerning the rights of the Palestinian refugees represent the basis for resolving the refugee issue, and agree that these rights are fulfilled according to Article 7 of this agreement."[93] The first statement was discursively standard in that the refugees are represented as a problem, for which responsibility is disclaimed, in need of solution rather than an intended consequence of Jewish Agency, and later Israeli, policy.

The second statement (re-)produced a discursive silence and perpetuated a persistent Jewish Agency/Israeli practice. Despite its broaching of the topic of Palestinian refugees, the Geneva Accord would have permitted only a small number of refugees a return to what is now Israel, and not at their discretion but at Israel's. The options for what the Geneva Accord called the refugee's "Permanent Place of Residence" were Palestine, areas transferred to Palestine by Israel in a land swap, third countries, Israel or present host countries.[94] According

[89] *Ibid*.
[90] *Ibid*., p. 85.
[91] *Ibid*., p. 88.
[92] *Ibid*., p. 95.
[93] *Ibid*., p. 96.
[94] *Ibid*.

to the agreement, the number of refugees Israel would "accept" was at its "sovereign discretion."[95] This was so significant a modification to the original intent of Resolution 194 as to make the Accord's reference to the resolution purely political and functionally inoperative.

The Geneva Accord perpetuated the Zionist idea and practice of denying Palestinian nationhood and right to national self-determination even while speaking of refugees. According to David Kimche, Israeli drafters refused to include the word "return" in the accord. Said Kimche of the Geneva negotiations:

> [t]owards the end of the session [in the morning at the Movenpick hotel], the Palestinians asked to include the word "return" in the subtitle of the article on refugees. We said, "If you include the word return, we are going to pack our bags and go home. We're not going to accept anything that has to do with return."[96]

By excluding the term "return" from the Geneva Accord Israeli negotiators silenced the idea that the refugees would be "going back" to Palestine. This exclusion reproduced the Zionist idea/practice of denying Palestinians attachment to the land of Palestine.

Finally, the second statement concerning Palestinian refugees also perpetuated the Zionist practice of only accepting the partition of Palestine if it is attended by transfer of the indigenous population. According to Masalha: for Zionists "partition was unacceptable without transfer."[97] Flapan was of the same mind: for Ben-Gurion specifically, and Zionists more generally, "peace was a corollary of transfer."[98] The second statement on refugees from the Geneva Accord made this connection. Article seven to which the statement referred is the end of claims clause. It stated: "[t]his agreement provides for the permanent and complete resolution of the Palestinian refugee problem. No claims may be raised except for those related to the implementation of this agreement."[99] The second statement on refugees effectively said that peace would follow as a practical consequence from the Palestinians' acceptance of their transfer. Phrased differently, the final partition of Palestine and the establishment of a Palestinian state will only occur when Palestinians acquiesce to their transfer. Transfer has always been a Zionist precondition for partition and it continued to be in the Geneva Accord.

4.4 Sharon's Disengagement Plan – 2004

Sharon's Disengagement Plan was produced in accordance with, and institutionalized, the persistent analytics and practices of the discourse of Palestinian-Israeli relations. The Disengagement Plan had two prongs: 1) Israeli military redeployment to the perimeter of the Gaza Strip, rather than in it, and 2) construction of the "security fence." The first prong also involved the evacuation of Israeli settlements in the Gaza Strip. Together these two actions perpetuated persistent Zionist/Israeli practices, *inter alia*, transfer and territorial maximization.

---

[95] *Ibid*.
[96] Light, Gilead: "The Lesser Price to Pay: An Interview with an Israeli member of the Geneva initiative delegation", *Israel Policy Forum*, 4th of December of 2003, at http://www.israelpolicyforum.org/analysis/lesser-price-pay.
[97] Masalha, *op. cit.*, p. 68.
[98] Flapan, Simha (1987): *The Birth of Israel: Myths and Realities*, 1st ed. New York, Pantheon Books, p. 104.
[99] "The Geneva Accord," *op. cit.*, p. 97.

Sharon's much heralded unilateral disengagement from Gaza did not represent a policy departure for the state of Israel. Israel wanted to get out of Gaza since it occupied the strip. Israel offered the Gaza Strip to Egypt in 1967 at the conclusion of the war as part of an armistice, seeing in the territory no religious or strategic significance and an obvious demographic liability. Israel's abhorrence and fear of the Gaza Strip, particularly after the start of the first *intifada*, was stated quite clearly in 1992 by then Prime Minister Rabin when he expressed the wish that the Gaza Strip "would fall into the sea."[100] Rabin quickly added "that since that won't happen, a solution must be found for the problem."[101] In 1994, Israel built a 64-kilometer encirclement fence around the Gaza Strip. In 1995, the solution to the Israeli problem with the Gaza Strip was crafted in the form of the Oslo II Agreement. The Oslo II Agreement transferred responsibility for Gaza, except for the settlements and bypass roads in the territory, to the Palestinian Authority. It appeared that Israel was finally rid of the Gaza Strip, until the start of the Al-Aqsa *intifada* and the Israeli military incursions into the strip. As a result of these actions, Israel again tried to divest itself of the Gaza Strip in 2002 by proffering the "Gaza-Bethlehem First" initiative. The Gaza Strip dimension of Sharon's Disengagement Plan was the solution to Israel's problem with Gaza's demographics.

The Gaza Strip dimension of the Disengagement Plan perpetuated three persistent Israeli practices: 1) render Palestinians irrelevant to the final dispensation of mandate Palestine; 2) transfer; and 3) maximize territory. Perpetuation of the first practice was evident in the fact that the plan was a *unilateral* action. Palestinians were excluded from the political machinations surrounding Israel's redeployment. Sharon acknowledged as much in his speech announcing the plan saying that "[t]he unilateral steps which Israel will take in the framework of the 'Disengagement Plan' will be fully coordinated with the United States."[102] Later Sharon also tellingly said that " [t]he 'Disengagement Plan' will include the redeployment of IDF forces along new security lines and a change in the deployment of settlements, which will reduce as much as possible the number of Israelis located in the heart of the Palestinian population. We will draw provisional security lines and the IDF will be deployed along them."[103] Conspicuous by its absence from both statements is any mention of the Palestinian Authority. The redeployment was not coordinated with the Palestinian Authority, but with the U.S. The lines of the redeployment were not drawn in consultation with the Palestinian National Authority. Redeployment was an exclusively Israeli action, the consequences of which were imposed on Palestinians.

Second, Israel's redeployment around the Gaza Strip transferred responsibility for the Palestinian population of the territory to the P.N.A. According to the "Report of the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights":

> Israel has announced that it will withdraw unilaterally from Gaza. Israel intends to portray this as the end of the military occupation of Gaza, with the result that it will no longer be subject to the Fourth Geneva Convention in respect to Gaza. In reality, however, Israel does not plan to relinquish its grasp on the Gaza Strip. It plans to retain ultimate control over Gaza by controlling its borders, territorial sea

[100] Resolution United Nations General Assembly 194 (III) (1948): Palestine - Progress Report on the United Nations Mediator, at at http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/0/c758572b78d1cd0085256bcf0077e51a?OpenDocument.
[101] *Ibid*.
[102] "Doc. C1. Prime Minister Ariel Sharon, Speech Outlining a Unilateral 'Disengagement Plan'," *Journal of Palestine Studies*, Vol. 33, No. 3 (2004), pp.165-166.
[103] "Doc. C1….", *op. cit.*, p. 166.

> and airspace. Consequently, it will in law remain an Occupying Power still subject to obligations under the Fourth Geneva Convention.[104]

By evacuating the Gaza Strip, and claiming to end its occupation of the territory, Israel tried to divest itself of responsibility for Gazan Palestinians and impose this responsibility, unilaterally, on the remnants of the P.N.A.

In the Gaza Strip dimension of the Disengagement Plan we see the transfer of responsibility for Palestinians from Israel to another party. Where historically Zionism had hoped that this party would be Jordan in accordance with the "Jordanian option," through disengagement it became what little remained of the P.N.A. in the Gaza Strip. The practice of transfer was the same – Israel divested itself of a non-Jewish population while controlling the territory of this population; the recipient responsible for the transferred population was changed.

Finally, Israel's redeployment around the Gaza Strip perpetuated the practice of territorial maximization. Now, how did a military redeployment to the perimeter of the Gaza Strip maximize Israeli territory? First, as the UN Special Rapporteur of the Commission on Human Rights noted, redeployment did not mean that Israel was relinquishing control of the Gaza Strip. Second, and more importantly, redeployment from the morass that is the Gaza Strip paid territorial dividends for Israel in the West Bank. Sharon redeployed from the Gaza Strip to remain in the West Bank.

According to the Foundation for Middle East Peace:

> [m]ost of the plans for separation or unilateral withdrawal now under discussion, including the one supported by the Sharon government, are first and foremost the product of an Israeli desire *not* to separate – to remain in the territories in both the security and settlement dimensions – from the West Bank and Gaza Strip.[105]

This assertion, and the persistence of the Israeli practice of territorial maximization, was borne out by Sharon's own comments on the Disengagement Plan and Bush's guarantees to Sharon in April 2004. In the same speech in which he outlined Israel's disengagement from the Gaza Strip Sharon also stated that: "[a]t the same time [as redeployment around the Gaza Strip and relocation of Israeli settlements], in the framework of the 'Disengagement Plan,' Israel will strengthen its control over those same areas in the Land of Israel which will constitute an inseparable part of the State of Israel in any future agreement."[106] "Those same areas in the Land of Israel" are located in the West Bank. The envisioned territorial dividends were realized by Sharon in April 2004 when correspondence from Bush to Sharon assured

[104] John Dugard, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, "E/CN.4/2005/29 Question of the Violation of Human Rights in the Occupied Arab Territories, including Palestine: Report of the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, John Dugard, on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied by Israel since 1967", *United Nations*, 7th of December of 2004, at http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/0/9c172354fe3c565785256f8e006f3988?OpenDocument.
[105] Foundation for Middle East Peace: *Report on Israeli Settlement Activity in the Occupied Territories*, Vol. 12, No. 3 (2002), p. 4.
[106] "Doc. C1….", *op. cit.*, p. 166.

Israel that it would retain its large settlements in the West Bank in any final status agreement. Said Bush:

> As part of a final peace settlement, Israel must have secure and recognized borders, which should emerge from negotiations between the parties in accordance with UNSC Resolutions 242 and 338. In light of new realities on the ground, including already existing major Israeli populations [*sic*] centers, it is unrealistic to expect that the outcome of final status negotiations will be a full and complete return to the armistice lines of 1949, and all previous efforts to negotiate a two-state solution have reached the same conclusion. It is realistic to expect that any final status agreement will only be achieved on the basis of mutually agreed changes that reflect these realities.[107]

"Already existing major Israeli population centers" are settlements in the West Bank such as Ariel and Ma'ale Adumim, and according to Bush they would not have to be surrendered by Israel in any final status negotiations with the Palestinians. Redeployment around the Gaza Strip further consolidated Israeli control over the West Bank and this, of course, was the perpetuation of the Israeli practice of territorial maximization.

The second prong of the Disengagement Plan was construction of Israel's "security fence."[108] Like the Gaza Strip dimension of the plan, this "fence" was neither an ideational or policy departure for Zionism and Israel. In the early 20th century the Revisionist Zionist Jabotinsky argued in favor of an "Iron Wall:" "[w]e must either suspend out settlement efforts or continue them without paying attention to the mood of the natives. Settlement can thus develop under the protection of a force that is not dependent on the local population, behind an iron wall which they will be powerless to break down."[109] According to Shlaim, "Ze'ev Jabotinsky's strategy of the iron wall was designed to force the Palestinians to despair of the prospect of driving the Jews out of Palestine and to compel them to negotiate with the Jewish state from a position of weakness."[110] It would be a mistake, however, to understand the idea of an "Iron Wall" or "security fence" as an exclusively Revisionist Zionist or Likud one. In this sense, Makovsky is right in identifying Rabin as the intellectual father of the "fence."[111] In 1994 Rabin started building the already mentioned Gaza encirclement fence; in 1995 Rabin

[107] "Doc. B. U.S. President George W. Bush, Letter to Israeli Prime Minister Ariel Sharon on the Disengagement Plan," *Journal of Palestine Studies*, Vol. 33, No. 4 (2004), pp. 89-90.

[108] B"Tselem describes the "security fence" as follows: "The main component of the barrier is an electronic fence that will give warning of every attempt to cross it. Along the east side of the fence is a 'service road' bordered by a barbed-wire fence. East of the service road is a 'trench or other means intended to prevent motor vehicles from crashing into and through the fence.' The plan calls for three paths to the west of the fence: 'a trace road, intended to reveal the footprints of a person who crossed the fence, a patrol road, and an armored vehicles road.' Another barbed-wire fence will be constructed along this path. The average width of the barrier complex is sixty meters. Due to topographic constraints, a narrower barrier will be erected in some areas and will not include all of the elements that support the electronic fence. However, as the state indicated to the High Court of Justice, 'in certain cases, the barrier will reach a width of one hundred meters due to the topographic conditions'." Lein, Yehezkel (2003): *Behind the Barrier: Human Rights Violations As a Result of Israel's Separation Barrier*. Jerusalem, B'Tselem - The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories, p. 8.

[109] Shlaim, *op. cit.*, p. 13.

[110] *Ibid.*, p. 606.

[111] Makovsky, David: "A Defensible Fence: How to build a West Bank barrier that encourages peace", *Australia/Israel & Jewish Affirs Council*, August of 2004, at http://www.aijac.org.au/review/2004/298/essay298.htm. For similar ideas see also: Makovsky, David: "The Right Fence for Israel," *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 2 (2004), pp. 50-64.

established the Shahal Commission (after inter-ministerial committee headed by Moshe Shahal, his police commissioner) to determine the optimal means of building a security barrier in the West Bank;"[112] in 1996 "Peres approved the construction of a two-kilometre-wide 'buffer zone' to run along the 350-kilometre West Bank-Israel Green Line;"[113] and in 2000 Barak "ordered Deputy Defence Minister Ephraim Sneh to prepare a team to draw a partition line between Israel and the West Bank, paralleling Rabin's Shahal Commission."[114] Like the idea and practice of transfer and the practice of settlement, the "security fence" is a longstanding Zionist idea shared by Israel's mainstream political parties. Sharon co-opted "a popular idea reared by the Israeli Center-Left"[115] and broadened its appeal to the Israeli public by moving it eastward,[116] absorbing more West Bank territory (including Israeli settlers and settlements and Palestinian villages and land) into Israel.

A number of analytics and practices came into play in the construction of the "security fence." First, the idea/practice of territorial maximization and persistence of the Israeli practice of settlement were readily apparent. The "fence" is largely built in the West Bank, on land expropriated from Palestinians. According to the UN's Special Rapporteur of the Commission on Human Rights:

> [a] further purpose of the Wall is to expand Israel's territory. Rich agricultural land and water resources along the Green Line have been incorporated into Israel. In recent months, Israel has manifested its territorial ambitions in the Jerusalem area. The Wall is currently being built around an expanded East Jerusalem to incorporate some 247,000 settlers in 12 settlements and some 249,000 Palestinians within the boundaries of the Wall.[117]

Regarding the persistent practice of settlement, Lagerquist states that: "[i]f most parties along Israel's political spectrum can identify with the map now drawn by the fence it is because it closely follows one that for over thirty years has served as a referent for Israeli debates about the West Bank – that of the Allon Plan."[118]

Second, the idea/practice of transfer informed, and was institutionalized in, the "fence." Lagerquist asserts that transfer looms at the conclusion of the "fence."[119] According to him, Palestinians have good reason to fear that the "fence" will realize "a demographic housecleaning in the West Bank."[120] The UN's Special Rapporteur of the Commission on Human Rights came to the same, if more geographically restricted, conclusion:

> [Another] purpose of the Wall is to compel Palestinian residents living between the Wall and the Green Line and adjacent to the Wall, but separated from their land by

[112] Makovsky, "A Defensible Fence…", *op. cit.*
[113] Usher, Graham (1999): *Dispatches From Palestine: The Rise and Fall of the Oslo Process*. London, Pluto Press, p. 99.
[114] Makovsky, "A Defensible Fence…", *op. cit.*
[115] Lagerquist, Peter: "Fencing the Last Sky: Excavating Palestine After Israel's 'Separation Wall'," *Journal of Palestine Studies*, Vol. 33, No. 2 (2004), p. 6.
[116] *Ibid.*, p. 7.
[117] Dugard, *op. cit.*
[118] Lagerquist, *op. cit.*, p. 10.
[119] *Ibid.*, p. 5.
[120] *Ibid.*, p. 21.

> the Wall, to leave their homes and start a new life elsewhere in the West Bank, by making life intolerable for them. Restrictions on freedom of movement in the "Closed Zone" between the Wall and the Green Line and the separation of farmers from their land will be principally responsible for forcing Palestinians to move.[121]

Whether Palestinians are forced from land adjacent to the "fence" or forced from the West Bank entirely, through construction of the "security fence" Israel is forcibly removing Palestinians from territory it covets. The "fence" is yet another instance of Israel attempting to reconcile its territorial ambitions with demographic concerns.

Third, the idea/practice of deeming Palestinians irrelevant to the final dispensation of mandate Palestine was present in the construction of the "fence." This is most obvious in the fact that the route of the "fence" was determined by the Israeli Ministry of Defence. Admittedly, there was discussion between Israel and the U.S. as to the exact location and route of the "fence." This is hardly surprising; recall that in announcing the Disengagement Plan Sharon explained that Israel's unilateral steps would be coordinated with the U.S.[122] This Israeli-American coordination was acknowledged by Ross:

> With the Israelis, the United States would coordinate on the route of the security barrier to ensure that it makes infiltration into Israel difficult, minimizes the numbers of Palestinians Israel would absorb, imposes the fewest possible hardships on Palestinian villages affected by the barrier, and preserves the possibility of an eventual two-state solution in time.[123]

Ross' empty concern for the hardships of Palestinians aside, his statement clearly indicates that Palestinians were excluded from discussions involving the "fence." The "security fence" is "the most far-reaching reordering of the Palestinian landscape undertaken since 1967"[124] and Palestinians are irrelevant to this reordering; Israeli policy exclusively dictates it.

In 2003, the Foundation for Middle East Peace explained that "Israel is refining its ideas with the United States rather negotiating with the Palestinian Authority, which the two parties have turned into a moribund shadow of its former self."[125] This, of course, was in keeping with established idea and practice. As was the case in the procurement of the Balfour Declaration and negotiations surrounding the 1947 Partition Resolution, Israel was coordinating the dispensation of Palestine with the hegemon of the day and ignoring the natives *in situ*.

4.5 The Annapolis Conference and Olmert's Proposal – 2007-2008

The texts of and following from the Annapolis Conference of 2007 were also produced by, and reproduced, the discourse of Palestinian-Israeli relations. More specifically, the first and second silences, all the rules of formation and the third persistent practice governed and/or

[121] Dugard, *op. cit.*
[122] "Doc. C1. Prime Minister Ariel Sharon, Speech Outlining a Unilateral 'Disengagement Plan'," *Journal of Palestine Studies*, Vol. 33, No. 3 (2004), pp. 166-167.
[123] Ross, *op. cit.*, p. 778.
[124] Lagerquist, *op. cit.*, p. 5.
[125] Foundation for Middle East Peace, *Report on Israeli Settlement Activity in the Occupied Territories*, Vol. 13, No. 4 (2003), p. 4.

were performed in the statements by Bush, Abbas and Olmert as well as Olmert's proposal the following year.

Bush, Abbas and Olmert were all silent regarding the Zionist idea and practice of transfer. Instead of citing the historic and ongoing ethnic cleansing of Palestine, Bush said "violence…has been the true enemy of the aspirations of both the Israelis and Palestinians." He also twice recognized Israel as a Jewish state and homeland for the Jewish people. [126] This was tacit acknowledgment that he would not work towards the repatriation of Palestinian refugees to their homes and property in what is now Israel. Unforgivably, Abbas, too, was silent regarding transfer. In speaking about the rights belonging to Palestinians that would make them equal to people around the world he referenced only "the right to independence and self-determination."[127] He said nothing about the refugees' internationally recognized right to return to their property in Israel. Predictably, Olmert said nothing about Israel's ethnic cleansing of Palestine. His contribution on this point was to reaffirm previous agreements, including Bush's 14 April 2004 letter to Sharon which abrogated the right of return by declaring "that the solution to the Palestinian refugee issue must be found 'through the establishment of a Palestinian state, and the settling of Palestinian refugees there, rather than in Israel'."[128]

Bush, Abbas and Olmert were similarly silent regarding the fact that Zionism is a conquest movement. Bush and Abbas talked about the occupation, but did not historicize it. There was no acknowledgment by either that Israel occupies Palestinians in the West Bank and Gaza Strip as a result of an aggressive war of its choosing. Olmert was categorical in his silencing of the history of Zionism's/Israel's subjugation of Palestinians and expropriation of their resources by force of arms: "I came here today not in order to settle historical accounts between us and you about what caused the confrontations and the hatred, and what for many years has prevented a compromise, a settlement of peace."[129]

Furthermore, the Bush, Abbas and Olmert statements were all produced in accordance with the three rules of formation governing the discourse of Palestinian-Israeli relations. Both Bush and Olmert represented Israel as peace-seeking. Said Bush: "[s]uch a [Palestinian] state will help provide the Israelis with something they have been seeking for generations: to live in peace with their neighbors."[130] Said Olmert: "I came here today…to extend a hand in peace, a hand which marks the beginning of historic reconciliation between us and you, the Palestinians, and all Arab nations."[131] Abbas offered no contradictory narrative, either of Arabs/Palestinians as compromising or of Zionism/Israel as conqueror. The Bush and Olmert statements also conformed to the second rule. Bush dehistoricized and psychologized the Palestinian-Israeli relationship, talking about "hopelessness and despair" rather than about the material deprivation and direct and structural violence of the occupation. He also used the partnership language and referenced the confidence-building mechanisms of the second rule: "[t]he emergence of responsible Palestinian leaders has given Israeli leaders the confidence

[126] "Special Document File The Annapolis Conference: B. U.S. Pres. George W. Bush, Opening Statement to the Annapolis Conference, 27 November 2007 (excerpts)," *Journal of Palestine Studies*, Vol. 37, No. 3 (Spring 2008), pp. 77-80.
[127] "Special Document File The Annapolis Conference: Palestinian Pres. Mahmud Abbas, Statement to the Annapolis Conference, 27 November 2007 (excerpts)," *Journal of Palestine Studies*, Vol. 37, No. 3 (Spring 2008), p. 82.
[128] "Special Document File The Annapolis Conference: Israeli PM Ehud Olmert, Statement to the Annapolis Conference, 27 November 2007 (excerpts)," *Journal of Palestine Studies*, Vol. 37, No. 3 (Spring 2008), p. 83.
[129] *Ibid.*, p. 84.
[130] "Special Document File The Annapolis Conference: B. U.S. Pres. George W. Bush…", *op. cit.*, p. 77.
[131] "Special Document File The Annapolis Conference: Israeli PM Ehud Olmert…", *op. cit.*, p. 83.

they need to reach out to the Palestinians in true partnership."[132] Olmert magnanimously posited a symmetry in the Palestinian-Israeli relationship: "I acknowledge the fact that alongside the constant suffering that many in Israel have experienced…your people, too, have suffered for many years, and there are some who still suffer."[133] Then, like Bush, Olmert psychologized the relationship speaking only to the "pain and this humiliation [which] are the deepest foundations which fomented the ethos of hatred toward us."[134] Again, Abbas offered no countervailing representations. Finally, in suggesting Palestinians would be granted a "state," provided they met certain conditions, Bush's statement was in keeping with the third rule of formation:

> [f]or these negotiations to succeed [and realize the goal of two states as expressed by the Israel-P.L.O. "Joint Understanding"], the Palestinians *must* do their part. They *must* show the world they understand that while the borders of a Palestinian state are important, the nature of a Palestinian state is just as important. They *must* demonstrate that a Palestinian state will create opportunity for all its citizens, and govern justly, and dismantle the infrastructure of terror. They *must* show that a Palestinian state will accept its responsibility, and have the capability to be a source of stability and peace – for its own citizens, for the people of Israel, and for the whole region.[135]

The Palestinians receive a ersatz sovereign state provided they meet provisions established by Israel. The statements of the Annapolis Conference were articulated in accordance with the analytics, the silences and the rules of formation, of the discourse of Palestinian-Israeli relations.

Following on from the Annapolis Conference, in September 2008 Olmert "proposed giving the Palestinians land from communities bordering the Gaza Strip and the Judean Desert nature reserve in exchange for settlement blocs in the West Bank."[136] More specifically, Olmert wanted to annex to Israel 6.3 percent of the West Bank, including settlements containing 75 percent of the Jewish settler population. In exchange "Olmert proposed the transfer of territory to the Palestinians equivalent to 5.8 percent of the area of the West Bank as well as a safe-passage route from Hebron to the Gaza Strip via a highway that would remain part of the sovereign territory of Israel but where there would be no Israeli presence."[137] The proposal involved Israel evacuating, *inter alia*, settlements in the Jordan Valley and places in and around Hebron. Olmert's proposal embodied the four elements common to all of Israel's pre-Oslo "peace" initiatives, namely the Allon, Begin and Shamir Plans: it would have denied Palestinians their right to national self-determination – no state composed of noncontiguous territories cleaved by another sovereign entity is sovereign, annexed large tracts of land to Israel, transferred responsibility for the Palestinians of the West Bank to a Palestinian administration and continued Israeli sovereignty over a large chunk, the settlement blocs, of the West Bank. Olmert's 2008 proposal amounted to yet

[132] "Special Document File The Annapolis Conference: B. U.S. Pres. George W. Bush…", *op. cit.*, p. 78.
[133] "Special Document File The Annapolis Conference: Israeli PM Ehud Olmert…", *op. cit.*, p. 84.
[134] *Ibid*.
[135] "Special Document File The Annapolis Conference: B. U.S. Pres. George W. Bush…", *op. cit.*, p. 79. My emphasis added.
[136] "Document C2. Aluf Benn, Ehud Olmert's Plan for Peace with the Palestinians, Ha'aretz, 17 December 2009 (Excerpts)," *Journal of Palestine Studies* 39, no. 3 (Spring 2010), 206.
[137] *Ibid.*

another performance of the persistent Israeli practice of proffering initiatives ostensibly aimed at ending Israel's occupation of the West Bank and Gaza Strip.

4.6 Obama's Efforts – 2009-2010

Obama's recent efforts at Palestinian-Israeli reconciliation, most specifically his push for direct talks between the parties at the end of 2010, are clearly products of, and reproduce, the discourse of Palestinian-Israeli relations. All the discourse's silences, rules of formation and persistent practices are evident in the initiatives of the Obama administration.

Not only has the Obama administration said absolutely nothing about the ethnic cleansing of Palestine, it has actually encouraged Palestinians to accept their transfer. In October, Netanyahu "offered a 'limited' extension of the partial settlement freeze if the Palestinians recognized Israel as the nation-state of the Jewish people." When Abbas rejected the proposal, the U.S. State Department "suggested…that Abbas make a counteroffer to keep the process going."[138] The U.S. encouraged the Palestinians to negotiate away their inalienable right of return. The following month, a joint press statement issued after a Clinton and Netanyahu meeting in New York "called for an agreement that 'reconciles the Palestinian goal of an independent and viable state based on the 1967 lines, with agreed swaps, and the Israeli goal of a Jewish state with secure and recognized borders."[139] Israel can only be realized as a Jewish state through negation of the Palestinians' right of return "since if their right is recognized, there will be no part of Palestine that could be guaranteed in law and in practice to remain demographically exclusively 'Jewish', not even the greater Metropolitan area of Tel Aviv."[140] Clinton's statement pledges the U.S. to the indefinite transfer of Palestinians and perpetuates the practice of making a Palestinian state and peace a corollary of transfer.

The Obama administration has been similarly silent regarding the fact that Zionism, institutionalized in the state of Israel, is a conquest movement. The Obama administration has said nothing about Israel's aggressive wars of choice, and it certainly could have, given that it was coming into office as Israel massacred Gazans with "Operation Cast Lead." In fact, the administration has sought to reward Israel for its expropriation and exploitation of Palestinian land and resources. In September, Ehud Barak, Israel's Defense Minister, was negotiating a "lucrative 'incentives package' from the U.S." in exchange for an extension of the settlement "freeze" then in effect. [141] According to reports, the U.S. offered to reward Israel for its conquest of the West Bank with the following pledges:

> (1) to support a long-term Israeli presence along the eastern border of a future Palestinian state as part of a final status agreement, (2) to veto any UN Security Council (UNSC) resolutions relating to Arab-Israeli peace for 1 year, (3) to provide the IDF [Israeli Defense Forces] advanced military hardware (missile systems, aircraft, satellites), (4) to work for a regional security agreement that would defend Israel against threats from Iran, (5) to help enforce the ban on weapons smuggling into a Palestinian state (i.e., endorsing Israel's final status

[138] Esposito, *op. cit.*, p. 128.
[139] *Ibid.*, p. 131.
[140] Davis, Uri (2003): *Apartheid Israel: Possibilities for the Struggle Within*. New York, London, p. 62.
[141] Esposito, *op. cit.*, p. 125. The "freeze" was only ever partial. It "did not include East Jerusalem, infrastructure or public-use construction (e.g. schools, synagogues) in West Bank settlements, or West Bank settlement housing units already under construction". See Esposito, op. cit., p. 105.

> demand for a demilitarized Palestinian state); and (6) not to ask for any further extensions of the settlement freeze.[142]

The incentives were so far-reaching, and the exercise of two parties negotiating over the property of a third so blatant, that the White House offer was dubbed, not inaccurately, "Obama's Balfour Declaration."[143] Not only has the Obama administration been silent regarding Israel's territorial desideratum, Israel's relentless usurpation has induced the U.S. to offer Israel unprecedented rewards if partial settlement will only stop *momentarily*.

The Obama administration recently articulated a statement that bears on the third silence, but not in a manner that violates the silence. As a result of the Clinton-Netanyahu meeting in November, the "U.S. pledge[d] to block any UNSC measure that 'would try to shape a final peace agreement,' especially any resolution seeking international recognition of Palestinian statehood without Israeli agreement."[144] The silence of the Obama administration regarding Israel's denial of Palestinian nationhood and national self-determination is understandable given that the U.S. is colluding with Israel in this denial. The Obama administration is silent about Israel's denial of Palestinian nationhood and is, moreover, thwarting the realization of Palestinian national self-determination.

At first blush the Obama administration seems to articulate statements in violation of the first rule of formation. To think that the Obama administration does not represent Israel as peace-seeking, for example, would be to misread its statements however. An instructive episode occurred in November after Israel's Interior Ministry announced 1,300 new Jewish settlements in occupied Jerusalem. Obama "stated that such moves undermined trust and signaled that Israel was not making 'the extra effort' to achieve peace."[145] Putting aside Obama's psychologizing of the Palestinian-Israeli relationship for the moment (he could have made the material point that the settlements were built on land expropriated from Palestinians), it must be recognized that this supposed critique of Israel was actually expressed in accordance with the first rule. Obama's statement was informed by the assumption that Israel makes efforts towards peace; it is just not doing anything in *excess* of its usual efforts.

In addition to Obama's preceding statement about undermining trust between Palestinians and Israel, other recent efforts by the administration have also faithfully subscribed to the second rule of formation. In pushing for the start of direct Palestinian-Israeli talks over the summer of 2010, the Obama administration stopped pressuring Israel and "instead urged the Palestinians to resume direct talks to boost Israel's 'confidence' and 'create a climate' that could lead to breakthroughs." The Obama administration urged Palestinians to reassure victimized Israel and take steps assuaging Israel's incredulity regarding their interests in peace. Later in the summer the U.S. government paid for the Palestinians to run one-minute videos "by half a dozen Palestinian negotiators (including chief negotiator Erakat…) with the message 'I am your partner. Are you mine?' and expressing the serious Palestinian desire for lasting peace on electronic billboards across Israel and on Israeli [w]ebsites online."[146] As dictated by the second discursive rule of formation, the Obama administration has made

[142] *Ibid.*, pp. 125-126.
[143] *Ibid.*, p. 126.
[144] *Ibid.*, pp. 131-132.
[145] *Ibid.*, p. 131.
[146] *Ibid.*, pp. 121-122.

statements psychologizing the Palestinian-Israeli relationship and deploying the language of "partnership" that occults Israel's long history of occupation and expropriation of land and resources in the West Bank and Gaza Strip.

As the texts following the November Clinton-Netanyahu meeting indicate, the Obama administration is talking about "an independent and viable Palestinian state," provided it is an ersatz sovereign state to which Israel agrees. This is clearly in keeping with the third rule of formation. An even more obvious example of the Obama administration performing the discourse in accordance with this rule was Mitchell's attempt to create a "framework agreement" in August. The agreement Mitchell was trying to craft was in keeping with the second rule of formation as it adumbrated "'the compromises each side must be ready to make' to achieve peace." It also made clear that it was not the final agreement that was to be completed within a year, but only a *prelude* to it, in other words, a new *interim agreement* that would give the sides as many as 10 years to finalize a comprehensive final status treaty."[147] Like the Allon and Begin Plans and DOPOISGA before it, the Obama administration's Mitchell agreement sought to craft an interim agreement through which Israel could dictate the contours and constitution of any Palestinian "state" in mandate Palestine.

Mention of the Allon and Begin Plans raises the issue of the persistent practices constituting the discourse. Regarding settlement, even before the partial settlement "freeze" ended in September settlers seized land and expanded three settlements near Salfit and Bethlehem. Within weeks settlers

> had started work on some 600 housing units in at least 36 settlements… Many of the units were going up in areas that under most peace scenarios would become part of a Palestinian state….With the new housing starts, Israel's total construction for 2010 was expected to reach 3,000 units – equal to the combined housing construction for 2006-8.[148]

Since taking office, not only has the Obama administration allowed Israel's settlement practice to persist, by offering "lucrative incentive packages" and celebrating the settlement "freeze" it has encouraged acceleration of the practice.

The second practice of producing interlocutors "acceptable" to Israel has also persisted. This was most readily evident in Israel's recent settlement "freeze." Abbas' term as P.N.A. president expired in January 2009, was extended on questionable legal grounds, and expired again in January 2010. This, coupled with HAMAS' parliamentary victory in 2006 and subsequent ascendancy in the occupied Gaza Strip, has meant that Abbas faces a serious legitimacy crisis. The U.S. and Israel used the settlement "freeze" as a means of bolstering Abbas' political fortunes and legitimacy. Immediately prior to Netanyahu's announcement of the settlement "freeze" Israel approved the construction of 900 new housing units in the Gilo settlement. The Gilo announcement "was seen by the U.S. as 'one more nail in Abbas' political coffin'."[149] At the same time Israel's security apparatus was "in a state of alarm over [Abbas's] possible departure" after he had announced that he would not seek re-election and might even resign early.[150] Netanyahu announced the "freeze" at least in part to maintain

[147] *Ibid.*, p. 123.
[148] *Ibid.*, p. 130.
[149] *Ibid.*, p. 112.
[150] *Ibid.*, p. 111.

Abbas in his position in the Palestinian polity. Bolstering Abbas also explains why the Obama administration welcomed the November "freeze" as "significant" when essentially the same proposal was offered earlier in June and rejected by the U.S. as insufficient.[151] In the past Israel has employed elections and funding as mechanisms to produce "acceptable" interlocutors, be they West Bank mayors or Islamists, under the Obama administration it has used the settlement "freeze" to relatively empower Abbas and the P.N.A.

Finally, since the Obama administration came to office the U.S. and Israel have both perpetuated the third practice of the discourse. As already mentioned, Mitchell's "framework agreement" amounted to another revisiting of the interim, less than sovereign Palestinian authority envisioned by the Begin Plan, and Obama's Balfour Declaration, in accordance with the Clinton Parameters, pledged the U.S. to realize a "demilitarized Palestinian state." On Israel's part, and again in keeping with the Clinton Parameters, Netanyahu asserted in August that an agreement with the Palestinians must be based on: "(1) sustainable security arrangements; (2) recognition of Israel as 'the national state of the Jewish people,' meaning that any return of Palestinian refugees would be 'realized in the territory of the Palestinian state'; and (3) acceptance that the agreement would mark the end of claims between Israel and 'a demilitarized Palestinian state'."[152] In September, he sought "U.S. guarantees that Israel would keep a long-term military presence in the Jordan Valley under final status,"[153] even going so far as to reject a U.S. proposal that Israel lease large parts of the Jordan Valley for seven years with the response that "anything less than a 99-year lease is not worth talking about."[154] This emphasis on Israel retaining *de facto* sovereignty over the Jordan Valley is, of course, in keeping with the Allon Plan. The period of the Obama administration has been characterized by the U.S. and Israel proffering unoriginal initiatives ostensibly aimed at ending Israel's occupation of the West Bank and Gaza Strip which would, in reality, provide Palestinians with something considerably less than a sovereign state.

All of the post-Oslo "peace" initiatives – "Gaza-Bethlehem First", the Roadmap, the Geneva Accord, the Disengagement Plan, the Annapolis Conference – were articulations of the discourse of Palestinian-Israeli relations. They were produced in accordance with, reproduced and institutionalized the analytics and practices of the discourse. Importantly, they also all produced direct Palestinian-Israeli violence and subjected Palestinians to extremely oppressive levels of structural violence. The efforts of the Obama administration to effect a Palestinian-Israeli reconciliation have similarly performed and been performances of the discourse. Obama's efforts cannot reasonably be expected to succeed in producing peace between Palestinians and Israel where similar textual products of the same discourse failed. In fact, precedent indicates that Obama's efforts will result in renewed direct violence between the parties and an exacerbation of the structural violence to which Palestinians are subject.

5. Conclusion

Palestinian-Israeli relations, textually and materially, are governed and performed in accordance with a discourse. The discourse is comprised of six analytics and three persistent practices. The three silences exclude discussion of: 1) the Zionist idea and practice of transfer, 2) Zionism's territorial desideratum, and 3) Zionism's denial of Palestinian nationhood and

[151] *Ibid.*, p. 112.
[152] *Ibid.*, p. 121.
[153] *Ibid.*, p. 125.
[154] *Ibid.*, p. 129.

right to national self-determination. The three rules of formation require that: 1) Arabs/Palestinians be represented as rejectionists and Israel be represented as compromising and peace-seeking, 2) Israel be represented as the victim in the Palestinian-Israeli relationship, or that the relationship be represented as symmetrical, and 3) the assumption be made that Zionism/Israel would permit the establishment of a sovereign Palestinian state in mandate Palestine. The three persistent practices involve: 1) Israeli settlement, 2) Israel producing Palestinian interlocutors it finds "acceptable" and 3) Israel proffering initiatives ostensibly aimed at ending the occupation of the West Bank and Gaza Strip.

The 1993 start of the Oslo Process did not mark a discursive breakthrough in Palestinian-Israeli relations. In fact, the Oslo agreements, be it the DOPOISGA or the Protocol on Further Transfer of Powers and Responsibilities for example, were produced in accordance with, reproduced and institutionalized the analytics and practices of the discourse. This articulation of the discourse culminated in the then new violence of the *al-Aqsa intifada*. Since 2000, the discourse has performed, and been performed in, all manner of "peace" initiatives – both state and civil society sponsored, unilateral, bilateral and multilateral – and each has produced increasing levels of direct and structural violence.

Like all the other post-Oslo initiatives, the efforts of the Obama administration, too, have been products of and reproduced the discourse of Palestinian-Israeli relations. The Obama administration has been silent on Zionism's/Israel's ethnic cleansing of Palestine, and even gone so far as to encourage Palestinians to accept their transfer. It has also encouraged Palestinians to try to build confidence with Israelis and paid for Palestinians to deploy the language of "partnership." Finally, the initiatives of the Obama administration have accelerated the persistent Israeli practice of settlement in the occupied West Bank. As yet another performance of the discourse, the Obama administration's efforts will, in all likelihood, produce more direct Palestinian-Israeli violence and exacerbate Israel's oppressive structural violence against Palestinians.

If any efforts on the part of the Obama administration are to produce Palestinian-Israeli peace rather than more violence, they will have to violate the analytics of the discourse. Peace between Palestinians and Israel is only possible with discursive change, and in order to serve this end the Obama administration must *not* abide by the discourse, but change it. While it is important to end practices such as Israeli settlement, it is imperative that the analytics according to which the truth of Palestinian-Israeli relations is produced and performed be transgressed. More specifically, *the* analytic that must be violated is the first silence. In stark contrast to Palestinian negotiator Saeb Erekat, the transfer of Palestinians must not be silenced and accepted, it must be spoken of and challenged. If the Obama administration is truly desirous of Palestinian-Israel peace, it must start to talk about Zionism's/Israel's historical and ongoing ethnic cleansing of Palestine. Only if it breaks this silence will Palestinian-Israeli peace be possible.

LOS LÍMITES DEL PARADIGMA ESTRATÉGICO ISRAELÍ

Guillem Colom [1]
Universidad Pablo de Olavide
Instituto General Gutiérrez Mellado (UNED)

Resumen:
Este artículo repasa la evolución del paradigma estratégico israelí desde la creación del Estado de Israel en 1948 hasta la guerra de verano de 2006, un conflicto cuyo desenlace no sólo puso de manifiesto la erosión del modelo de ciudadano-soldado vigente hasta la fecha, la inadecuación de los tradicionales planteamientos estratégicos al nuevo entorno regional, o las carencias operativas de unas fuerzas armadas orientadas al mantenimiento de la supremacía militar convencional hebrea en Oriente Medio; sino también reveló el nuevo rostro de la guerra. Todos estos elementos están comportando una redefinición de la política de seguridad y defensa israelí para adaptarla a la nueva situación estratégica de la región.

Palabras clave: Israel, Oriente Medio, estrategia, política de seguridad, política de defensa, fuerzas armadas, asuntos militares.

Abstract:
The article analyzes the evolution of Israel's strategic thought since its conception in 1948 until the 2006 Israeli-Hezbollah war, a conflict which not only revealed the erosion of Israel's model of citizen-soldier, the inadequacies of its traditional strategic paradigm to the new regional environment and the operational limitations of the Israel's Defense Forces (IDF) when countering asymmetric and hybrid threats; but also exposed the changing face of war. Those factors are compelling Israel to redefine its security and defence policies as a means to adapt the country to the changing strategic landscape

Keywords: *Israel, Middle East, strategy, defense policy, military policy, armed forces, military affairs.*

Copyright © UNISCI, 2011.
Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.

[1] Guillem Colom Piella es Doctor en Paz y Seguridad Internacional (IUGGM-UNED), Master y doctorando en Relaciones Internacionales (UAB), Licenciado en Sociología (UAB) y en Ciencias Politicas (UAB). Profesor del área de Ciencia Política de la Universidad Pablo de Olavide y del Instituto General Gutiérrez Mellado (UNED). Líneas de investigación: seguridad y defensa, relaciones transatlánticas, asuntos militares, estudios estratégicos. Email: guillemcolom@hotmail.com, gcolpie@upo.es.

"The Egyptians could run to Egypt, the Syrians into Syria. The only place we could run was into the sea, and before we did that we might as well fight"

Golda Meir, Primera Ministra de Israel (1969-1974)

1. Introducción

La guerra que se produjo en verano de 2006 entre Israel y Hezbollah representa un punto de inflexión en el paradigma militar hebreo. La *Operación Recompensa Justa*, nombre que recibe la campaña militar israelí iniciada en Julio de 2006 con objeto de liberar a los soldados hebreos capturados por las milicias de Hezbollah, terminar con los ataques de cohetes a las ciudades israelíes e implementar la Resolución 1559 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para desarmar y desmantelar las milicias chiítas del sur del Líbano, arrancó como una operación limitada pero escaló hacia una guerra abierta en la que Israel sufrió un duro revés a manos de Hezbollah: la sucesión de errores políticos y militares precipitaron una campaña improvisada y costosa que no logró conquistar los objetivos militares y puso en entredicho la supuesta invencibilidad de las todopoderosas Fuerzas de Defensa Israelíes (FDI).

Las causas de esta derrota son muchas y muy diversas (éstas comprenden desde una incorrecta planificación militar y un lento proceso de toma de decisiones a la erosión del arquetipo de ciudadano-soldado, los perniciosos efectos de la americanización de las FDI o la inadecuación del modelo de seguridad nacional vigente hasta la fecha); pero todas ellas están relacionadas con la erosión del tradicional paradigma estratégico que Israel ha ido articulando a lo largo de los años.

Es por ello que el presente trabajo analizará los antecedentes y evolución de este modelo estratégico que tanta efectividad ha demostrado durante las décadas pasadas para garantizar la seguridad nacional del Estado de Israel, y que los enormes cambios acaecidos en el entorno estratégico regional y en la sociedad hebrea están obligando a redefinir.

2. El paradigma estratégico israelí

El sueño de Theodor Herzl de crear una nación judía en Palestina se hizo realidad en el año 1948, cuando el sionismo, el holocausto nazi y la descolonización de Oriente Próximo facilitaron la obtención de un amplio acuerdo entre la Comunidad Internacional para fundar el Estado de Israel. No obstante, sus vecinos árabes – contrarios a los asentamientos judíos desde tiempos inmemoriales – emprendieron un conflicto que se ha prolongado durante más de sesenta años y en el que Israel ha sobrevivido gracias a su potencial militar, el más poderoso de Oriente Medio, y a su total determinación por emplearlo para hacer frente a cualquier amenaza.

Y es que a lo largo de sus seis décadas de existencia, Israel nunca ha articulado oficialmente una Estrategia de Seguridad Nacional que identifique los grandes objetivos del país (*ends*), exponga las distintas maneras de conseguirlos (*ways*) y perfile los medios a emplear para alcanzarlos (*means*). Solamente ha manifestado su plena determinación por defender la integridad del Estado con todos los medios posibles, una vaguedad que hasta la fecha le ha permitido responder con gran dinamismo a cualquier cambio en la región, pero

siempre garantizando que cualquier violación del s*tatus quo* dictado por la pequeña nación hebrea tendría, inexorablemente, una respuesta inmediata y resolutiva[2].

Tal indefinición ha permitido que Israel haya utilizado su vasto potencial militar de maneras muy distintas a lo largo de su historia[3]; aunque siempre fundamentándose más en el pragmatismo y en el oportunismo que en análisis razonados o estrategias previamente trazadas y delimitadas[4]. Este pragmatismo político-militar, fundamentado en una doctrina de seguridad que responde a fines políticos pero sin explicitar los medios militares y dotando a sus fuerzas armadas de una enorme autonomía estratégica[5], impidió hasta el año 1999 la creación de un Consejo de Seguridad Nacional que analizara la situación geopolítica de Israel y planteara una estrategia coherente a largo plazo que articulara y armonizara sus necesidades políticas con sus capacidades militares[6]. No obstante, desde su fundación este órgano asesor del Primer Ministro y del Gobierno israelíes nunca ha tenido una función clara ni destacada al estar sometido a presiones provocadas por conflictos de intereses – el Ministerio de Defensa, Asuntos Exteriores y las Fuerzas Armadas no están dispuestas a ver reducido sus influencias políticas en asuntos de seguridad nacional – y por la reticencia de la plana mayor de las FDI, contrarias a reconocer la necesidad de un órgano civil que fiscalice las decisiones estratégico-militares y limite la tradicional autonomía de las Fuerzas Armadas del país. Sin embargo, ante el desastre cosechado en la *Operación Recompensa Justa* (2006) y las recomendaciones planteadas por la *Comisión Winograd* – que evaluó la actuación del Gobierno y las Fuerzas Armadas hebreas en esta campaña – es previsible que el Consejo de Seguridad Nacional adquiera la relevancia y autoridad necesarias para guiar la política de seguridad y defensa hebrea en este nuevo entorno estratégico dominado por la complejidad y la incertidumbre[7].

Esta particular y ambigua situación que ha mantenido Israel desde su fundación hasta nuestros días ha sido juzgada de manera desigual por la comunidad de defensa israelí. Hasta fechas recientes se tendía a sostener que este pragmatismo respondía a una situación concreta y la inexistencia de una Estrategia de Seguridad Nacional nunca había amenazado la

[2] De hecho, a pesar de las demostraciones de fuerza y las acciones ofensivas que Israel ha realizado a lo largo de su historia para disuadir a sus enemigos o desactivar cualquier amenaza, los distintos gobiernos del país sólo han expuesto su voluntad de evitar cualquier conflicto por medios políticos y mediante una disuasión creíble. En este sentido, véase el clásico trabajo de Ben-Horin, Yoav y Posen, Barry (1981): *Israel's Strategic Doctrine*, Santa Monica, RAND Corporation; realizado a petición del Pentágono y actualmente desclasificado y disponible en la red, en: www.rand.org/pubs/reports/2007/R2845.pdf; o las obras de Handel, Michael: "The Evolution of Israeli Strategy: the Psicology of Insecurity and the Quest for Absolute Security", en Murray, Williamson; Knox, Macgregor y Bernstein, Alvin (eds.) (1994): *The Making of Strategy: Rulers, States, and War*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 534-578; o Tal, Israel (2000): *National Security: The Israeli Experience*, Westport, Praeger Publishers.

[3] Cohen, Stuart e Inbar, Ephraim: "A Taxonomy of Israel's Use of Force", *Comparative Strategy* Vol. 10 Nº 2 (Abril 1991), pp. 9-15, en: www.informaworld.com/index/782379359.pdf

[4] Inbar, Ephraim (1991): *Rabin and Israel's National Security*, Baltimore, John's Hopkins University Press

[5] Heller, Mark (2000): *Continuity and Change in Israeli Security Policy*, Adelphi Paper nº 335, Londres, International Institute for Strategic Studies

[6] Aunque la *Comisión Agranat* – instaurada después de la Guerra del Yom Kippur con objeto de depurar responsabilidades y subsanar los errores cometidos en este conflicto – propuso la creación de un órgano similar al Consejo Nacional de Seguridad estadounidense, la oposición política y militar hicieron que esta iniciativa se mantuviera congelada hasta finales de siglo, cuando el Primer Ministro Netanyahu logró su definitivo establecimiento en virtud de la Resolución Gubernamental 4889, del 7 de Marzo de 1999.

[7] El sumario en inglés del Informe Final de la *Comisión Winograd*, presentado al Primer Ministro y al Ministro de Defensa israelíes el día 30 de Enero de 2008, puede hallarse en: www.cfr.org/publication /15385/winograd_commission_final_report.html

integridad israelí ni tampoco había reducido la hegemonía del país en Oriente Medio[8]. Además, la ambigüedad de la doctrina nuclear hebrea había permitido al país adaptarse con fluidez a la cambiante coyuntura regional sin que ello menoscabara su poder disuasorio[9]. No obstante, son cada vez más los expertos que afirman que los nuevos retos y amenazas que se ciernen sobre el país – que comprenden desde la expansión de las amenazas irregulares a la proliferación nuclear iraní – exigen que Israel deje de lado su tradicional ambigüedad estratégica y perfile una Estrategia de Seguridad Nacional que explicite los fines (*ends*), maneras (*ways*) y medios (*means*) del país; establezca las relaciones, potestades y responsabilidades de los estamentos político y militar; y formalice una doctrina nuclear explícita susceptible de garantizar la disuasión israelí ante cualquier eventualidad presente y futura[10].

3. Condicionantes objetivos

Una vez expuestos los pilares del paradigma estratégico israelí, un modelo basado en el pragmatismo, en la autonomía militar y las soluciones *ad-hoc*; seguidamente se mostrarán los condicionantes objetivos – geografía y demografía – que han marcado su configuración desde la creación del Estado en 1948.

Por un lado, la particular geografía israelí ha condicionado su doctrina estratégica, ya que su superficie originaria no sólo carece de obstáculos naturales sino que sus reducidas dimensiones le hacen extremamente vulnerable a cualquier ataque terrestre, naval o aéreo. Históricamente, esta situación ha condicionado el comportamiento de los estrategas israelíes, que afirmaron que la inexistente profundidad estratégica impedía al país sostener una guerra total en su territorio ni tampoco resistir un conflicto continuado de baja intensidad. De esta manera surgió la creencia, posteriormente codificada en doctrina, que cualquier guerra en la que Israel se viese implicado debería transferirse al territorio enemigo; por lo que el concepto de *transferencia del conflicto* ha tenido enormes implicaciones en la doctrina operacional de las FDI, que desde su constitución optaron por tácticas ofensivas que compensaran la menor potencia de fuego de sus ejércitos con una mayor movilidad y coordinación táctica.

Sin embargo, el territorio original de Israel, basado en la Línea Verde de 1949, cambió drásticamente como consecuencia de la guerra de los Seis Días, cuando en junio de 1967 Israel capturó numerosos territorios que le proporcionaron una vasta profundidad estratégica en el frente sur ante Egipto – el desierto del Sinaí – un obstáculo natural en el frente norte contra Siria – los Altos del Golán – y Cisjordania, que además de aportar profundidad, también protegía Israel de Jordania, formalmente en estado de guerra hasta 1994, y de Iraq, que representó una amenaza estratégica real para Israel hasta 1991[11]. No obstante, aunque esta

[8] Rodman, David: "Israel's National Security Doctrine, an Introductory Overview", *Middle East Review of International Affairs Journal*, Vol. 5 Nº 3 (Septiembre 2001), pp. 7-13, en: www.meria.idc.ac.il /journal/2001/issue3/rodman.pdf

[9] Steinberg, Gerald: "The Future of Nuclear Weapons: Israeli Perspectives" ponencia presentada en el seminario *Security Questions at the End of the Twentieth Century* (Ginebra, 21 de Noviembre de 1996), en: www.faculty.biu.ac.il/~steing/arms/amaldi.htm.

[10] Shabtai, Shay: "Israel's National Security Concept: New Basic Terms in the Military-Security Sphere", *Strategic Assessment*, Vol. 13 Nº 2 (Agosto 2010), pp. 7-18, en: www.inss.org.il/upload/(FILE) 1283416564.pdf

[11] El hipotético frente oriental fue una consecuencia indirecta de la situación posterior a 1973, cuando la creciente desigualdad militar entre Israel y sus potenciales enemigos junto con el proceso de paz con Egipto, que acabó con el frente sur, comportaron que Iraq iniciara una política más ofensiva frente a Israel. Sin

nueva situación territorial tuvo un limitado impacto en los principios tácticos y operacionales de las FDI, basados en la defensa a escala estratégica, sí influyó en su doctrina de seguridad puesto que estos territorios ofrecían ventajas evidentes frente a Egipto, Siria y Jordania.

El efecto más importante de esta nueva situación fue el aislamiento de Israel en caso de conflicto convencional a gran escala. Sin embargo, el control de estas áreas sentó las bases de la guerra del Yom Kippur (1973) y fue el detonante del conflicto de baja intensidad – respuesta irregular frente a la supremacía israelí en el terreno convencional – en los territorios palestinos y en el sur del Líbano.

Actualmente, el pensamiento estratégico israelí pone un limitado énfasis en el control del territorio como pilar fundamental de su seguridad dada la gran capacidad que poseen sus fuerzas armadas para proyectar su poder y la proliferación de armamento no-convencional y de vectores capaces de transportarlo. Esta situación hace suponer que, en caso de desatarse una conflagración convencional, el principal objetivo de las FDI sería la destrucción del poder militar árabe y su infraestructura político-económica, renunciando a la conquista territorial como objetivo militar[12].

Por otro lado, la vasta desigualdad demográfica existente entre Israel y sus vecinos árabes definió una postura militar que ha ido evolucionando con el paso del tiempo. Sin embargo, la inmigración judía, el crecimiento natural de la población y el incremento del diferencial militar entre Israel y sus adversarios han convertido en irrelevante tal desequilibrio, por lo que la demografía ha dejado de ser un condicionante de la seguridad hebrea.

Desde un punto de vista estratégico, tal desproporción demográfica entre Israel y sus adversarios permitía a los árabes mantener ejércitos profesionales mientras que Israel no. En consecuencia, para superar esta situación se consideró vital disponer de unas FDI estructuradas a modo de milicia, con un núcleo profesional encargado de preservar la seguridad diaria del país y prepararse para una guerra convencional a gran escala; mientras que en caso de guerra, el ejército multiplicaría su tamaño gracias a la llamada a filas en masa de hombres y mujeres. Mientras en tiempo de paz esta estructura maximizaba las capacidades demográficas israelíes puesto que garantizaba la estabilidad socioeconómica del estado, en tiempo de guerra – cuando la población se movilizaba en masa – las operaciones militares debían ser resueltas rápida y decisivamente para evitar la parálisis de la economía israelí.

Este modelo de fuerzas armadas se mostró muy eficaz durante las guerras de 1956 y 1967, cuando Israel gozaba de la iniciativa estratégica y conducía operaciones ofensivas. Sin embargo, durante la guerra del Yom Kippur, cuando las fuerzas egipcias y sirias atacaron a

---

embargo, la guerra entre Irán e Iraq (1980-88) limitó enormemente esta amenaza que acabó por desaparecer después de la Guerra del Golfo de 1991.

[12] No obstante, entre los israelíes más ortodoxos se mantiene la tendencia en plantear la seguridad del país en términos territoriales y, por lo tanto, de profundidad estratégica. El argumento más elaborado procede del profesor Gerald Steinberg, que entiende que la proliferación de armamento de destrucción masiva en Oriente Medio comportará inexorablemente la aparición de un entorno de disuasión multipolar que socavará el monopolio disuasorio hebreo y quebrantará la superioridad estratégica israelí, estadounidense y aliada en el Mediterráneo. En el caso que se diera este improbable equilibrio estratégico en la región, aumentaría la probabilidad de escalada bélica convencional, por lo que sería preciso volver a enfatizar la importancia del control del territorio como medio indispensable para la defensa de Israel. Steinberg, Gerald: "Israel looks over the horizon: responding to the threats of weapons proliferation", *Jerusalem Center for Public Affairs*, Nº 457 (Julio de 2001), en: www.jcpa.org/jl/vp457.htm; o "Rediscovering Deterrence after September 11, 2001", *Jerusalem Center for Public Affairs*, Nº 467 (Diciembre 2001), en: www.jcpa.org/jl/vp467.htm

Israel por sorpresa, las FDI estuvieron al borde del colapso ya que sus fuerzas permanentes fueron sobrepasadas por los ejércitos atacantes, obligando al Tzáhal a luchar defensivamente reforzando las líneas de frente y movilizando completamente a la reserva. Aún así, la contraofensiva israelí infligió un gran número de bajas entre los atacantes, forzando a las superpotencias a imponer un alto el fuego que salvó a Siria y Egipto de una derrota decisiva.

Como consecuencia de la guerra de 1973 – y una vez la *Comisión Agranat* depurara las responsabilidades de las fuerzas armadas y realizara varias recomendaciones con objeto de mejorar la capacidad de alerta temprana, el análisis de inteligencia y la capacidad de respuesta de las FDI – el Gobierno y el ejército israelíes articularon su doctrina nuclear y sus aplicaciones en la esfera político-militar. Asimismo, las fuerzas convencionales incrementaron su tamaño, ampliaron su catálogo de capacidades y redefinieron su organización interna con objeto de lograr una superioridad tecnológica que sirviera de multiplicador en el campo de batalla y permitiera al país mantener la estructura miliciana vigente hasta entonces.

No obstante, a partir de la década de los noventa, factores como la presión social (una menor voluntad de la población por formar parte de las fuerzas armadas), la evolución demográfica (el incremento natural de la población y la inmigración judía de terceros países) y las nuevas tecnologías, han permitido incrementar notablemente el volumen de fuerza de las FDI mientras se han reducido las levas y se ha profesionalizado gradualmente parte de la fuerza[13]. No obstante, esta profesionalización no ha comportado en absoluto la desaparición del ejército de base miliciana porque su existencia se entiende necesaria por razones socializadoras y porque en caso de una guerra convencional a gran escala – una hipótesis cada vez más improbable – continuaría siendo esencial[14].

4. Las respuestas israelíes

Para hacer frente a los condicionantes geográficos y demográficos, los estrategas israelíes delinearon una serie de respuestas que, con los años, han contribuido a configurar un pensamiento estratégico tácito que nunca ha sido expuesto públicamente en ningún documento oficial. Aunque este trabajo no pretende estudiar de forma exhaustiva dichas respuestas – la mayoría de las cuales se limitan al nivel táctico y se vinculan con el empleo de la fuerza – sí que se expondrán las soluciones más conocidas que el ejército y el gobierno hebreos escogieron para superar la particular situación de Israel.

4.1. Disuasión: concepto central en la estrategia de seguridad israelí

Israel ha sido, durante mucho tiempo, un Estado no reconocido por sus vecinos y todavía es considerado ilegítimo por parte de la Comunidad Internacional y de la opinión publica mundial. Esta particular situación le ha obligado a defender su integridad de dos formas: de manera pacífica, disuadiendo a sus oponentes de iniciar un conflicto; o por medios militares, mediante acciones preventivas con objeto de demostrar su poder y anticiparse a cualquier acción enemiga. A continuación, se examinarán las relaciones entre Israel y sus adversarios

[13] Cohen, Stuart A.: "Small States and Their Armies: Restructuring the Militia Framework of the Israel Defense Force", *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 18 Nº 4 (Diciembre de 1995), pp. 78-93; en: www.informaworld.com/index/789939916.pdf

[14] Creveld, Martin V. (1998): *The Sword and the Olive: A Critical History of the Israeli Defense Forces*, Nueva York, Public Affairs

tanto en tiempo de paz como en situación de guerra, cuando el país emplea su poder militar para lograr sus objetivos políticos de seguridad y garantizar el mantenimiento de su *statu-quo*.

La disuasión – bien sea convencional o no-convencional – es uno de los medios que tradicionalmente ha empleado el Estado de Israel para prevenir cualquier ataque; por lo que siempre ha intentado proyectar una imagen de fuerza (y la determinación por emplearla) mucho mayor que la de sus oponentes. En este sentido, el profesor David Rodman establece una división entre disuasión convencional general y específica o por negación y castigo[15], actitudes siempre basadas en la demostración de una capacidad militar mucho mayor que la de sus adversarios. Contrastando con la disuasión convencional, Israel mantiene una postura mucho menos clara frente a las amenazas no-convencionales, aunque siempre ha alertado de que cualquier acción puede tener represalias masivas. En este sentido, para intentar disuadir los actos terroristas como forma de guerra asimétrica, Israel siempre ha respondido de manera desproporcionada; y para evitar el empleo de armas de destrucción masiva, Tel Aviv asegura que responderá con armamento nuclear.

Esta afirmación – la amenaza de responder con armas atómicas en caso de ataque nuclear, biológico, químico o radiológico (NBQR) – cuestiona la repetida declaración que Israel no será el primer Estado que introducirá armas no-convencionales en la región. Esta contradicción, fundamentada en la posesión real de armamento de destrucción masiva a la vez que niega su existencia, ha permitido a Israel disfrutar de los beneficios de ser una nación del selecto club nuclear en términos de disuasión y de capacidad de respuesta, pero sin sufrir las repercusiones internacionales derivadas del conocimiento de su arsenal. Además, mediante la llamada *Doctrina Begin* de ataques preventivos, Israel ha impedido que sus potenciales adversarios puedan desarrollar ingenios nucleares susceptibles de alterar el monopolio israelí, un hecho que se evidenció con el ataque a la planta nuclear iraquí de Osirak en 1981 y que no puede descartarse sea empleada en un futuro no demasiado lejano contra Irán.

Igualmente, es interesante apuntar que desde el año 1973 – fecha en que se elaboró la doctrina nuclear israelí – este país contempla el empleo real de armas nucleares a todos los niveles. En otras palabras, mientras a escala táctica podría usarlas para diezmar cualquier ejército invasor, a escala estratégica podría utilizar sus vectores – aviones y misiles de largo alcance basados en tierra y de crucero en submarinos – para atacar los centros de gravedad enemigos[16]. Además, en última instancia Israel también podría llevar a cabo la denominada *Opción Sansón*: un ataque nuclear total contra sus adversarios en caso que la integridad del país estuviera realmente en peligro[17].

---

[15] Rodman, Israel's National Security Doctrine, op. cit., pp. 9-11 sostiene que la disuasión general se basa en el hecho que mientras los estados árabes pueden iniciar una guerra, Israel acabará determinando su alcance e intensidad; mientras que la específica se ha construido en torno al concepto de líneas rojas explícitas que, en caso de ser traspasadas, supondrán una respuesta militar. La disuasión por negación puede definirse como la capacidad de evitar que un oponente inicie una acción porque ésta será fácilmente repelida; mientras que la disuasión por castigo entraña la capacidad de evitar que cualquier enemigo ataque Israel porqué no sólo podrá defenderse, si no también atacarlo en represalia e imponerle unos costes inaceptables.

[16] Los elementos de su disuasión estratégica se componen de aviones de combate capaces de transportar armamento convencional o nuclear; misiles balísticos de corto y medio alcance que proyectan el poder israelí más allá de su espacio estratégico y misiles de crucero lanzables desde submarinos, base de la respuesta y represalia convencional o nuclear del país.

[17] La *Opción Sansón*, formulada en 1966 bajo el Gobierno de Levi Eshkol, constituye la primera articulación teórica sobre el empleo de armas nucleares. Esta opción se llevaría a cabo si se daba alguno de los siguientes supuestos: si los ejércitos árabes penetraban dentro las fronteras de 1949 y amenazaban los centros de población; si las Fuerzas Aéreas Israelíes eran destruidas; si las ciudades israelíes se exponían a ataques aéreos masivos con armamento convencional, químico o biológico, o si se empleaban armas nucleares contra el

A modo de conclusión cabe comentar que, tal y como sostienen Ephraim Inbar y Shmuel Sandler[18], la capacidad hebrea para disuadir a sus enemigos se ha mantenido estable a lo largo del tiempo, aunque el advenimiento del conflicto de baja intensidad muestra que ésta – en forma de represalias – no ha logrado los efectos deseados sobre los grupos que emplean medios y procedimientos irregulares o híbridos, que a día de hoy constituyen una de las mayores amenazas para la seguridad diaria del país[19]. Igualmente, Rodman asume improbable el inicio de una guerra convencional en la región porque la cada vez mayor asimetría militar entre Israel y sus adversarios disuade a cualquier ejército árabe de atacar a Israel; y añade que es posible que se mantenga la misma disuasión nuclear a pesar de que otros países de la región hayan adquirido armamento químico y biológico u obtengan en un futuro armamento nuclear. No obstante, parece evidente que esta nueva situación, que todavía no puede considerarse de disuasión multipolar, influirá – junto con factores políticos y diplomáticos – para que el nuevo modelo estratégico israelí excluya las acciones militares preventivas contra objetivos estratégicos enemigos como medio para lograr la seguridad de Israel[20].

4.2. La predilección por guerras cortas y ofensivas

Desde un prisma estrictamente militar, la única estrategia viable para hacer frente a los condicionantes territoriales y demográficos del país era desarrollar un tipo de acciones militares que maximizaran las capacidades israelíes – adiestramiento, movilidad táctica y coordinación de fuegos – a escala operacional y táctica, minimizando el riesgo de verse involucrados en guerras de desgaste o defensivas en las que los ratios de fuerzas son determinantes.

La solución que eligieron los estrategas israelíes fue primar las guerras cortas con la finalidad de limitar el impacto económico, los costes humanos y evitar la posibilidad de cualquier intervención diplomática o militar extranjera; y ofensivas, donde los ataques preventivos o por sorpresa permitieran a las FDI mantener la iniciativa en todos los frentes y garantizar que sus fuerzas – con enorme movilidad táctica pero con una potencia de fuego limitada – se enfrentaran con garantías de éxito a todos sus enemigos. Finalmente, estas guerras se tenían que librar en territorio enemigo para mantener intactos los centros de población israelíes mientras las FDI aprovechaban su mayor movilidad táctica para ganar terreno enemigo y conducir sus operaciones ofensivas con mayores garantías de éxito.

Los ejemplos paradigmáticos de este tipo de operaciones son la guerra de los Seis Días, la campaña del Sinaí o la invasión del Líbano. Por contra, la guerra del Yom Kippur (y, en cierta manera, la campaña de verano de 2006 contra Hezbollah) representa el caso

territorio israelí. Para analizar con más detalladamente la doctrina nuclear hebrea es muy recomendable la lectura de Hersh, Seymour (1991): *The Samson Option, Israel's Nuclear Arsenal*, Nueva York, Foreign Policy Press o Cohen, Avner (1998): *Israel and the bomb*, Nueva York, Columbia University Press.

[18] Inbar, Ephraim y Sandler, Shmuel: "Israel's Deterrence Strategy Revisited", *Security Studies* Vol. 14 Nº 3 (Invierno 1993), pp. 13-28; en: www.informaworld.com/smpp/ftinterface~content=a789438841~fulltext=713240930~frm=content; o Dayan, Uzi: "Israel's Deterrence after the Second Lebanon War", *Israel Security*, Vol. 6 Nº 19 (Febrero 2007), s.n., en: www.jcpa.org/JCPA/Templates/ShowPage.asp?DBID=1&TMID=111&LNGID=1&FID

[19] Katz, Yakov: "Analysis: Israel's deterrence needs a boost", *Jerusalem Post* (8 de Abril de 2010), en: www.jpost.com/Israel/Article.aspx?id=183566

[20] Según Heller, continuity and Change in Israeli Security Policy, op. cit., pp. 13-19, la política nacional de seguridad israelí sirve al objetivo político de la paz sólo si existe una superioridad militar real capaz de disuadir a los adversarios árabes de iniciar una guerra, obligándoles a renunciar a ella como opción política. Sin embargo, también afirma que Israel nunca tendrá ni los recursos ni la libertad de acción para conseguir una victoria estratégica – la capacidad de imponer su paz en los términos de un adversario vencido – porque los objetivos políticos de Israel no pueden ser trasladados al campo militar.

contrario y el escenario más temido por las FDI: a causa de un ataque sorpresa por parte de fuerzas sirias por el norte y egipcias por el sudoeste, el ejército israelí se vio obligado a combatir dentro de su territorio (cuyo grueso había sido obtenido en 1967 y que le garantizaba profundidad estratégica) contra fuerzas más numerosas que disfrutaban de iniciativa táctica y que atacaban desde dos frentes distintos. Después de este relativo desastre – que pudo evitarse por la profundidad estratégica que brindaba el territorio conquistado durante la Guerra de los Seis Días, la plena movilización de los reservistas y la inestimable ayuda norteamericana – se inició una reestructuración de los ejércitos y la armada con objeto de equilibrar la estructura de fuerzas e incrementar el tamaño de las FDI para conseguir una superioridad aplastante en cualquier guerra convencional. Sin embargo, a nivel operacional mantuvieron la doctrina vigente de combatir manteniendo la iniciativa en guerras cortas y ofensivas.

En conclusión, es posible afirmar que, vista la experiencia histórica y observando las tendencias de los ejércitos modernos, en el campo convencional las FDI combinarán la potencia de fuego, la precisión, el conocimiento del entorno operativo y la movilidad para conducir acciones conjuntas e integradas encaminadas a la consecución de sus objetivos militares – la protección de la población civil y la destrucción de las fuerzas enemigas – en el menor tiempo y con el menor número de bajas posible.

4.3. El énfasis israelí por la calidad

La dicotomía entre calidad y cantidad es una cuestión muy recurrente a lo largo de la historia militar, dicotomía que ha resultado paradigmática en el caso israelí. De este modo, durante la Guerra de la Independencia (1948), el embrión de las FDI consideró que la única opción para superar la enorme desigualdad demográfica entre judíos y árabes era crear un ejército intensivo en soldados y en armamento capaz de enfrentarse con garantías de éxito a las fuerzas militares árabes, extensivas en soldados y material[21]. No obstante, la experiencia empírica contrasta con este modelo teórico ya que los árabes no siempre han gozado de superioridad cuantitativa ni los israelíes han poseído mejor armamento que los primeros. El único factor que se ha mantenido constante ha sido la calidad de las tropas israelíes que, mejor educadas, adiestradas y entrenadas que las árabes, les ha permitido maximizar sus capacidades y minimizar la desproporción numérica.

La superioridad israelí en el campo armamentístico es un fenómeno relativamente reciente. Antes de la Guerra de los Seis Días las FDI disponían de armamento de menor calidad que el árabe, puesto que mientras éstos últimos recibían equipos soviéticos nuevos – como Siria y Egipto – o poseían armamento británico de gran calidad como Jordania, Israel disponía de anticuados sistemas obtenidos de los excedentes de la Segunda Guerra Mundial. Después de la guerra de 1967, las FDI alcanzaron la superioridad tecnológica en el aire cuando Estados Unidos proporcionó a la fuerza aérea aviones de combate de última generación capaces de transportar armamento nuclear, y la armada incorporó buques de fabricación local con tecnologías indígenas. Por otra parte, el ejército de tierra – el más numeroso y la punta de lanza de todas las operaciones militares que ha lanzado Israel – logró una cierta paridad respecto a sus adversarios árabes[22]. No obstante, esta situación se decantó

[21] Téngase en cuenta que la aplicación de Israel de la fuerza ofensiva no buscaba la destrucción física de los ejércitos enemigos, sino disminuir su capacidad para sostener sus operaciones antes que una potencia extranjera impusiera un alto el fuego.

[22] Aunque es difícil resumir la relación entre los sistemas de armas empleados por ambos contendientes, en términos generales se podría afirmar que en equipos individuales y carros de combate existía una cierta paridad, la artillería israelí era inferior pero su capacidad de mando, control y comunicaciones era superior a la de sus adversarios.

por completo después de 1973, cuando el país comenzó a producir en serie sus propios sistemas de armas con el fin de lograr la independencia estratégica en el campo de la guerra terrestre.

En último lugar, la preferencia israelí por un ejército cualitativamente intensivo cambió después de la guerra de Yom Kippur, ya que el desastre moral vivido por el país convenció a las FDI que solamente con calidad no se podía hacer frente a ejércitos más numerosos que operaran con iniciativa estratégica. En consecuencia, Tel Aviv decidió aumentar el tamaño de sus fuerzas armadas y equiparse con sistemas de última tecnología, creando con ello una brecha militar respecto a sus adversarios que no ha parado de aumentar, y que ha convertido a las FDI en el ejército más poderoso de la región. Además, no debe olvidarse que Israel también posee el *Arma Absoluta*, pues es el único país de Oriente Medio en poseer ingenios nucleares y vectores capaces de batir cualquier objetivo enemigo se encuentre donde se encuentre.

5. El cambiante entorno regional

Aunque el riesgo de guerra convencional se alzaba como la mayor amenaza que se cernía sobre la integridad de Israel hasta 1973, los cambios políticos en la región derivados de la guerra de Yom Kippur (el proceso de paz entre Israel y Egipto, el intento fallido de Siria por conseguir la paridad militar con Israel y la determinación iraquí por convertirse en una potencia regional); la creciente brecha militar entre Israel y sus adversarios o la nueva estrategia adoptada por la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), provocaron el surgimiento de nuevas amenazas de tipo irregular[23] y la proliferación de armamento de destrucción masiva. En consecuencia, Israel se vio obligado a trazar posibles respuestas como fortalecer la disuasión o desarrollar medidas de defensa activas dentro y fuera de las fronteras del país.

Pero no fue hasta la década de los ochenta cuando Oriente Medio vio proliferar los misiles balísticos y los agentes químicos o biológicos, una peligrosa combinación que convertía en vulnerables todos y cada uno de los objetivos estratégicos de la región[24]. Este incremento en el número de países con armamento no-convencional (actualmente químico y biológico, y en un futuro nuclear) y con vectores capaces de proyectarla más allá de sus fronteras podrá determinar el surgimiento de unas relaciones regionales basadas en la disuasión multipolar[25], una situación a la que Israel se está preparando de dos maneras. En primer lugar, reforzando su capacidad de disuasión y respuesta al incrementar su flota submarina, proyectada para garantizar su capacidad de represalia nuclear, y afirmar taxativamente que responderá con ingenios nucleares en caso de un ataque perpetrado por un

[23] Aunque a fecha de hoy son Hamas y Hezbollah las organizaciones que emplean medios y tácticas irregulares e híbridas para lograr sus objetivos políticos, inicialmente fue la OLP el actor que utilizó estos métodos para erosionar la sociedad israelí, situar el problema palestino en la vanguardia de la agenda israelí e internacional y forzar la retirada hebrea de los territorios ocupados. Un interesante análisis de la evolución de las distintas estrategias – tanto pacíficas como violentas – empleadas por los palestinos a lo largo de las dos Intifadas puede hallarse en Heller, Mark: "The Arab-Israeli Arena", en Kam, Ephraim y Shapir, Ytzak (eds.) (2003): *The Middle East Strategic Balance 2002-2003*, Tel Aviv, Jefe Center for Strategic Studies.

[24] Los misiles balísticos de mayor alcance los posee Israel – hasta 4500 Km. – aunque Irán dispone de misiles de medio alcance *Shehab III* con 1300 Km. de autonomía y está desarrollando con tecnología norcoreana vectores con alcances de 4500 Km. Por su parte, Siria posee misiles con alcances comprendidos entre 300 y 500 Km. e Iraq poseía misiles SCUD (de 300 a 500 Km.), *Al-Hussein* (650 Km.) y *Al-Abbas* (950 Km.).

[25] Heller, Continuity and Change in Israeli Security Policy, op. cit., pp. 32-34

Estado u actor no-estatal con armas de destrucción masiva…una declaración que todavía hoy esconde una postura nuclear ambigua[26]. En segundo lugar, Israel también parece estar adoptando una estrategia de seguridad más defensiva mediante la construcción de un complejo y costoso escudo antimisiles que permita aislar el país frente a cualquier amenaza procedente de Irán y proteja a la población hebrea de los cohetes lanzados desde el Líbano, Cisjordania o Gaza[27]. No obstante, cabe recordar que ningún sistema defensivo puede proteger completamente a Israel, de modo que la única opción viable para garantizar la seguridad de este pequeño país mediterráneo es mantener, en la medida de lo posible, las relaciones con sus vecinos y establecer contactos con sus potenciales adversarios a la vez que moderniza e incrementa sus capacidades de disuasión y respuesta.

6. La respuesta israelí al nuevo entorno regional

Hace poco más de una década, el ortodoxo Gerald Steinberg afirmó que el poder de Israel en Oriente Medio estaba disminuyendo a causa del impacto de un proceso de paz incierto, el aumento de la capacidad militar iraní, la proliferación de armamento de destrucción masiva y el gradual retorno a las políticas de confrontación entre algunos países de la región[28]. Aunque a día de hoy – con Irán en plena proliferación, Líbano en descomposición, Siria técnicamente fallido, Hezbollah reforzado y Turquía cada vez más islamizada – la situación no es en absoluto esperanzadora[29], Israel también mantiene fluidas relaciones con su vecino jordano a la vez que continúa, pese al distanciamiento que está tomando la Administración Obama, como aliado preferente de Estados Unidos en el gran Oriente Medio[30].

Y es que a pesar de que hasta fechas recientes Israel y Turquía disfrutaban de una firme alianza que les proporcionaba multiplicadores estratégicos (ambos mantenían lazos con Estados Unidos, compartían una visión común frente a Siria y sobre la proliferación de armamento de destrucción masiva en la región); son varios los indicios[31] que sugieren que Ankara no sólo ha dado por terminada esta entente cordial con Tel Aviv sino que está

[26] Freilich, Chuck (2010): "The Armageddon scenario: Israel and the treat of nuclear terrorism", *Mideast Security and Policy Studies* Nº 84, Ramat Gan: Bar Illan University, en: www.biu.ac.il /SOC/besa/MSPS84.pdf

[27] Este escudo antimisiles ha recibido el nombre de *Homa* – muro en hebreo – e incluye sistemas BMD (*Defensa de misiles balísticos*) para interceptar objetos en las últimas fases de vuelo (el misil *Arrow*, el *Patriot* PAC-2 y el control de tiro asociado *Green Pines*, en fase de despliegue), sistemas BPI (*Interceptación primaria de misiles balísticos*) con el objetivo de destruir vectores balísticos y de crucero en las primeras etapas de vuelo, mientras se mueven lentamente y representan blancos fáciles; y defensa de punto – una de las grandes lecciones aprendidas de la guerra de verano de 2006 – frente a los cohetes Katyusha, Qassam, Fajr-3, Fajr-5 o Zelzal-2 lanzados desde el Líbano, Gaza o Cisjordania. Hugues, Robin: "Tier Presure", *Jane's Defence Weekly* (18 de Julio de 2007).

[28] Steinberg, Gerald (1999): *Re-examining Israel's security doctrine*, Londres, Royal United Services Institute for Defence Analysis, en: www.faculty.biu.ac.il/~steing/arms/doctrine.htm

[29] Beres, Louis: "Israel's Uncertain Strategic Future", *Parameters* Vol. XXXVII Nº 1 (Primavera 2007), pp. 37-54, en: www.carlisle.army.mil/usawc/parameters/Articles/07spring/beres.pdf

[30] Para que Israel continúe gozando de la hegemonía en Oriente Medio, es imprescindible que mantenga el diálogo estratégico con Estados Unidos. Esta relación, basada en intereses geoestratégicos comunes, se vio reforzada por la política exterior norteamericana en la región después del 11-S pero recientemente se ha visto templada por el Presidente Barack Obama.

[31] En este sentido, puede que el más conocido por el público español haya sido el desafortunado incidente del buque *MV Mavi Marmara* en el que se vieron involucrados ciudadanos de nuestro país. Caro, Laura: "Israel ataca la flota con ayuda para Gaza y causa entre 9 y 19 muertos", *ABC* (30 de Mayo de 2010), en: www.abc.es/20100531/internacional-/israel-barco-gaza-201005310606.html

empezando a centrar su mirada en Oriente[32]. Al mismo tiempo, Israel mantiene fluidas relaciones con Jordania que, articuladas en torno a la cuestión Palestina y a necesidades de seguridad comunes, aíslan a Siria de las relaciones regionales. Atendiendo a estos avances diplomáticos, es posible afirmar que si en un futuro se resolviera satisfactoriamente la cuestión Palestina y la situación sirio-libanesa, ambos países podrían establecer el núcleo de una estructura de seguridad regional frente a la amenaza persa. En caso de producirse, ésta podría contar con la participación de los países del Golfo Pérsico siempre y cuando consigan mantener un *statu quo* cada vez más precario, además de la presencia de Turquía si ésta optara por reevaluar sus intereses estratégicos, y la eventual participación de Egipto dependiendo de su evolución política interna tras la era Mubarak.

A pesar de todo ello, parece evidente que cualquier hipotético avance diplomático entre Israel y sus vecinos estará supeditado a la suspensión – o restricción en el número, alcance y violencia – de las acciones militares preventivas, un recurso todavía posible, plausible y necesario a ojos de la comunidad de defensa hebrea pero cuyos costes diplomáticos, políticos, sociales y mediáticos son cada vez más elevados, tal y como demuestran las opiniones de la comunidad internacional.

7. Israel ante el cambio de paradigma estratégico

Tal y como se ha señalado en las páginas anteriores, el paradigma estratégico israelí se ha fundamentado en unos grandes principios que, trazados durante la creación del país y revisados después del desastre de 1973, han permanecido casi inalterables hasta la pasada década, cuando una *Revolución en la Seguridad Israelí* obligó a reformular varios de los fundamentos del modelo vigente hasta la fecha. Hoy en día, otro cambio mucho más profundo parece estarse gestando en la arquitectura de seguridad y defensa del país con objeto de resolver los problemas identificados en la campaña de verano de 2006 y adaptar este modelo a la cambiante coyuntura regional.

A grandes rasgos, las importantes transformaciones que han sufrido las FDI – tanto en lo que respecta a su estructura de fuerzas y catálogo de capacidades militares como a sus relaciones con la sociedad civil y el poder político – responden a lo que Cohen, Eisenstadt y Bacevich definen como una *Revolución en la Seguridad Israelí* que está erosionando los fundamentos políticos, sociales y militares del modelo de seguridad hebreo[33]. Este conjunto de cambios, fácilmente equiparables a lo que en el resto del globo se denominó *Revolución en los Asuntos Militares* – un profundo cambio en la forma de combatir vinculada con el advenimiento de la Era de la Información capaz de incrementar el potencial militar de los países avanzados y lograr victorias rápidas, decisivas y sin apenas daños colaterales o bajas propias – pretende preservar la supremacía militar israelí mediante una profunda transformación de sus fuerzas armadas y de la gestión de su política de defensa[34].

[32] Altunisik, Meliha B.: "Turkey's Changing Middle East Policy", *UNISCI Discussion Papers* Nº 23 (Mayo 2010), pp. 149-162, en: www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNISCI%20DP%2023%20-%20BENLI.pdf; o Inbar, Efraim: "Turkey says good bye to Israel and the West", *Perspectives Papers on Current Affairs* Nº 108 (Junio 2010), en: www.biu.ac.il/SOC/besa/docs/perspectives108.pdf

[33] Cohen, Eliot; Eisenstadt, Michael y Bacevich, Andrew (1998): *Knives, Tanks, and Missiles: Israel's Security Revolution,* Washington DC, Washington Institute for Near East Policy

[34] Colom, Guillem (2008): *Entre Ares y Atenea: el debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, en: www.iugm.es/uploads/tx_iugm /Libro_Entre_ares.pdf

En este sentido, las modernas tecnologías vinculadas con esta revolución – avanzados sistemas de mando, control y comunicaciones, armamento de precisión e inteligente o sofisticadas plataformas terrestres, navales y aéreas – están proporcionando a las FDI la capacidad para batir prácticamente cualquier objetivo convencional enemigo con una precisión y efectividad sin precedentes. Ello ha resuelto una de las grandes demandas de la sociedad israelí (reducir el nivel de bajas propias y garantizar la protección de la fuerza) y ha determinado importantes cambios en el despliegue militar (utilización extensiva de sistemas tecnológicamente avanzados en operaciones diarias de seguridad y antiterrorismo), en su composición interna (limitado empleo de reservistas y abandono del servicio militar universal)[35] y en la organización del ejército (reducción de los objetivos de fuerza, proporción entre los catálogos de capacidades y aumento de la potencia de fuego de todas las unidades).

Sin embargo, al aceptar todos los principios de esta *Revolución en los Asuntos Militares*, Israel ha americanizado en gran medida la doctrina, organización, táctica y tecnología de las FDI[36], una realidad que ha generado enormes resistencias entre las filas de un ejército ávido por preservar sus rasgos distintivos y mantener intacta su influencia sociopolítica[37]. Además, esta revolución discurre en paralelo a la fractura que existe entre la esfera civil y militar del país provocada por el advenimiento de una nueva era *post-heroica*[38] en la que los valores post-modernos y post-materialistas se han adueñado de la sociedad hebrea[39]. Y es que en esta nueva etapa histórica Israel no sólo se está redefiniendo la defensa nacional y el papel de sus fuerzas armadas como fundamento de la sociedad hebrea, pues hoy en día la percepción que se tiene de ellas es negativa debido a la necesidad de realizar labores calificadas como *sucias* (antiterrorismo, asesinatos selectivos u ocupación) que si bien garantizan la seguridad diaria del país, también alteran el clásico – y *romántico* en numerosos casos – planteamiento de las FDI como una fuerza puramente convencional preparada para la defensa del territorio patrio frente a cualquier invasión árabe y degradan la capacidad operativa del ejército al distraer efectivos para llevar a cabo labores de guerra irregular.

Los enormes cambios provocados por la *Revolución en la Seguridad Israelí* y la entrada del país en la era *post-heroica* se pusieron de manifiesto en la guerra de verano de 2006: la *Operación Recompensa Justa*, que enfrentó a Israel contra Hezbollah – un actor no-estatal que se había estado preparando durante años para repeler una incursión terrestre israelí en el sur del Líbano – no sólo reveló el cambiante rostro de la guerra, el creciente divorcio de

[35] En efecto, el abandono del sistema militar universal coincidirá con la adopción de un sistema híbrido que mantendrá el principio de universalidad para hombres y mujeres aunque estableciendo diferentes métodos de alistamiento (reclutas con un servicio militar básico seguido por tareas en la reserva al estilo suizo, voluntarios con un período mas largo de servicio activo o profesionales de carrera). Esta fórmula permitirá contener la creciente tensión entre la sociedad israelí y sus fuerzas armadas y maximizar la nueva estructura demográfica del país.

[36] Gal, Reuven y Cohen, Stuart: "Israel: Still Waiting in the Wings", en Moskos, Charles; Williams, James y Segal, Don (2000): *The Post-Modern Military: Armed Forces after the Cold War*, Nueva York, Oxford University Press.

[37] Maoz, Zeeb (2004): *The Revolution in Military Affairs and the Middle East: if this is a Revolution, then we are the Counterrevolutionists*, National Intelligence Council Discussion Paper, Washington DC: U.S. Government Printing Office, en: www.dni.gov/nic/PDF_GIF...05.../military_affairs.pdf

[38] Luttwak, Edward, N.: "A Post-Heroic Military Policy", *Foreign Affairs*, Vol. 75 Nº 4 (Julio-Agosto 1996), pp. 33-44

[39] En efecto, y es que a diferencia del pasado, donde la sociedad israelí había integrado el *ethos* guerrero, hoy en día esta sociedad avanzada presenta importantes debilidades como la volubilidad de su opinión pública doméstica, el pánico a las bajas propias y el temor a los daños colaterales, el sometimiento a unos usos y costumbres de la guerra restrictivos y anacrónicos, una relativa ansiedad por los costes políticos y efectos electorales de las operaciones, la exigencia de limitar su alcance, impacto y duración, la necesidad de emplear la fuerza de manera limitada y restrictiva o la incapacidad de implementar estrategias integrales a largo plazo.

la sociedad israelí con sus fuerzas armadas y la erosión del tradicional modelo estratégico hebreo; sino que también expuso las carencias de una fuerza equipada, adoctrinada, entrenada y preparada para el combate convencional cuando se vio forzada a luchar en una guerra urbana contra un adversario híbrido (que integra la lucha irregular o contraria a los usos y costumbres de la guerra con acciones convencionales de cierta complejidad[40]) y el grave error que ha supuesto la americanización de las FDI. Todo ello está obligando a revisar nuevamente la estructura de fuerzas, el catálogo de capacidades y los niveles de ambición para adaptarlos al nuevo entorno estratégico; y reestablecer las relaciones entre los líderes políticos y los mandos militares para que no vuelva a repetirse una situación como la de 2006[41].

La resolución a estos problemas y la definición de un nuevo paradigma estratégico adaptado a la realidad política, social, militar e internacional presente y futura marcará la gestión de la seguridad y la defensa israelíes durante los próximos años.

8. Conclusiones

Con más de medio siglo de existencia en su haber, el Estado de Israel todavía basa su modelo de seguridad nacional en unos principios que trazó durante su fundación, desarrolló a lo largo de sus primeros años de vida y que revisó después de la debacle de 1973. Aunque este modelo indefinido, pragmático, fundamentado en la autonomía militar y en el arquetipo de ciudadano-soldado le ha permitido cosechar importantes éxitos en las guerras pasadas y adaptarse con inusitada flexibilidad a todos los cambios que se han producido en Oriente Medio, transformaciones internas como la *Revolución en la Seguridad Israelí* o la entrada del país en una era *post-heroica*, y externas como la proliferación de armamento de destrucción masiva, un entorno regional en constante evolución y la creciente amenaza irregular e híbrida, están obligando su redefinición.

La guerra de verano de 2006 reveló el alcance de este conjunto de cambios que se habían estado gestando durante las décadas anteriores. Aunque el empate técnico logrado por las milicias chiítas de Hezbollah frente al todopoderoso ejército israelí se debe a la conjunción de varios factores (una incorrecta planificación militar, un lento proceso de toma de decisiones, graves errores de inteligencia o una deficiente gestión de la información pública en el caso israelí; y el empleo de métodos y medios híbridos con enorme acierto, la defensa a distintos niveles y en profundidad del territorio libanés, una eficaz labor de inteligencia y una excelente explotación mediática de todas las victorias tácticas en el caso de Hezbollah), casi todos ellos estaban relacionadas con la inadecuación del modelo de seguridad hebreo a la realidad política, estratégica, táctica y doméstica del primer cuarto del siglo XXI.

Aunque constituida para depurar la actuación de los mandos políticos y militares durante la guerra de verano de 2006, la *Comisión Winograd* – heredera de la *Comisión Agranat* que evaluó la guerra del Yom Kippur y sus conclusiones sirvieron para adaptar la

[40] Hoffman, Frank G. (2007): *Conflict in the 21st Century: the Rise of Hybrid Wars*, Arlington, Potomac Institute for Policy Studies, en: http://www.potomacinstitute.org/images/stories/publications/potomac_hybridwar_0108.pdf

[41] Una visión general de la campaña puede hallarse en: Harel, Amos y Isacharoff, Avi (2008): *34 Days: Israel, Hezbollah and the War in Lebanon*, Nueva York: Palgrave MacMillan; mientras que para un análisis centrado en los asuntos militares es muy recommendable la lectura de Matthews, Matt (2008): *We Were Caught Unprepared: the 2006 Hezbollah-Israeli War*, Fort Leavenworth, U.S. Combat Studies Institute, 2008, en: www.handle.dtic.mil/100.2/ADA477851

seguridad y la defensa del país al mundo de los años setenta – ha permitido identificar los errores que condujeron a la debacle israelí y ha propuesto una serie de medidas correctivas para evitar que pueda producirse en el futuro otra situación similar.

Al identificar los errores y proponer posibles soluciones para atajarlos, la *Comisión Winograd* pretende acomodar el modelo de seguridad y defensa nacional hebreo a los retos estratégicos actuales y futuros a la vez que refuerza la hegemonía militar del país en la región[42]. Para ello, el informe no sólo propone la completa revisión de la arquitectura de seguridad nacional israelí (reformulando el proceso de toma de decisiones, integrando los procesos de planeamiento civil y militar, reorganizando la inteligencia, consolidando el control político sobre la autonomía militar de las FDI, estableciendo una estrategia integral que equilibre las necesidades militares con las limitaciones políticas, creando una nueva estrategia disuasoria o potenciando el Consejo de Seguridad Nacional) y una profunda reestructuración de sus Fuerzas Armadas (integrando las lecciones aprendidas de las campañas recientes y desarrollando una estructura de fuerzas y un catálogo de capacidades equilibrados que le permitan luchar en toda la gama de las operaciones y triunfar sobre cualquier adversario convencional, irregular o híbrido); sino también promover profundos cambios en la diplomacia pública del país, en la estrategia de comunicación doméstica e internacional, en las relaciones civiles-militares, en la percepción de la amenaza o en la cultura de defensa hebrea.

Aunque es muy probable que este conjunto de cambios acaben con el tradicional paradigma estratégico que tantos éxitos ha brindado a Israel a lo largo de su corta historia y termine con algunos de los rasgos definidores de su modelo militar; también garantizará la adaptación de este pequeño país mediterráneo al heterogéneo y cambiante entorno estratégico de inicios del tercer milenio.

[42] Spanó, Vincenzo: "El informe de la Comisión Winograd y sus consecuencias", VV.AA. (2009): *Nuevas Guerras y Polemología*, Madrid: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, pp. 185-223, en: www.ceseden.es/centro_documentacion/monografias/111.pdf

LA PRIMAVERA ÁRABE: ¿UNA CUARTA OLA DE DEMOCRATIZACIÓN?

Alberto Priego Moreno[1]
Universidad Pontificia Comillas/UNISCI

Resumen:
A comienzos de 2011 los países árabes del Norte de África y Oriente Medio vieron como sus poblaciones tomaban la calle para protestar frente a los regímenes autoritarios que gobiernan desde hace más de cuarenta años. Se trata de procesos de transiciones con características comunes entre si que se pueden encuadran dentro de la teoría de las olas de democratización de Samuel Huntington. Aunque no podemos preveer el futuro si que podemos afirmar que nos encontramos ante la cuarta ola de democratización.

Palabras clave: Olas de democratización, Oriente Medio, Norte de África, Revolución.

Abstract:

In early 2011 the Arab countries of Northern Africa and the Middle East have been the scenario of continuous demonstrations. They were aimed at complaining against the authoritarian regimes which have been in power for more than 40 years now. Those demonstrations may constitute the beginning of a number of transition processes with common characteristics which might be explained through the concept of "Waves of Democratization" developed by Samuel Huntington. Although we cannot make predictions for the future, we can already claim that we are witnessing the Fourth Wave of Democratization.

Keywords: *Waves of democratization, Middle East, Northern Africa, Revolution.*

Copyright © UNISCI, 2011.
Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

[1] Alberto Priego Moreno es Investigador UNISCI y Profesor de la Universidad Pontificia Comillas. Email: apriego@upcomillas.es.

1. Introducción y metodología de trabajo

La democracia pueden ser concebidas bien como una escala, y así los sistemas políticos se moverían entre un grado máximo (democracia perfecta) y otro nulo[2], (regímenes autoritarios) o como una dicotomía. En el segundo caso estaríamos ante una concepción binaria donde los Estados que alcanzaran un nivel adecuado en los indicadores que nos establece Robert Dahl[3] en la poliarquía, serían considerados como democráticos y el resto no. Para este estudio nos basaremos en la segunda concepción aunque no desecharemos la primera ya que la línea entre una y otra es poco nítida. Sin embargo, resulta de mayor interés para la metodología elegida esta segunda visión, ya que se adapta mejor a la *transitología*.

A lo largo de la historia hemos visto cómo la mayor parte de los regímenes autoritarios han ido evolucionando hacia otros más democráticos a través de lo que hemos denominado procesos de transición. Por lo tanto, podemos afirmar que una transición es el paso de un régimen autoritario a otro donde se dan condiciones de competencia y participación adecuadas para ser considerado como democrático. Estos procesos pueden iniciarse a través de dos mecanismo distintos:

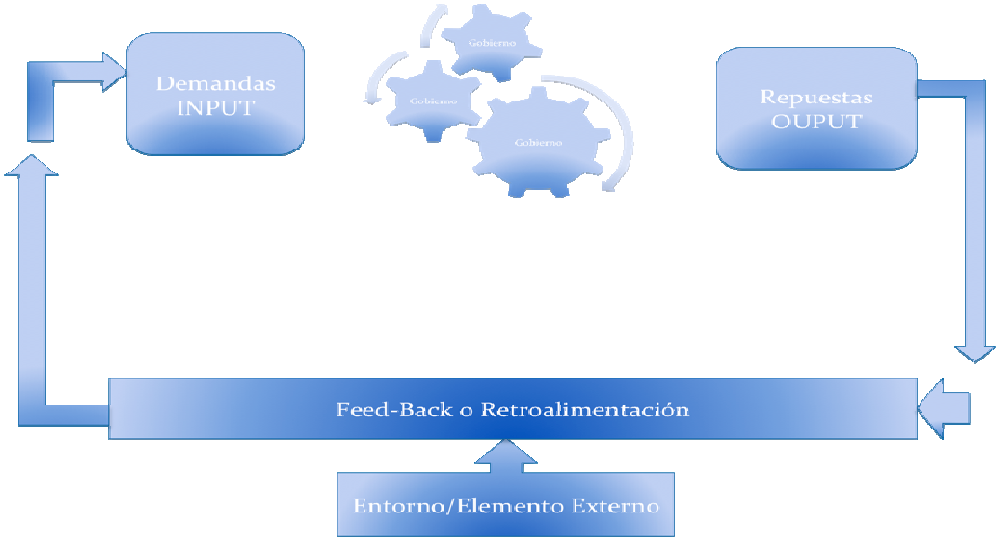
a) Liberalización.
b) Revuelta-Revolución.

a) Llamamos liberalización a aquellas aperturas parciales de un régimen sin que se elijan líderes gubernamentales a través de unas elecciones competitivas. Ejemplos los tenemos a millares en los procesos de transición que hemos vivido en los últimos años como puede ser la sustitución de Salazar por Caetano en Portugal, la convocatoria del referéndum de Pinochet para finales de los 80, el malogrado Tratado de la Unión de Gorbachov o más recientemente la limitación de mandatos presidenciales introducida por Raúl Castro en Cuba. Estas medidas tratan de "*sacar el vapor*" de esas ollas express en que, en ocasiones, se convierten los regímenes autoritarios con la única intención de acabar con la contestación popular y, en ocasiones, gracia a la presión ejercida desde el exterior.

En estos casos los gobiernos autoritarios no son capaces de satisfacer las demandas que plantea la población y por ello se ven obligados a aceptar un "s*econd best*" o tomar medidas que en un primer momento y de *motu propio* nunca hubieran llevado a cabo. No obstante, en ocasiones, la aceptación de estas medidas puede ser considerada como una debilidad del régimen y a medio plazo propiciar su final.

[2] Este es el caso de la fundación Freedom House que valora las democracias en una escala del 1 al 7 donde 1-2 son países libre, 3-5 parcialmente libres y 6-7 no libres. Disponibles en www.freedomhouse.org
[3] Dahl, Robert (1971): *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press.

FIGURA 1: Explicación "Eastoniana" de sistemas políticos



Fuente: Elaboración Propia

La población hace una serie de demandas (INPUT) que si no son atendidas por la autoridad, es decir por el gobierno, en forma de respuestas (OUTPUT) volverán a ser demandadas, pero con la carga que supone el no haber sido satisfechas con anterioridad. A esto le de debemos sumar la presión que puede ejercer la comunidad internacional (sanciones, influencia, intervenciones etc...) Si esta iniciativa no soluciona los problemas las demandas de la población perdurarán en el tiempo y nos encontramos con el segundo caso: La Revuelta.

b) La revuelta o la revolución se producirá cuando, ante la ausencia de procesos de liberalización, la presión ejercida por la población sea tal que haga caer al gobierno y en ocasiones al propio sistema político. Sin embargo, debemos diferenciar entre revuelta y revolución. Mientras que la primera podría ser considerada como cualquier alteración del orden que tiene como principal fin el derrocamiento de la autoridad, la segunda -siguiendo a Hanna Arendt- tiene dos características propias:

a) Búsqueda de un orden nuevo.
b) Ansias de libertad[4].

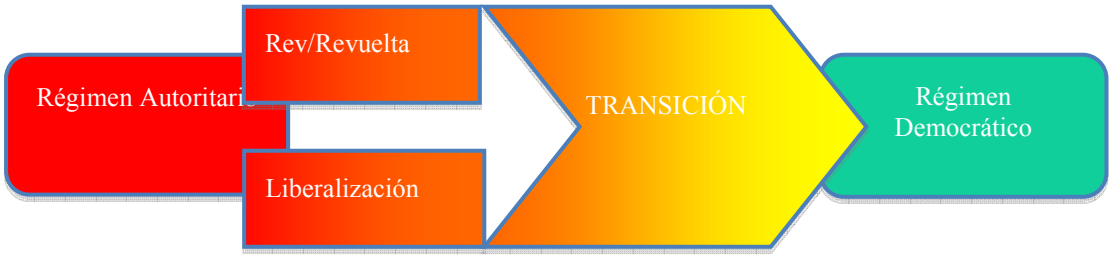
Ninguno de los dos fenómenos garantizan que el cambio social acabe en una democracia. De hecho a veces una revuelta pasa a ser una revolución y posteriormente da lugar a una democracia[5] pero en otras ocasiones las revueltas bien acaban en nada o bien acaban en otro

[4] Arendt, Hannah (2004): *Sobre la Revolución,* Madrid, Alianza Editorial pp. 50-57
[5] El caso de los Estados Unidos en 1776 con la Revuelta del Te en Boston que posteriormente dio paso a la Revolución Americana y a un sistema democrático como es norteamericano.

tipo de régimen no democrático[6]. Este concepto, conocido como *backsliding,* no es el objeto de este trabajo[7].

Volviendo al inicio, podemos decir que una transición (democrática), es el paso de un régimen autoritario a uno no autoritario. El proceso puede iniciarse bien por un proceso de liberalización y cuando este no se produce por una revuelta/revolución que puede hacer colapsar el sistema dando paso a una transición o convertirlo en otro autoritario de características diferentes. (Ver Figura 2)

FIGURA 2: Proceso de Transición a la Democracia



Fuente: Elaboración Propia.

En el caso de las liberalizaciones, suelen dar pie a procesos de transición que a veces son prolongados en el tiempo. Cuando esto ocurre, la ausencia de perspectiva histórica lleva a algunos autores[8] a afirmar que las dictaduras se convierten en "dictablandas" o "democraduras". Sin embargo, los partidarios de concepciones más dicotómicas de la democracia –siguiendo a Samuel Huntington- creemos que la democratización es un proceso unido a la modernización al que tienden los Estados cuando incrementan su nivel de desarrollo. Por ello no cabe hablar de "dictablandas" o "democraduras" sino de regímenes democráticos o autoritarios[9].

Es en este punto es donde entra el de "Ola de Democratización" que según la definición de Samuel Huntington se trata de "*un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático que ocurren en determinado periodo de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante este mismo periodo*[10]"

Hay que hacer dos precisiones. En primer lugar decir que no todos los procesos de transición se enmarcan dentro de olas de democratización por lo que nos podemos encontrar

[6] Este sería el caso del Irán actual que vivió Revueltas como las del Tábaco o las del Pan sin mayores consecuencias o la Revolución Islámica del 1979 que sustituyó el regimen autoritario del Shah por el de los Ayatolás

[7] Hague, Rod and Harrop, Martin (2010):*Comparative Government and Politics,* Basingstoke, Palgrave p. 92

[8] Este es el caso de los autores que tienen una perspectiva continuista de la democracia. Es decir los que conciben un todo difuso que va desde los Estados no democráticos a los democráticos con diferentes grados.

[9] Para las categorías de régimen autoritario y no autoritario ver Linz, Juan (2000): *Totalitarian and Authoritarian regimens,* Boulder and London, Lynne Rienner.

[10] Huntington, Samuel (1994): *La Tercera Ola. La democratización a finales del Siglo XX*, Barcelona, Editorial Paidós p. 26.

con procesos aislados. En segundo lugar, señalar que a cada ola le sigue una contra-ola que va en sentido contrario, es decir, fuerzas que tratan de cambiar regímenes democráticos por autoritarios[11]. El autor de esta teoría, Samuel Huntington nos señala las siguientes olas de democratización:

CUADRO 1: Las Olas y Contra-olas de Democratización

Ola /Contraola	Periodo	Estados
Primera Ola	1828 1926	EE.UU, Australia, Canadá Finlandia, Suecia, Suiza etc…
Primera Contra-ola	1922-1942	Italia, Alemania, España, Lituania, Letonia etc…
Segunda Ola	1943-1962	RFA, Japón, Italia, Jamaica, Trinidad Tobago etc…
Segunda Contra-ola	1958-1975	Birmania, Corea del Sur, Turquía, Pakistán etc…
Tercera Ola	1974-1990	España, Portugal, Grecia, Polonia, Chequia, Hungría, Bulgaria, Rumanía, etc…
Tercera Contra-ola	1990-2007	Venezuela, Bolivia, Pakistán, Tailandia, Nicaragua etc…
Cuarta Ola	2003-2011	Georgia, Ucrania, Líbano, Irán (fallido), Azerbaiyán (fallido) Egipto, Túnez …
Cuarta Contra-ola		

Fuente: Elaboración Propia

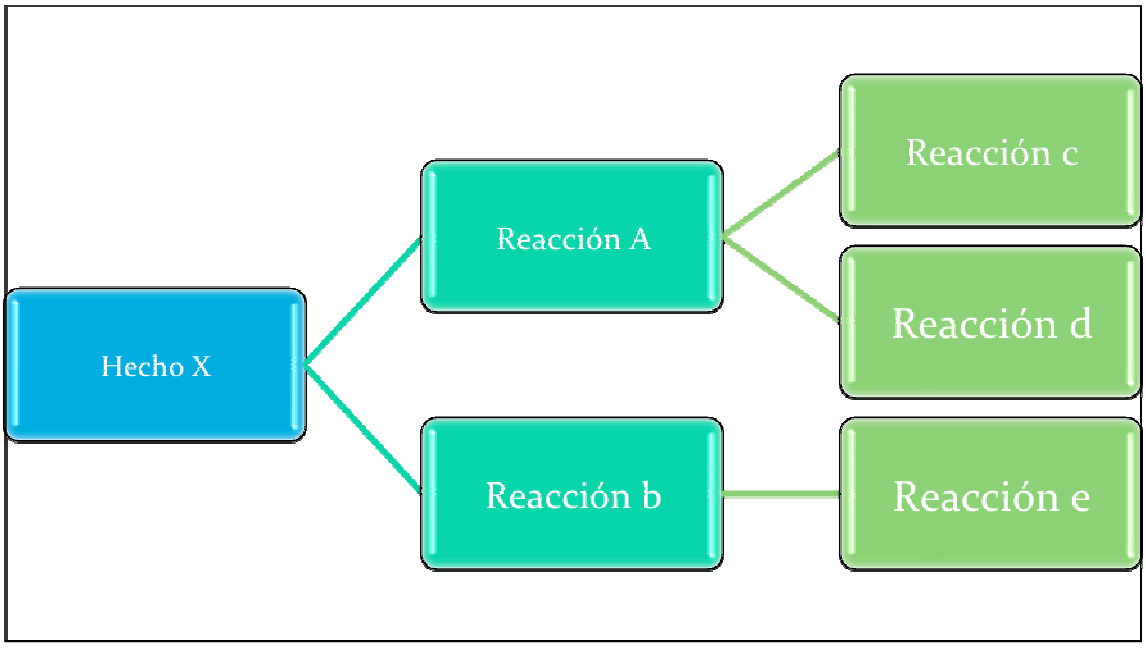
Samuel Huntington elaboró una teoría sobre la democracia que concluía en los años 90 cuando se desquebrajó el Imperio Soviético. No obstante, a esta tercera ola, que se centró sobre todo en el sur y este de Europa, le siguió una contra-ola de regímenes autoritarios centradas sobre todo en América Latina y en menor medida en Asia. Así, llegamos al punto donde centraremos la hipótesis del trabajo: la existencia de una cuarta ola de democratización que es la que hoy estamos viviendo.

[11] Estas contra-olas tienen unas fuerzas que actúan para lograr sus objetivos. En la Primera Ola encontramos a los 100.000 hijos de San Luis, en la Segunda Ola a las fuerzas soviéticas que aplicaban la Doctrina Breznev y en esta Cuarta Ola las fuerzas de Consejo de Cooperación del Cooperación del Golfo que han actuado para restaurar orden en Bahrein. Para este último caso ver "A chilling account of the brutal clampdown sweeping Bahrain" *The Guardian* 16 de abril de 2011. Disponible en http://www.guardian.co.uk/world/2011/apr/16/bahrain-eyewitness-riot-police?CMP=twt_gu

Hipótesis Principal: "*Tras la caída del bloque comunista a finales de los ochenta comenzó una contra-ola autoritaria que no finalizó hasta comienzos del Siglo XXI. Sin embargo, desde el año 2003 vivimos una nueva ola de democratización que posee una serie de características propias y únicas que afecta a países de gran heterogeneidad como Georgia, Ucrania, Líbano y más recientemente Túnez o Egipto*"

Para el análisis correcto de esta hipotética cuarta ola, utilizaremos una aproximación de bola de nieve ya que es el método más correcto para el análisis de los acontecimientos que estamos viviendo en el Norte de África y en Oriente Medio. La explicación se centra en que un hecho, en principio aislado, provoca la reacción en otros lugares al compartir causas profundas y éstos a su vez provocan otras reacciones similares en otros lugares.

FIGURA 3: Metodología de Bola de Nieve



Fuente: Elaboración Propia

2. Características de la Cuarta Ola de democratización

Aunque Samuel Huntington no teorizó nada más allá de la tercera ola los acontecimientos que estamos viviendo en el mundo árabe bien podrían dar lugar a una cuarta ola de democratización. En esta cuarta ola de democratización encontramos dos claros grupos de Estados.

a) Los primeros serían ex repúblicas soviéticas que por su interés estratégico estaban dentro de la órbita de Rusia y que Estados Unidos pretendía acercar a su esfera de influencia a través de las denominadas revoluciones de colores. Estos son los casos de Georgia[12] (Revolución de

[12] Priego, Alberto "*Georgia ¿Otra Revolución de Terciopelo?*" UNISCI Discussion Papers No. 4, Enero 2004

la Rosa), Ucrania (Revolución Naranja), Kirguizistán[13] (Revolución de los Tulipanes) o Azerbaiyán, donde no se llegó a desarrollar la revolución (Revolución de la Sandía[14]) Ninguno de estos casos puede ser considerado como procesos de democratización completos pero eso no elimina la opción de estar dentro de la ola de democratización. De hecho en las olas anteriores no todos los procesos analizados acabaron en un proceso de democratización completo.

b) El segundo grupo de Estados serían regímenes árabes-musulmanes que tienen algunos puntos en común. El primero de estos casos fue Irán y la frustrada Revolución Verde[15] (2009) a la que seguirían los casos actuales de Egipto, Túnez, Libia, Bahrein[16] o Siria. Este grupo chocaría con las ideas de aquellos teóricos que han afirmado que Islam y democracia son absolutamente incompatibles. Esta afirmación, que carece de fundamento teórico, no puede estar basada en conceptos religiosos sino que en todo caso se podría hablar de culturales, achacables a particularidades regionales más que a la propia religión. Es evidente que los países mediterráneos presentan y han presentado más dificultades para desarrollar conceptos como cultura política cívica o sociedad civil, pero en ningún caso deben ser atribuidos a una religión en concreto[17].

Aunque la cuarta ola de democratización incluiría tanto regímenes de la antigua Unión Soviética como mundo musulmán en este trabajo nos centraremos únicamente en los segundos por ser más recientes y, aparentemente, más innovadores. Entre estos últimos encontramos una serie de puntos comunes que van a caracterizar esta cuarta ola de democratización y que pasamos a analizar:

a) Ausencia de liberalización.

b) Clara influencia exterior.

c) Influencia de las Nuevas Tecnologías.

2.1. Procesos de cambio sin liberalización

Todas y cada una de los Estados que se encuentran inmersos en este proceso de democratización tienen un punto en común que ha determinado el tipo de transición: la ausencia de procesos de liberación. Esta laguna es lo que ha provocado que en la mayor parte de los casos nos encontremos -dependiendo de los casos- ante revueltas o revoluciones (Túnez, Egipto, Libia, Siria[18] etc…). De hecho, en aquellos lugares donde ha habido una

[13] Mikosz, David "The Kirguiz Revolution: Civil Society only works when it is real" *UNISCI Discussion Papers No. 6, Mayo 2005*

[14] Priego, Alberto "Continuidad en Azerbaiyán tras el cambio presidencial" UNISCI Discussion Papers, No. 5 Mayo de 2004

[15] Priego, Alberto "El Bien contra el Mal en el país de Zaratustra" *El Mundo. 15-6-2009*

[16] El caso de Bahrein es particular ya que se trata de un Estado de mayoría chíita con un gobierno sunita. Gengler, Justin "How Radical are Bahrein Shia's? The Real Source of Unrest in the Kingdom" *Foreign Affairs, Mayo-Junio 2011*

[17] Ver Priego, Alberto "Son el Islam y la Democracia incompatibles" UNISCI Discussion Papers, No.21 Octubre de 2009

[18] En algunos casos como Siria lo que podía haber sido una liberalización –Declaración de Beirut-Damasco- acabó con mayor represión y con la detención de opositores como fueron los casos de Anwar al-Bunni o de Michel Kilo

cierta, aunque tímida, liberalización –Kuwait[19] o Qatar[20] con el sufragio femenino- las protestas han sido menores. Probablemente de haberse producido una liberalización previa, con la desorganización de la sociedad civil que tienen los países árabes, hoy estaríamos en otro escenario completamente diferente.

Es importante señalar la diferencia entre revuelta y revolución ya que pueden condicionar en el futuro de la transición. Por revuelta podemos entender un cambio más o menos rápido –violento o no- que tiene como principal objetivo descabezar el régimen aunque no cambiar el mismo. En el caso de la revolución, atendiendo a los estudios de Hannah Arendt, Alexis de Tocqueville y otros autores como Theda Skocpol, podríamos hablar de cuatro criterios que debe cumplir cualquier proceso de cambio social para ser considerado como revolucionario:

a) Carácter **novedoso:** se trata de un concepto imprescindible introducido por Hanna Arendt en el estudio de las revoluciones. En los casos los Estados que estamos estudiando no podemos decir que hayan gozado de periodos democráticos lo que les ha llevado a afirmar que para ellos el actual cambio se trata de algo totalmente nuevo. Así, podemos afirmar que "*La primavera árabe*" goza de este elemento que hemos señalado como imprescindible para poder hablar de revolución[21] puesto que se trata de un proceso absolutamente nuevo en la región.

b) La búsqueda de una mayor **libertad** es el segundo de los aspectos imprescindibles para poder hablar de un proceso revolucionario. Es evidente que las protestas que han llevado a la calle a miles de egipcios, tunecinos, sirios, o yemeníes, arriesgando incluso su vida, estaban motivadas por el deseo de ser libres frente a unos regímenes autoritarios que se perpetuaban durante décadas oprimiéndolos. De hecho, todos los países donde se están produciendo estos movimiento atesoran una larga tradición de regímenes no libres tal y como muestra la escala de Freedom House.

TABLA 1: La Democracia en Oriente Medio y Norte de África

	2006	2007	2008	2009	2010
Bahrein	5,5	5,5	5,5	5,5	6,5
Egipto	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5
Líbano	5,4	5,4	5,4	5,4	5.3
Libia	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7
Túnez	6,5	6,5	7,5	7,5	7,5
Siria	7,7		7,6	7,6	7,6

Fuente: Freedom House (1 y 2 correspondería con regímenes libres, 3, 4 y 5 parcialmente libres y 6 o 7 no libres)

[19] "*Kuwaiti women win right to vote*" *BBC* 17 Mayo 2005.
[20] En el caso de Qatar el sufragio es tanto activo como pasivo "*Qatar woman re-elected in local vote*" Zawaya 11 de mayo de 2011
[21] "*new form of activism has emerged. The Arab political space has traditionally been seen as dominated by the state through its ruling party, burocracy and security apparatus and contested, timidly or violent by Islamist movements. This no longer holds true"* Fakhro, Elham and Hokayem, Emile: "Waking the Arabs" *Survival,* (April-May 2011) p. 22.

c) **Violencia** (no siempre) o al menos ruptura del orden establecido. Según la doctrina marxista es inevitable la violencia para que se lleve a cabo un proceso revolucionario. Si bien es cierto que en algunos casos se está produciendo dicha violencia -Siria, Libia o Yemen- no en todos los Estados árabes que están protagonizando esta cuarta ola está presente dicho elemento. Por lo tanto, no podemos hablar tanto de violencia como de ruptura del orden establecido o quizás de una cierta distorsión de la normalidad.

d) **Irresistibilidad** o inevitabilidad del proceso de cambio. Este aspecto, que nació como una aportación del marxismo, ha sido recogido por Samuel Huntington en sus olas de democratización y, desde luego, las revueltas del mundo árabe no hacen más que confirmarlo. Este elemento de irresistibilidad o inevitabilidad ha sido señalado por numerosos estudiosos análisis previos a las crisis de Egipto y Túnez aunque nadie le prestó importancia[22].

Podemos afirmar que los cuatro elementos que hemos seleccionado como necesarios para que se dé un proceso revolucionario están presentes en los casos de esta cuarta ola de democratización. Así, ante la ausencia de liberalización las poblaciones se han visto "obligadas" a lanzar dichos procesos. El detonante ha sido una caída brusca de las expectativas que ha resultado inasumible para una parte importante de la población que quedó escenificado en la brusca subida del precio de los alimentos y la muerte de dos jóvenes con situaciones personales terribles, Mohammed Bouazizi en Túnez y Khaled Said en Egipto.

Estos casos son similares aunque no idénticos y de hecho nos van a servir para explicar dos elementos distintos de estas revueltas. Mohammed Bouazizi era un ingeniero informático que se quemó a lo bonzo cuando su puesto de frutas fue confiscado por la policía de Ben Alí. Más allá de lo terrible del caso y de haberse convertido en un símbolo para la Revolución del Jazmín, hay que decir que el caso de Bouazizi ejemplifica como nada el detonante del proceso. No se trata tanto de la mala situación de la población como de la caída súbita y repentina de las expectativas que provoca la revuelta de la población tunecina contra el régimen de Ben Alí. Es cierto que durante años Bourgiba y luego Ben Alí han estado enriqueciéndose al tiempo que su población permanecía en la pobreza absoluta. Sin embargo en el caso de Bouazizi al igual que en Túnez no fue tanto la pobreza en la que vivía sino una caída brusca de sus expectativas de vida lo que le llevó a tomar una acción como la que tomó[23]. En el caso de la población fue la séptima subida del precio de los alimentos[24] de primera necesidad que unida a lo que ocurrió con Bouazizi llevó a los tunecinos a desafiar a su gobierno e incluso a derrocarlo.

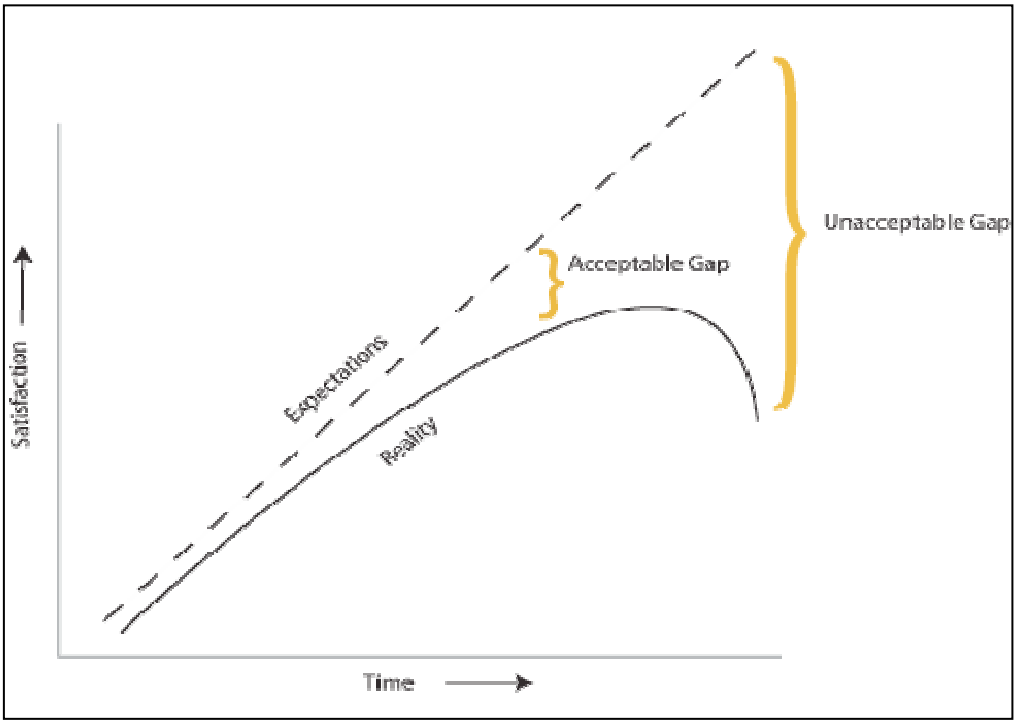
Usando la Ciencia Política podríamos escenificar este cambio social con la denominada "Curva de Davies Invertida" que muestra cómo una caída brusca de las expectativas puede provocar este tipo de cambios

[22] Ver Taleb, Nassim Nicholas and Blyth, Mark "The Black Swan of Cairo. How Suppressing Volatility Makes the World Less Predictable and More Dangerous" *Foreign Affairs*, May/June 2011

[23] Algunos autores como Alanoud Al Sharekh han incluido una causa más remota como es el el incremento continuado de la población. Al Sharekh, Alanoud "Reform and Rebirth in the Middle East" *Survival,* Abril-Mayo 2011, p. 51

[24] En Enero de 2010 el índice de la FAO que mide el precio de los alimentos (cesta de 55 productos) alcanzó los 230,7 puntos, frente a los 223,1 de diciembre. El anterior récord que databa de junio de 2008 era de 224,1.

Figura 4: Curva de J. Davies



Fuente: Davies, James C. 1962. "Towards a Theory of Revolution", *American Sociological Review*, Vol. XXVII.

El segundo de los hechos que detonaron las revueltas fue la muerte de Khaled Said. Se trataba de un joven que fue asesinado por la policía de Mubarak pese a que la versión oficial fue que había fallecido por la ingestión masiva de drogas. La verdad es que Khaled Said era un "bloguero" con gran seguimiento en Egipto y pretendía mostrar en su blog un vídeo en el que la policía se repartía un importante alijo de drogas. Según varios testigos fue golpeado hasta la muerte. La publicación de las fotografías de su cadáver y su propagación a través de las redes sociales provocaron que la población se rebelara usando una herramienta que el régimen de Mubarak no podía controlar, las redes sociales e Internet[25]. Gracias a estos nuevos medios, que bien podían denominarse "*sociedad civil virtual*", los egipcios lograron organizarse para ocupar la Plaza de Tahir hasta la salida de Hosni Mubarak

2.2. Importancia de las nuevas tecnologías

Como hemos señalado en el apartado anterior la tecnología es uno de los elementos que más han influido en la organización de esta cuarta ola de democratización. El dato que mejor ilustra esta afirmación es el nombramiento por parte de Time del directivo egipcio de Google Wael Ghonim como hombre del año, por delante de personalidades académicas como el Nobel de economía Joseph Stiglitz, el fundador de Wikileaks Julian Assange o el mismísimo Presidente Barack Obama.

Wael Ghonim además de ser el responsable de marketing de Google para Oriente Medio es al mismo tiempo uno de los activistas más importantes de la Revolución Blanca, como ya se la conoce internacionalmente. Ghonim ha apoyado abiertamente a Mohammed

[25] Heba, Morayeb Fatma "The View From Liberation Square" *The New York Times,* 28 de enero de 2011.

Al-Baradei[26] para quien creó el perfil de *Facebook* y la página usada como referencia para las protestas en dicha red social. De hecho el triángulo Al-Baradei-Obama-Ghonim parece ser una de las claves de dicho proceso ya que antes de las revueltas se producen encuentros informales entre Mohammed Al-Baradei y el propio Obama. A esto le unimos que desde abril de 2010 se estrecharon las relaciones entre Ghonim y Al-Baradei.

La importancia de las nuevas tecnologías resultó crucial para el desarrollo de la protestas. Tal es así que dos días después del estallido en la Plaza de Tahir, el régimen de Mubarak trató de bloquear todo elemento digital que pudiera servir para aglutinar gente en su contra, es decir: Twitter, Facebook e incluso las redes de Blackberry[27]. En el caso de Egipto hay un dato que llama la atención que a pesar de tener una tasa de alfabetización muy baja (70%) Egipto es el país de Oriente Medio con el mayor porcentaje de móvil por habitante: 8 de cada 10 egipcios tienen móvil en propiedad[28].

Sin embargo, las nuevas tecnologías no han sido aplicadas sólo en Egipto; también en otros lugares y en otros momentos. Quizás el caso más claro fue la malograda Revolución Verde que agitó Irán en el verano de 2009 y donde el presidente Obama a través de discursos televisados (en Navruz) comenzó un apoyo a la población iraní con el fin hacer tambalearse al régimen de los Ayatolás. Hoy el Departamento de Estado utiliza una dirección de Twitter (@USAdarFarsi) para promover la democracia en Irán. En esta dirección se dan incluso instrucciones de cómo organizar las protestas frente al régimen autoritario que encabeza Ahmadineyab. El caso de Irán es especialmente significativo ya que se trata del Estado con mayor número de blogueros del mundo lo que supone un freno al poder autoritario del régimen.

En esta misma línea podemos decir que las primeras críticas vertidas por el Departamento de Estado sobre la represión en Túnez estuvieron centradas en la violación de la libertad de expresión en la red, lo que nos da una idea de la importancia de este medio para las revueltas y del papel jugado por los Estados Unidos en las mismas.

El uso de las tecnologías de la información es un elemento propio de esta cuarta ola de democratización pero no es nuevo. Desde hace muchos años los Estados Unidos han confiado en estos recursos para minar las bases ideológicas y sociales de los regímenes autoritarios. Buenos ejemplos son Radio Free Europe/Radio Liberty, Voice of America o Radio Nacional de Venezuela.

2.3. Clara influencia exterior

Tanto en los primeros procesos de esta cuarta ola (Georgia, Ucrania etc…) con en estos últimos (Egipto, Túnez, Líbano, Siria etc…) encontramos una clara influencia procedente del exterior, esencialmente de países de la UE (Reino Unido y Francia) y sobre todo de los Estado Unidos. De hecho podemos ver en esta cuarta ola de democratización una vuelta a la esencia de lo que es Estados Unidos: un Estado que tiene a la democracia y su fomento como su principal seña de identidad.

Varios son los motivos que han llevado a los Estados Unidos a promover la democracia en el mundo a través de esta cuarta ola de democratización.

[26] Durante mucho tiempo apareció en su perfil de Facebook la siguiente frase *"Mi nombre es Wael Ghonim y apoyo publicamente a El Baredei" El Mundo* 7-2-2011

[27] Al-Jazzera "Timeline: Egypt's Revolution" 14 de febrero de 2011.

[28] Al Sharekh, Alanoud, *op. cit*., p. 56

a) El primero, citado más arriba, es la inseparable unión entre la identidad norteamericana y la democracia. De hecho, si Estados Unidos sufriera un revés autoritario desaparecería como Estado.

b) En segundo lugar, las democracias se han mostrado mucho más estables tanto desde una perspectiva interna como desde un punto de vista externo. A nivel interno el apoyo continuado a un dictador genera la animadversión de la población algo que los Estados Unidos ha conocido en primera persona en lugares como Irán, Irak, Chile o Cuba. Mientras mayor sea el apoyo a los regímenes autoritarios mayor serán las posibilidades de triunfo de un régimen de corte antioccidental. El mejor ejemplo lo tenemos en el revolucionario Ernesto "Che" Guevara: "*La Revolución no puede llegar a ocurrir contra quien ha llegado al poder a través de algún voto popular y mantiene al menos una apariencia de legalidad constitucional*[29]" De hecho buena parte de los regímenes autoritarios del mundo tratan de dar al menos en apariencia de dar una imagen de democracia. Dos buenos ejemplos son el régimen de Mubarak o el del propio Ben Alí.

A nivel internacional parece claro que las democracias son más estables ya que son menos tendentes a la guerra que los regímenes autoritarios. Pocos son los ejemplos de democracias que atacan a otra democracia y muchos son los ejemplos de regímenes no democráticos que atacan a otros no democráticos o a democracias. Por lo tanto, la extensión o promoción de la democracia genera mayor estabilidad a nivel internacional.

Así hoy encontramos que los Estados Unidos han decidido cambiar el paradigma que regía su política exterior hasta ahora basado en la estabilidad, por otro nuevo cuyo fundamento es la democracia debido sobre todo a las razones que hemos señalado anteriormente. Para demostrar este cambio podemos acudir no sólo a los hechos sino a varios discursos pronunciados por los representantes norteamericanos de los órganos centrales su política exterior. Hagamos un breve recorrido por dichos discursos que además no entienden de partidos políticos lo que convierte a esta tendencia en una política de Estado:

a) El Presidente **George W. Bush** en su Segundo Discurso Inaugural habló de la necesidad de que cada Estado encontrara su propio camino hacia la democracia sin imposiciones marcando un antes y un después con su primer mandato[30] donde el "*spread of democracy*" era interpretado como imposición de la democracia.

b) Condolezza Rice pronunció un discurso (21-6-2005) en la American University de El Cairo donde no sólo afirmaba que la democracia es el régimen político más estable sino que además reconocía que durante muchos años los Estados Unidos habían apostado erróneamente por las dictaduras frente a las democracias como principal opción de estabilidad[31]. Este discurso se vio complementado por un artículo en *Foreign Affairs* en el que siguiendo esta línea, redefinía el Interés Nacional americano apostando por las líneas marcadas por el Presidente Bush y por ella misma unos años antes[32].

[29] Huntington, Samuel *op. cit.* p. 44.
[30] *"America will not impose our style of government on the unwilling. Our goal instead is to help others find their own voice, to attain their own freedom, make their own way"*
[31] "*We are supporting the democratic aspirations of all people*" Disponible en "*Rice speech promotes democracy in Egypt*" CNN 21 de junio de 2005 http://edition.cnn.com/2005/WORLD/meast/06/20/mideast.rice/
[32] Rice, Condolezza "Rethinking the National Interest" *Foreign Affairs,* Jul/Aug 2008, Vol. 87 Issue 4

c) El Presidente **Barack H. Obama** ha reiterado en numerosas ocasiones su confianza en la democracia como sistema más estable y por ello su deseo de continuar con la política de extensión de la democracia iniciada o, mejor dicho, recuperada por la Administración Bush ya que autores Monroe, Lincoln o Wilson ya trabajaron en esta perspectiva. La mejor muestra de este pensamiento es el discurso pronunciado ante el mundo musulmán, de nuevo en El Cairo, en el que uno de los apartados estaba dedicado precisamente a la democracia y donde incidía en los puntos destacados anteriormente.

a) La democracia no se debe imponer sino promover[33] para evitar el rechazo de la población local.
b) La democracia es más estable que cualquier régimen autoritario[34]
c) Todos los pueblos del mundo merecen vivir en democracia[35].

d) La Secretaria de Estado Hillary Clinton pronunció dos discursos con las mismas características que los anteriores. El primero de ellos en Bahrein, que a la postre sufrió revueltas, y el segundo ya en la Universidad de Georgetown.

A modo de conclusión deben ser destacadas las reacciones del Presidente Obama ante los acontecimientos que han tenido lugar en los últimos meses en Oriente Medio. Así cabe mencionarse la presión ejercida para que el Presidente Mubarak abandonara la Jefatura del Estado en Egipto o la condena del uso de la violencia por parte del gobierno en Siria[36]. Sin embargo, no podemos pensar que los Estados Unidos y en menor medida la UE tienen una política reactiva y que se limita a condenar los excesos de los regímenes autoritarios. Por el contrario, la sombra del Departamento de Estado es alargada y parece estar presente en las denominadas Revoluciones de Colores[37] y en la actualidad en las transiciones que están teniendo lugar en Oriente Medio. Esta afirmación puede ser completada con "*el baile de embajadores*" norteamericano en Oriente Medio que permanecen no solo en la zona, con independencia de la Administración que les haya nombrado, sino que están en embajadas que luego han resultado claves en las revueltas.

[33] "*no system of government can or should be imposed upon one nation by any other". "*Obama's Speech in Cairo" Junio de 2009. Universidad Al-Azhar, El Cairo . Disponible en The New York Times *http://www.nytimes.com/2009/06/04/us/politics/04obama.text.html?pagewanted=6*
[34] *"governments that protect these rights are ultimately more stable, successful and secure" Idem.*
[35] "*Those are not just American ideas, they are human rights, and that is why we will support them everywhere" Idem.*
[36] Ver Declaración de condena de la Casa Blanca sobre la represión contra los manifestantes en Siria http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/04/22/statement-president-syria
[37] Priego, Alberto "Georgia, *op. cit.*

TABLA 2: Foreign Service y Oriente Medio

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Siria	H. Kattouf			M.Scobey		Stephen A. Seche[38]		M.Corbin[39]		Maura Connelly[40]	S.Ford
Líbano	Vincent M. Battle Gerald M. Feierstein			Jeffrey D. Feltman				Michele J. Sison		Maura Connelly	
Egipto	C. David Welch				F.J.Ricciardone, Jr[41].			Margaret Scobey			
Libia	Sin Relaciones Diplomáticas			Greg L. Berry[42]			Ch.O. Cecil[43]		Gene A. Cretz		
Bahrein	Ronald E. Neumann			William T. Monroe				J. Adam Erel			
Túnez	McPhersonDeming[44]		William J. Hudson				Robert F. Godec			Gordon Gray	
Yemen	Edmund James Hul			Thomas C. Krajeski[45]				Stephen A. Seche		Gerald M. Feierstein	

Fuente: Elaboración Propia usando datos del Departamento de Estado

Algunos nombres se repiten como Stephen Seche quien además de ser Encargado de Negocios Ad Interim en Siria y Ministro Consejero ha desempeñado el cargo de Jefe de Misión en Yemen. En su paso por Washington fue Director de Office for Egypt and Levant Affairs desde donde se diseña la política hacia Egipto. También cabe destacar que pasó dos años en Túnez estudiando árabe. Algo parecido ocurre con Margaret Scobey que ha pasado por las embajadas de Siria y Egipto donde en la actualidad ejerce de Jefa de Misión. El que ahora es embajador en Yemen estuvo destinado en la Embajada de Líbano. Por último destacar a Maura Connelly que al igual que Scobey ha pasado por Egipto y Siria, dos de los Estados donde se están viviendo revueltas contra los regimenes autoritarios. En definitiva podemos ver que hay una serie de diplomáticos que repiten en unos cargos claves para poner en práctica la política norteamericana hacia Oriente Medio que marca el Departamento de Estado. Este mismo fenómeno ya ocurrió en la antigua URSS cuando se produjeron las conocidas como Revoluciones de Colores con nombres como Stanley Escudero o Reno L Harnish.

De lo que estamos seguros es que Washington parece haber aprendido la diferencia entre promoción e imposición de la democracia. Si bien es cierto que el primer caso puede resultar de gran interés, en el segundo aun cuando las intenciones sean buenas solemos encontrarnos con la oposición de la población. El más claro ejemplo es Irak. Quizás la mejor expresión de la estrategia norteamericana ante las revoluciones del mundo árabe la

[38] Encargado de Negocios Ad Interim después de retirar al Embajador tras el asesinato de Rafic Hariri
[39] Encargado de Negocios Ad Interim
[40] Encargado de Negocios Ad Interim
[41] Enviado a Turquía con rango de Embajador
[42] Encargado de Negocios Ad Interim
[43] Encargado de Negocios Ad Interim
[44] Encargado de Negocios Ad Interim
[45] Estuvo en la Embajada del Cairo entre 1992-1997

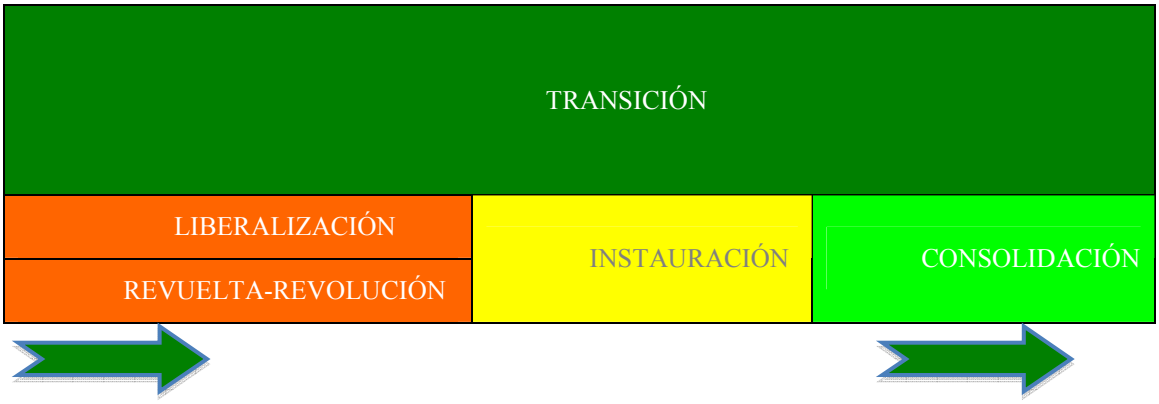
encontremos en la frase de la Embajadora Norteamericana en El Cairo en su reunión con Al-Baradei:

> *"The U.S. is interested in a political change in Egypt, but that the US government won't dictate the path which Cairo must follow*[46]*"*

3. El futuro incierto

Los acontecimientos que estamos viviendo en Oriente Medio no son más que el inicio de varios procesos de transiciones políticas. Aunque hay diferentes velocidades y por lo tanto estamos en fases diferentes aún nos quedan las más complicadas. El derrocamiento del tirano por sí mismo -cuando este se ha producido- no garantiza la consecución de la democratización. Así podríamos representar las fases de la transición para hacernos una idea de donde se encuentran estos Estados y el camino que les queda aún por recorrer:

FIGURA 5: Las Transiciones Políticas por fases



Fuente: Elaboración Propia

Sin embargo, el hecho de que hayan sido reemplazados algunos de los Presidentes de los países árabes donde se han producido rebeliones no quiere decir que se haya alcanzado la democratización. En la actualidad Egipto, Yemen y Túnez se encuentran en la fase de instauración lo que por el momento genera gran incertidumbre. Otros Estados como Siria o Libia están aún en la fase anterior, y en todo caso, todos tienen por delante un largo camino hacia la democracia. Por ello, podemos destacar una serie de problemas que tendrán que afrontar los países árabes en el futuro, unos que son comunes a todos los procesos de transiciones políticas y otros exclusivos del mundo árabe-musulmán.

[46] *YeNetNews.Com* 2 de febrero de 2011. Disponible en http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4022483,00.html

3.1. Problemas para la consolidación y obstáculos entre Islam y democracia

Tras el momento de plenitud y de exaltación que llegó con la expulsión de los tiranos del poder –esencialmente Mubarak, Ben Alí y Saleh- los Estados se encuentran con la problemática de tener que organizar una transición. El primer paso ha sido la convocatoria de unas elecciones que sirva para elegir unas instituciones legítimas[47]. Sin embargo, estas democracias emergentes se encuentran con algunas necesidades o ausencias algunas propias de ser países en transición y otras propias de ser países musulmanes. Hagamos un análisis de ambas problemáticas:

3.1.1 Ausencias de un país en transición y del mundo árabe-musulmán

Uno de los mayores estudiosos del Islam ha sido Leonard Binder quien desarrolló el concepto de "*cluster of absences*"[48] destacando aquellos aspectos que se echaban de menos en los países musulmanes para poder desarrollarse como democracias[49]. Si a esto le sumamos los problemas que se generan cuando se afronta cualquier proceso de instauración de la democracia vemos que son muchas las dificultades que tendrán que superar los pueblos de Oriente Medio.

a) Ausencia de experiencias previas: Cuando afrontamos procesos de democratización y no de redemocratización nos encontramos sin referencias claras o sin lecciones aprendidas como ocurrió en otros lugares como Chile, Argentina o algunos Estados de Europa del Este. En el caso de los países que estamos analizando este es uno de los principales problemas pero también es una de las principales bazas ya que no tiene rémoras del pasado ni sistemas que volver a aplicar y por lo que se podrá empezar ex novo atendiendo a las verdaderas necesidades políticas y sociales de la población.

La ausencia de experiencias previas no nos puede llevar a caer en un determinismo histórico que afirme que los Estados Musulmanes nunca serán regímenes democráticos. Este tipo de determinismos ya fueron aplicados a otros Estados, como Alemania o Italia[50], donde la experiencia nos ha mostrado su falta de validez.

b) Ausencia de sociedad civil: A pesar de los esfuerzos llevados a cabo por los Estados Unidos (Fulbright, USAID etc…) los países de la cuarta ola, al igual que sus predecesores, adolecen de una importante carencia de sociedad civil. Poco a poco, los países de la tercera ola van superando este problema que impide que el poder tenga límites más allá de los establecidos en el sistema político.

En el caso de los países árabes este es un problema aun más grave ya que se denota un desequilibrio claro entre las esferas estatal y civil a favor de la primera. Este problema ha sido señalado por los Orientalistas y los Neorientalistas como uno de los principales obstáculos que tienen que superar los países árabes para democratizarse. De hecho, las únicas muestras

[47] Túnez celebrará elecciones a Asamblea Constituyente el 24 de julio de 2011 y Egipto Presidenciales en Septiembre de 2011.

[48] Binder, Leonard (1988): *Islamic Liberalism: A Critique of Development Ideologies.* Chicago and London. University of Chicago Press. p. 225.

[49] Binder señala una serie de carencias en el mundo árabe-musulmán entre las que podíamos destacar la ausencia del sentimiento de ciudadanía, de cultura política o de exigencias a la autoridad.

[50] *"the rise of fascismo in Italy as clear proof that democracy was a special local growth wich could not be guaranteed to acclimatize itself in alien soil (...) create a liberal Germany, as most emigants want to do, is likewise impossible*" Sharansky, Natan and Dermer, Ron (2003): *The case for Democracy. The Power of Freedom to overcome tyranny and terror,* New York. Perseus Book. pp. 24-25.

de sociedad civil hasta esta cuarta oleada han sido los Hermanos Musulmanes, Hamás, Hezbollah etc… Este punto será analizado al final de este apartado.

c) *Ausencia de cultura política:* Los regímenes autoritarios pueden reaccionar de tres modos ante la cultura política: ignorándola, manipulándola o transformándola. En el caso de los países de la cuarta ola la opción es la primera ya que el régimen no busca convencer a la población sino mantener dentro de su zona de interés usando todos los medios posibles y entre ellos, claro está, la represión[51].

En principio se trata de regímenes donde la seguridad del régimen está por encima de la seguridad de la población y con un fuerte apoyo en los militares (Libia, Siria, Egipto…) De hecho, en el momento en que el régimen pierde este poder de coerción no tiene posibilidad de sobrevivir como ha ocurrido en Egipto cuando Mubarak ha perdido el favor de los militares. De hecho las fuerzas de seguridad en Egipto han resultado fundamentales en la caída de Hosni Mubarak ya que su inacción permitieron las concentraciones en Egipto en la famosa Plaza Tahir.

Una vez ha caído el dictador el problema es para la población que carece de cualquier tipo de cultura política democrática. De hecho su cultura política es generalmente de siervo, y con eso hay que construir una democracia. Este será otro de los obstáculos que tendrán que afrontar estos Estados en el futuro cercano.

En este caso, en las sociedades musulmanas apreciamos una falta de separación entre las esferas privadas (*ibadat*) y públicas (*mummadat*). Por ello resulta difícil tanto el desarrollo de una verdadera sociedad civil como de una cultura política democrática o cívica[52].

d) *Ausencia de grupos organizados y emergencia de los grupos musulmanes radicales*: Al igual que ocurrió en Europa del Este tras la liberación de los nazis y en Irán en 1979, las sociedades que salen de un régimen de terror se encuentran prácticamente desorganizadas. Solamente aquellos grupos que se mueven cómodamente en la clandestinidad –los comunistas en Europa del Este y los islamistas en Irán- son capaces de presentarse como la única alternativa viable y organizada.

Los Estados de esta cuarta ola no son una excepción, ya que tanto los Hermanos Musulmanes en Egipto como Nahda o el Partido del Renacimiento Islámico en Túnez se están mostrando como las opciones más preparadas para alcanzar el poder en las futuras elecciones. De hecho, en Túnez, los Islamistas ya se han hecho con 8 de los 9 puestos en disputa en la Asociación de los Jóvenes Abogados los que demuestra que, ante la desorganización, los auténticos vencedores pueden ser los más organizados, los Islamistas.

Sin embargo, algunos autores como Elham Fakho y Emile Hokayem aseguran que los radicales están teniendo un papel muy limitado en las transiciones y que los propios Hermanos Musulmanes no han podido tener el protagonismo que les hubiera gustado tener[53]. La situación es aún más compleja ya que en la región que estamos estudiando las líneas de conflicto existentes en el sistema social no permiten organizar agrupaciones políticas, y la acción de la dictadura ha provocado la atomización de la sociedad haciendo casi imposible la reunión de un grupo de personas en torno a un conjunto de ideas. La situación en Egipto y en Túnez recuerda peligrosamente al Irán Revolucionario donde aunque inicialmente no era

[51] "*We rule because we rule'* remains the implicit message" Hague, Rod and Harrop, Martin, *op. cit.,* p. 130
[52] Ver Priego, Alberto "¿Son Islam, *op. cit.,* p.45
[53] Fakho, Elham and Hokayem, Emile "Waking the Arabs" *Survival,* Vol 53 No. 2, May-June 2011 p. 23.

favorable al Estado Islámico, al final ante la falta de organización acabó en manos de los Ayatolás.

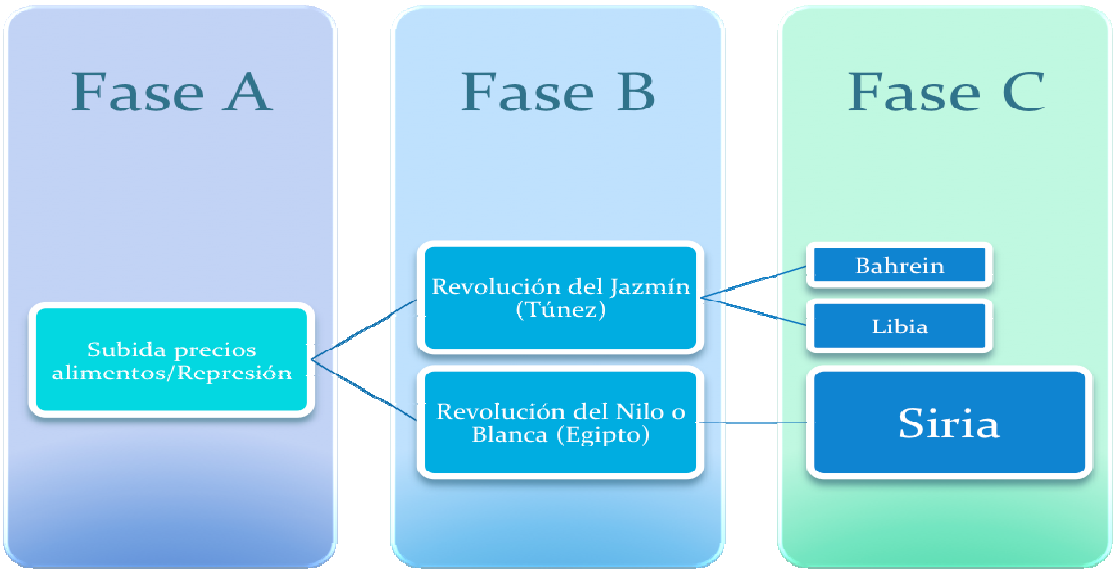
4. Conclusiones

A modo de conclusión podemos decir que los países de la antigua URSS y ahora los países del Norte de África y Oriente Medio están protagonizando la que hemos denominado "Cuarta Ola de Civilización". Esta tiene una serie de características propias como son la ausencia de liberalización, el uso de las nuevas tecnologías para suplir algunas carencias como la sociedad civil o la falta de grupos políticos organizados provocada por los años de represión. Esta ausencia de liberalización ha provocado revueltas que en algunos casos podrían ser consideradas como "Revoluciones" ya que cumple con los criterios utilizados por la ciencia política para designar a este tipo de procesos.

Así mismo podemos apreciar una clara influencia exterior que busca, para evitar antiguos fracasos, la promoción y nunca la imposición de la democracia. Por ello, los Estados Occidentales con Estados Unidos a la cabeza están tratando de promover la democracia en la región con un fin claramente egoísta y pensado a largo plazo: las democracias son mucho más estables ya que a nivel global no hacen la guerra y estables ya que un dictador acaba cayendo y la población se vuelve contra aquellos Estados que le han apoyado. Además, si los gobernantes están sometidos a procesos electorales habrá medidas que nunca tomarán, como la represión indiscriminada o la realización de cierto tipo de alianzas con otros Estados no democráticos como China o Rusia.

Sin embargo no podemos decir que haya terminado el proceso ya que por un lado podemos decir que existen varias de velocidades de cambio. El método de bola de nieve nos dice que todavía hoy continúan las reacciones en cadena en otros Estados. De hecho, incluso estas van más allá de la región y hoy encontramos importantes revueltas en Tayikistán, Azerbaiyán o Uzbekistán lo que prueba la homogeneidad de esta cuarta ola a pesar de las diferencias. Podríamos escenificar esta cuarta ola de la siguiente forma:

FIGURA 6: La 4ª Ola de Democratización



Fuente: Elaboración Propia

Uno de los más perjudicados por las revueltas ha sido Al-Qaeda tal y como pusieron de manifiesto las declaraciones de Al-Zawahiri al afirmar que la democracia tan sólo puede ser no religiosa y por ello no es legítima[54]. Así, si se lograra alcanzar una democratización de los países árabes, Al-Qaeda se quedaría sin uno de sus principales "*caladeros de yihadistas*" y el islamismo dejaría de ser la única solución frente a los regímenes autoritarios del mundo árabe[55].

Por último, decir que la caída de alguno de los líderes autoritarios que dominaban el espectro político del Norte de África y Oriente Medio, no es más que el comienzo de un proceso de transición incierto y complicado que puede llevar, incluso, a los islamistas al poder. Si se hicieran con el poder, quizás este sería el punto en el que por primera vez tendrían que hacer frente al poder del pueblo y dar soluciones a los problemas reales de los ciudadanos y que estos les pudieran juzgar por lo que hacen y no sólo por lo que dicen. Pero el ejemplo de Irán, convertido en una dictadura policial, no permite hacerse grandes ilusiones. En definitiva, la evolución será diferente en cada uno de los Estados y la prueba son los casos de Egipto y Libia donde no son comparables los acontecimientos que se han ido desarrollando. Mientras que el país del Nilo tiene marcada una hoja de ruta, Libia se ha convertido en campo de batalla donde la población se enfrenta en una guerra civil que no tiene fácil solución.

Por ello, podemos decir que nos encontramos ante una cuarta ola de democratización que dentro de unos años tendrá su contra-ola, pero cuyo resultado podría ser una mayor democratización en el mundo.

[54] Fakhro, Elham and Hokayem, Emile, *op. cit*., p. 26.
[55] Ante la falta de posibilidades los islamistas suelen responder con la frase "*El Islam es la Solución*"

IRAQ'S POST-ELECTION POLITICAL DYNAMICS: PRESSING CONCERNS AND CONFLICTING AGENDAS

Daniel Barnes [1]
UNISCI

Abstract:
This paper provides an overview of the current political, social and economic situation in Iraq and analyzes the dynamics of Iraq's political governing body, the Council of Representatives (COR), which was elected to office during the March 2010 national parliamentary elections. Since these elections, Iraqi politics have been marked by political wrangling, infighting and increased polarization, which have negatively affected governance throughout the country. With the U.S. military withdrawal date set for the end of this year, security concerns have also been highlighted. The Iraqi government will soon be handed increased responsibilities in protecting citizens and maintaining stability throughout the country. Furthermore, the recent protests in Iraq during the Arab Spring have shown that even a democratically elected government is not immune to civil unrest if it does not respond to its people's needs. This paper argues that if competing Iraqi political factions continue to put personal interests and political ideologies over effective policymaking, the recent successes in security and democratization throughout the country may be quickly reversed.

Keywords: Iraq, Council of Representatives (COR), U.S military withdrawal, Iraqi government, Iraqi political factions, security, democratization.

Resumen:
Este artículo proporciona una visión de la actual situación política, social y económica en Irak y analiza las dinámicas del cuerpo gubernamental iraquí, el Consejo de Representantes (COR), que fue elegido en las elecciones parlamentarias nacionales de marzo de 2010. Desde esas elecciones, la política iraquí ha venido marcada por discusiones políticas, luchas intestinas y una creciente polarización, que ha afectado de forma negativa la gobernanza en el país. Con la salida militar de Estados Unidos, fijada para finales de este año, la preocupación por la situación de seguridad ha sido también remarcada. El gobierno iraquí tendrá pronto que asumir responsabilidades crecientes para proteger a sus ciudadanos y mantener la estabilidad a lo largo del país. Además, las protestas recientes en Irak durante 'la primavera árabe' han demostrado que incluso un gobierno elegido democráticamente no es inmune a las protestas civiles si éste no responde a las necesidades de la gente. El artículo argumenta que si la competencia en las facciones políticas iraquíes continúa situando los intereses personales y la ideología política por encima de las políticas efectivas, los recientes éxitos en seguridad y democratización a lo largo del país pueden ser rápidamente revertidos.

Palabras clave: *Irak, Consejo de representantes (COR), salida militar de Estados Unidos, gobierno iraquí, facciones políticas iraquíes, seguridad, democratización.*

Copyright © UNISCI, 2011.
Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

[1] Daniel Barnes is UNISCI Junior Research and Master in International Relations (Universidad Complutense de Madrid). Email: db8908@gmail.com.

1. Introduction

The War in Iraq has greatly affected the dynamics of governance and stability within the country. Since the US invasion in March of 2003, Iraq's military has been dismantled and the outbreak of civil war has caused sectarian violence and deep ethno-religious rifts that continue to reverberate today. While the security situation in Iraq has drastically improved in recent years, the country continues to be subject to both internal and external security threats, lack of political cohesion, sectarianism and budgetary limitations that limit basic services throughout the country. Furthermore, several of the 'benchmarks'[2] set in place in 2006 by the US and Iraq, that if adopted and implemented, might achieve political reconciliation, have still not been achieved.

This paper will focus heavily on the makeup of the recently formed, all-inclusive government of Iraq that was democratically voted to power in the March 2010 national elections. The dynamics of the Council of Representatives (COR) - Iraq's parliament – are greatly affecting governance and in turn security throughout the country as US troop presence winds down. Furthermore, external actors and events are playing an increasing role in Iraqi affairs. Increased sectarianism within the COR, the failure to meet Iraqi citizens' demands and still active insurgent groups could lead to an increasingly volatile environment leading up to and after the December 2011 US military withdrawal date.

2. The Pre-Election Climate Leading Up to the 2010 Parliamentary Elections

The run-up to the March 2010 Iraqi parliamentary elections was full of uncertainties and would be a preview of the post-election partisan politics and polarization to follow. While the security situation continued to improve, and violent attacks were on the decline, Iraqis and international onlookers feared a repeat of the 2005 elections in which Sunni groups boycotted, leading to the eventual breakout of civil war starting in 2006. Ethno-religious sectarianism continued to run deep throughout the country and several disputes over issues such as the election law which would lay out the ground rules for the election, territorial sovereignty over

[2] The 18 benchmarks to gauge "progress" in Iraq as stated in the U.S. Congressional bill H.R. 2206 are as follows:
1. Forming Constitutional Review Committee (CRC) and completing review: 2. Enacting and implementing laws on De-Baathification; 3. Enacting and implementing oil laws that ensure equitable distribution of resources
4. Enacting and implementing laws to form semi-autonomous regions; 5. Enacting and implementing: (a) a law to establish a higher electoral commission, (b) provincial elections law; (c) a law to specify authorities of provincial bodies, and (d) set a date for provincial elections; 6. Enacting and implementing legislation addressing amnesty for former insurgents; 7. Enacting and implementing laws on militia disarmament; 8. Establishing political, media, economic, and services committee to support U.S. "surge"; 9. Providing three trained and ready brigades to support U.S. surge; 10. Providing Iraqi commanders with authorities to make decisions, without political intervention, to pursue all extremists, including Sunni insurgents and Shiite militias; 11. Ensuring Iraqi Security Forces (ISF)
providing even-handed enforcement of law; 12. Ensuring that the surge plan in Baghdad will not provide a safe aven for any outlaw, no matter the sect; 13. (a) Reducing sectarian violence and (b) eliminating militia control of local security; 14. Establishing Baghdad joint security stations; 15. Increasing ISF units capable of operating independently; 16. Ensuring protection of minority parties in COR; 17. Allocating and spending $10 billion in 2007
capital budget for reconstruction.; 18. Ensuring that Iraqi authorities not falsely accusing ISF members
Source:Katzman, Kenneth: " Iraq: Politics, Governance, and Human Rights", Congressional Research Service, 7-5700, 1 April 2011 at http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RS21968.pdf

disputed regions and the on-going debaathification process[3] remained unsolved. Many analysts believed that these issues showed that Iraq still had a long way to go in reaching political accommodation between the different ethnic and religious sects within the country. Bombings of government ministries by insurgent groups in late 2009 magnified the need for increased security as the US troop withdrawal date of December 30, 2011 lingered in the distance. These disputes and security concerns hampered governance as policy making was sacrificed for political wrangling, and critical problems in providing basic services to Iraqi citizens went unsolved.

Pending approval of a new national election law that would lay out the groundwork and parameters for elections was highly disputed among political factions and Iraqi communities. Passage of the law would be required for the elections to be held. The law would determine key issues such as voter eligibility, possible expansion of the COR, allocation of seats for minorities and women representation and whether to use an open or closed list for the proportional representation system. An open list would allow voters to select one candidate from one political entity for their governorate of residence, while a closed list gives the party the power to determine who occupies actual COR seats after the election. Vetoes and political disputes eventually delayed the national elections which were to be held by January 31, 2010.[4]

2.1. Election Law in Kirkuk

One of the main reasons for the delay in the elections was the disagreement over the voter rolls in the northern city of Kirkuk. The border disputes over Kirkuk between Arabs and Kurds have gained international attention since the US invasion and the unresolved issues over sovereignty and oil rights have been central in Iraqi political disputes. US troops currently play an integral role in mediating the Arab-Kurd tension in the region and both Kurdish and US officials have expressed increasing concern about the potential for increased violent conflict upon US troop withdrawal.

During the run-up to the 2010 elections, a key dispute was how the election law would be applied to Kirkuk. The question was whether to use the 2005 voter list from the Tamim (Kirkuk) region or the 2009 food rations list. While several COR deputies backed the use of the 2005 list, Kurds feared that this list would leave them underrepresented. They argued that Saddam Hussein had tried to "Arabize" Kirkuk by forcing Kurds out of the city and resettling Arabs in their place, leaving Kurds disenfranchised and underrepresented. The issue continues to be highly politicized. Arabs and Turkmen have argued that the recent massive influx of Kurds into the region by far outweighs the effects of Saddam's "Arabization" policy and gives Kurds an unfair advantage in the national elections.[5] The Kirkuk election law dispute highlights the need for a new national census that would increase civilian representation and transparency; however, the debate over a new census is currently being held up in the COR and it is not certain when legislation will be passed on the issue.

[3] As described in the Coalition Provisional Authority Order Number 1: De-ba'athification of Iraqi Society, on April 16, 2003 the Coalition Provisional Authority disestablished the Ba`ath Party of Iraq. This order implements the declaration by eliminating the party's structures and removing its leadership from positions of authority and responsibility in Iraqi society. Source: http://www.iraqcoalition.org/regulations/20030516_CPAORD_1_De-Ba_athification_of_Iraqi_Society_.pdf

[4] Katzman, Kenneth: "Iraq: Politics, Elections and Benchmarks", *Congressional Research Service*, 14 January 2011 at http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RS21968.pdf

[5] Cordesman, Anthony; Derby, Elena: "The Uncertain Politics Behind Iraq's Election", *Center For Strategic and International Studies,* 14 April 2010

2.2. De-baathification

The Kurds were not the only group with grievances during the pre-election period. In early January, 2010, the Supreme National Commission for Accountability and Justice (the successor to the "De-Baathification Commission") disqualified more than 500 candidates because of alleged links to Saddam Hussien's Ba'ath party. This list included several prominent Sunni and secular Shia politicians that were expected to fare well in the elections. The Commission was headed by Ali al-Lami, a Shia who is part of the National Alliance slate, leading many to believe that the decision was an attempt to keep prominent Sunnis off the ballots. While Ali al-Lami argued that the disqualifications were based on law and careful evaluation of candidate backgrounds and not based on sect, several international analysts and organizations spoke out against the bans and called it a considerable blow to the elections' credibility. Humans Rights Watch (HRW) published a report calling for a revision of the law that would require the Commission to make available evidence against those it seeks to ban. HRW also stated that the Commission should appoint officials based on competence and professional integrity, rather than political loyalty of sectarian affiliation.[6]

The debaathification process is perhaps one of the most telling signs of political manipulation and the increased polarization that is having lasting effects on Iraqi governance. Many Iraqis see the process to be politically motivated and consider the Supreme National Commission for Accountability as illegitimate. Several politicians question whether the decisions made by the commission are even binding or legal. Anthony Cordesman, an Arleigh A. Burke Chair in Strategy at the Center for Strategic and International Studies – and one of the leading experts on the Iraq War – called the recent dismissal of the 500 candidates "the worst legacy of pre-election politics.[7]

2.3. Pre-Election Security Threats

In accordance with the Status of Forces Agreement that implements the security relationship between the US and Iraq, on August 31, 2010, US forces formally ended combat missions and began to withdrawal from major populated areas. By December 31, 2010, the overall level of violence in Iraq was nearly 90% lower than at its peak in 2007. Nevertheless, a string of bombings reminded Iraqis that their country was far from secure and that insurgents still had an agenda with elections near and US troop withdrawal on the horizon. On August 25, 2010, at least 50 people were killed in a series of apparently coordinated bomb attacks across Iraq in seven different cities. Both US and Iraqi security officials said that the Islamic State of Iraq, a branch of Al Qaeda, was behind the attacks and that it was clearly an attempt to destabilize Iraqi security forces. Many correlated the delays and political disputes over the election law with the high-profile attacks carried out by insurgent groups in an effort to undermine the government.[8]

2.4. Arriving to an Agreement on the Election Law

After failing to meet several self-imposed deadlines, on December 6, 2009, the major Iraqi political factions approved a new election law. According to the new law, the national elections would take place on March 7, 2010 and use an open list election system. The

[6] Iraq's 2010 national elections, *Human Rights Watch* 25, February 2010, at http://www.hrw.org/en/news/2010/02/25/iraq-s-2010-national-elections
[7] Cordesman and Derby , op cit., p. 25
[8] Sykes, Hugh: "Dozens Killed in Wave of Bombings Across Iraq", BBC, 25 August 2010 at http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-11081603

Council of Representatives would be expanded to 325 seats from the previous 275 and no separate constituency for Iraqis in exile would be established. Exiles and displaced persons would have their votes counted in their province of origin.[9] In regards to Kirkut, the 2009 voter registration list would be used in which Parliament would then review the results after the election to determine whether the number of voters of a particular sect in any given district seemed suspiciously high. [10] The new law also included 15 compensatory seats, eight at-large seats for Christians and seven seats that would be distributed by the top election winners.[11]

The political infighting and the failure to arrive to a consensus that delayed the passing of the election law highlighted the deep rifts in Iraq politics. Legislation stagnated and services went undelivered. Furthermore, the agreement over the election law would most likely not have been possible if it were not for the brokering and intervention of the U.S. and the UN.

3. Election Results and Implications

The March 7, 2010 national parliamentary elections showed a larger than expected voter turnout of 62%, and unlike previous elections, all major ethnic and religious factions participated. With drastic security measures and election-week curfews in place, the majority of Iraqis were able to get to the polls. Sam Dagher, a New York Times reporter based in Kirkut during the elections, stated that election day was exceptionally peaceful given the extraordinary security measures that were taken and the heavy presence by U.S. troops. Blasts did take place in Baghdad and other cities; however, even in Fallujah, a city synonymous with militancy and anti-American rhetoric, citizens made their way to the polls to cast their votes.[12]

The elections resulted in near parity between the secular, Sunni-led Iraqiyya list, and the Prime Minister, Nouri al-Maliki's, nationalist, Shia dominant State of Law (SOL) Coalition. The Iraqi National Movement (Iraqiyya) won the most seats with 91 over Maliki's State of Law coalition, which came in second with 89 seats. The National Iraqi Alliance won 70 seats and the Kurdistan Alliance 43 seats. Although Iraqiyya came out the winner in parliamentary seat numbers, the party lacked the sufficient support to choose a prime minister and appoint ministerial positions. The winning coalition needed to obtain at least 163 parliamentary seats to form a government. According to the Iraqi constitution, the bloc with the largest coalition at the time that parliament is seated has 30 days to try to form a ruling coalition and if they are unsuccessful, the second-largest coalition will try and so on.[13]

[9] Katzman, Kenneth: "Iraq: politics, elections and benchmarks", *Washington: Congressional Research Service*, 14 January 2011 at http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RS21968.pdf
[10] Williams, Timothy: "Iraq Passes Crucial Election Law", *The New York Times*, 8 November 2009 at http://www.nytimes.com/2009/11/09/world/middleeast/09iraq.html
[11] Cordesman & Derby, *op. cit.*, p. 10
[12] Dagher, Sam: "At war blog", *The New York Times*", 21 April 2010
[13] Cordesman and Derby, op cit, p. 10

4. Coalition Formation and Political Alliances

The March 7, 2010 elections kicked off a new phase in Iraqi politics. Without a dominant party that could form a government, the major political factions scrambled to form coalitions that would give them the proper leverage to obtain the necessary 163 parliamentary seats. During this time, major shifts began to take place within past parties and a number of smaller parties and first-time candidates emerged. Newcomers began to challenge incumbents and several politicians abandoned past alliances in favor of forming more secular creations in an attempt to increase their appeal. A new political trend was underway that several analysts have deemed the "emergence of nationalist politics." In short, this consists of political parties putting national concerns such as basic services and security over ethno-religious motivations. This was seen primarily within Iraqiyya – a faction that is led by a Shia but appeals largely to Sunnis – and can also be seen in Prime Minister Maliki's recent political manoeuvres. Even Moqtada Al-Sadr's Sadrist Trent, a movement synonymous with hard-line stances, has incorporated nationalist rhetoric into recent political speeches.[14] The political wrangling and coalition formation process that followed, which will be described in detail shortly, proved to have adverse effects on Iraqi governance and stability throughout this period.

The following provides a quick glimpse at the major Iraqi political alliances and the recent changes that they have undergone:

4.1. Major Iraqi Political Coalitions[15]

State of Law (SOL): On October 1, 2009, current Prime Minister Nouri al-Maliki announced that he and his Dawa party would split from the United Iraqi Alliance (UIA) - the Shia coalition that named him Prime Minister in 2005 - to form the nationalist State of Law Coalition. Campaigning as a secular, Maliki gained support from individuals and relatively small ethnic and religious organizations in joining the alliance. However, he has failed in winning over major personalities and groups to make the coalition truly secular and has not won over any Kurdish groups other than the small United Independent Iraqi Bloc, which represents Shia Kurds, a small minority. SOL currently heads 12 ministerial departments including four very important ones: Security; Interior; National Security and Oil. Analyst note that its success will depend heavily on Maliki's success as a leader and provincial and local leaders' ability to provide services to their constituencies.

Iraqi National Alliance (INA): Iraqi National Alliance is the successor of the United Iraqi Alliance, which has dominated the government since the December 2005 elections. The alliance changed its name after Dawa's withdrawal in 2009 and now is comprised of the Islamic Supreme Council in Iraq (ISCI), the Badr organization, the Sadrist movement, the Virtue Party (Fadilah), and smaller Shia religious groups. The INA has attempted to reach out to both Sunni and Kurd parties; however, with little success. The majority of its representational leaders are Islamist Shia. Both the Badr organization and the Sadrist movement are attempting to clean their malicious images and convince the public that they are able political entities. This will be explored to a greater extent further in the article. The INA and its members control a number of service-sector ministries such as Housing, Resources, and Justice and will be put to the test in improving Iraq's service shortfalls.

[14] *Ibid.*p. 18; Katzman, *op. cit.,* p. 13

[15] The information in this sections can be found at: "Iraqi Elections 2011". *Carnegie Endowment for International Peace*, 2010 at http://www.carnegieendowment.org/publications/special/misc/iraqielections2010/#partyAlliances

The Iraqi National Movement (Iraqiyya): The Iraqi National Movement is the major secular, non-sectarian political movement in Iraq. Its key members are the Iraqi National Accord (Secular Shia) - headed by former Prime Minister Iyad al-Allawi – the Iraqi Front for National Dialogue (Secular Sunni) and the Renewal List (Sunni). The movement largely relies on the strong political personalities of the leaders of these groups. Iraqiyya won a plurality of votes in the March elections, but not enough to form a new government. Several of its candidates were banned from running for political office by the Supreme National Commission for Accountability and Justice due to their former ties to Saddam Hussein's Ba'ath Party; however, they continued to actively campaign for the party. While the party is under Shia leadership, it managed to obtain votes across sectarian lines by focusing more on policy than ethnicity and addressing pressing security and development issues rather than seeking ethnic and sectarian appeal. The alliance between Allawi and Saleh al-Mutlaq, leader of the Iraqi Front for National Dialogue, is based on pragmatic politics as opposed to ethnic identity. Allawi appeals to the sectarian electorate while Mutlaq plays the nationalist card. [16]

The Kurdish Parties: There are three major Kurdish parties: the Kurdish Democratic Party (KDP), the Patriotic Union of Kurdistan (PUK), and Gorran (Movement for Change). The KDP and the PUK are well established and have advocated for Kurdish rights by voting in a unified block. Together they form what is referred to as the Kurdistan Alliance. 2009 marked a shift in Kurdish politics with the emergence of the Gorran party. Gorran ran its own separate list which constituted a significant challenge to the Kurdistan Alliance in Sulaymaniyah Province. As a result, of the 57 COR seats held by Kurds, 14 are held by parties other than the the KDP and PUK. Gorran has 8, the Kurdistan Islamic Union has 4, and the Islamic Group of Kurdistan has 2.[17]

5. Difficulties of Arriving to an Agreement

The large voter turnout for the March elections and the near parity between the two major political parties, State of Law and Iraqiyya, was lauded by the international community as all major ethnic factions turned out to vote. However, the close results were also cause for immediate concern. A June 2010 US Department of Defense report to Congress opened by stating, "Although these results reflect a maturing political identity among the Iraqi people, the lack of a dominant bloc means a slow path toward government formation that will likely continue into and perhaps beyond the summer."[18] The government formation process proved to be slow and complex as expected, displaying the ever-present sectarianism and personal interests that guide Iraqi politics and undermine governance. The eight-month stalemate was referred to by one New York Times correspondent as "utter political dysfunction." This feeling was shared both by many Iraqis and the international community as politicians delayed the formation process while Iraqi citizens suffered. Legislation was stalled, basic services declined, and needs went unaddressed.[19]

[16] Cordesman & Derby, *op cit*., p 17
[17] Katzman, *op cit.*, p.12
[18] US Department of Defense: "Measuring Stability and Security in Iraq", *US Congress, Committee on Foreign Relations* (June 2010) at http://www.defense.gov/pubs/pdfs/June_9204_Sec_Def_signed_20_Aug_2010.pdf
[19] Shadid, Anthony: "Iraq's Last Patriot", *The New York Times*, 4 February 2011 at http://www.nytimes.com/2011/02/06/magazine/06ALLAWI-t.html

The summer of 2010 was long and especially hot given the governments inability to address dire electricity shortages throughout the country. Without a representative government, Iraqis looked on as their elected representatives engaged in political infighting, bargaining and postponements. The key issue was who would gain enough support to form the representative government of 163 parliamentary seats. The 2005 Iraqi Constitution gives that right to "the largest parliamentary bloc." Secular Sunni former Prime Minister and Iraqiyya leader, Iyad Allawi, won the most parliamentary seats and therefore believed that he should be in charge of forming a new government.

However, in an attempt to hold on to the coveted Prime Minister position, Nouri al-Maliki challenged the results in the courts by leading a campaign to disqualify several Iraqiyya winning candidates on the grounds that they had ties to the banned Ba'ath Party. This would set the stage for sectarian based maneuvering, increased polarization and political stalling which all negatively affected Iraqi governance during political stalemate. Maliki argued that the phrase "largest parliamentary block" refers not to the list that wins the most votes in the election, but to the post-election bloc that is largest at the moment the new parliament is seated. Given that Shias form the majority of the COR, this would ensure that the Prime Minister would always be Shia.[20]

5.1 Courting the Kurds

The Kurds have historically enjoyed the role of "kingmaker" in exchange for heavy concessions. This stood true in 2010 as the major Kurdish parties showed no desire to join non-sectarian alliances during the parliamentary elections. With 57 COR seats, the Kurds opted to court both State of Law and Iraqiyya, saying that they would support any nominee who would accept their nineteen demands, which aimed at strengthening the autonomy of the Kurdish region and holding a referendum in Kirkuk in hope of annexing it to the Kurdish region.[21] Other demands, reiterated by the Kurds for years, related to the long-stalled hydrocarbons law and further legal and institutional reform, as well as increased Kurdish representation in state institutions.[22]

Both Maliki and Allawi publicly acknowledged the Kurds' critical role in forming the government. Relations between Iraqiyya and the Kurds had been marked with suspicion throughout the past as the Sunni nationalist element of Iraqiyya has often openly opposed Kurdish autonomy. However, both groups now found themselves in a relationship of mutual need. Iraqiyya needed Kurdish support to form a government and the Kurds needed the support of Iraqiyya if they wanted to maintain hope in tackling issues regarding disputes over Kirkut where there are mixed areas of Arabs (many of which make up Iraqiyya's contstituency) and Turkmen along the border of Kurdistan. Meanwhile, Maliki stated that he was willing to satisfy most Kurd demand in exchange for their support. Allawi was less willing to concede publicly and accused Maliki of making empty promises.[23]

[20] The information in this paragraph was drawn from: Hiltermann, Joost: "Iraq's Summer of Uncertainty", *The New York Times*, 4 June 2010 at http://www.nybooks.com/blogs/nyrblog/2010/jun/04/iraqs-summer-uncertainty/

[21] Kaysi, Danial: "Iraq: Movement Without Progress", Carnegie Endowment for International Peace, 18 October 2010 at http://carnegieendowment.org/publications/?fa=41743

[22] International Crisis Group: "Iraq and the Kurds: Confronting Withdrawal Fears", Middle East Report Nº 103, 28 March 2011

[23] Kaysi, *op cit*., p 2

5.2. The Return of Muqtada Al Sadr

Shia cleric Moqtada Al Sadr is perhaps the most clear example the COR's new identity. Al Sadr began making international headlines after the toppling of the Hussein regime as his fiery public speeches called for the immediate withdrawal of US led coalition forces. In 2006, as his Mahdi Army led the charge in a sectarian civil war by targeting both Sunni and Coalition forces, the International Crisis Group stated that Sadr was now a key to Iraqi stability and must be treated in such a way. In the newly formed Iraqi government, Al Sadr's Islamic Supreme Council of Iraq occupies 40 parliamentary seats, which made his support essential for both Maliki and Allawi in their race to 163 seats.[24]

While Sadr vowed to convert his street movement into a political force, questions remained over how his ascension to power would affect sectarian tensions throughout the county. Just years before, thousands were victims of the violence carried out by Sadr's militia. It would also later be revealed that in return for Sadr's support, Maliki brokered a deal that found over 600 imprisoned individuals (who were believed to be Sadrists) innocent of the violent crimes they were charged with and released from prisons. While the government denies a deal was made, many Iraqis believe otherwise.[25] Sadr and his followers will continue to play a key role in Iraqi governance, a topic which will be explored further along in this paper.

5.3. Political Stagnation and Brewing Discontent

A lack of a dominant party led to a nine-month political impasse in which Iraqi civilians suffered while politicians wrangled for power. Politicians had campaigned on promises of improving basic services such as electricity, running water and sewage; however, delivering these services to the public took a back seat to political maneuvering and sectarian interests. The impasse resulted in legislative stagnation as little tangible progress was made on key legislative issues, causing cuts in social spending on programs like welfare and unemployment. By the summer of 2010, many Iraqis grew tired of the government's incompetency in providing basic needs. Civil unrest began to spread and many blamed corruption for the shortcomings. Most Iraqis only received four to five hours of electricity a day from the Iraqi national electric grid a day. This led to health concerns as hospitals were forced to rely on generators and cases of heat stroke and dehydration skyrocketed among young civilians. In the southern cities of Nasiriyah and Basrah public anger over electricity shortages led to street protests where police responded violently at times. Water cannons were used in Nasiriyah and two were killed in Basrah when police opened fire into the crowd.[26]

By late November 2011, Iraq's leaders had met only four times since the March elections. On Sunday, November 20, 2010, the new speaker of Parliament, Osama al-Najafi, stated that he had received a letter from the government admitting it no longer had enough money to make welfare payments to widows, the unemployed and needy Iraqis and that the

[24] "Iraq's Muqtada Al-Sadr: Spoiler or Stabiliser?", *International Crisis Group*, 11 July 2006 at http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iraq%20Syria%20Lebanon/Iraq/55_iraq_s_muqtada_al_sadr_spoiler_or_stabiliser.ashx

[25] Ottaway, Marina; Kaysi, Danial: "Winners and Losers in the Iraqi Election Battle", *Carnegie Endowment for International Peace*, 10 January 2011 http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=42260

[26] "In Iraq, Electricity Remains Daily Struggle for Families, Businesses", *Public Broadcasting Station*, 3 September 2010. http://www.pbs.org/newshour/bb/middle_east/july-dec10/iraq_09-03.html

government would not be able to resume that aid until a new budget was passed.[27] Iraq has been in a budget crisis since 2009 that has resulted in freezes and cuts in public spending in several sectors. The failure to meet civilian demands for services continues to be one of the major challenges to the politically divided Iraqi government and continued civilian anger could prove to be the most serious threat to the nascent and fragile Iraqi political system.

6. Outsider Intervention and Influence

The political stalemate gained increased attention from the international community as it dragged on and fears began to arise over the future of democracy Iraq. Both the US and Iran would prove to be key players throughout the government formation process. Nevertheless, Prime Minister Maliki insisted that Iraq will maintain strong relationships with the United States, Iran, Turkey and its Arab neighbors without entering into strict alliances that will jeopardize the country's interests. [28] Many prominent Iraqi politicians were at one time politically exiled under the Saddam Hussein's regime and therefore hold strong ties with the countries where they sought asylum. Unfortunately, these countries often have conflicting interests in influencing Iraqi politics.

While Maliki vows to combat foreign meddling in Iraqi politics, analysts have noted that playing the non-alignment card when stuck between two powers (in this case the US and Iran) with conflicting interests is often times difficult.[29] Recently leaked US diplomatic cables revealed by the anti-secrecy organization, Wikileaks, portray Baghdad's current frustration with foreign interference. "All Iraq's neighbors were interfering, albeit in different ways, the Gulf and Saudi Arabia with money, Iran with money and political influence, and Syrians by all means," Iraq's President and the senior Kurdish official, Jalal Talabani, told Defense Secretary Robert M. Gates in a December 10, 2009 meeting.[30]

6.1. US Involvement in Iraqi Government Formation

Since 2005, the US has pushed for an Iraqi government that represents all ethnic and religious factions in the country. Holding provincial elections has been one of the key objectives and benchmarks established by the US to measure political progress in Iraq. Because Sunnis mostly boycotted the December 2005 provincial elections, local governments have been primarily dominated by Shias in the south and center of the country and Kurds in the north.[31] Reversing this process has been one of Washington's key objectives in an attempt to increase Sunni participation and counter Shia dominance throughout the government. Furthermore, an inclusive governing body with significant Sunni Arab participation would counter Iranian influence in backing pro-Iranian Shia military factions in Iraq and reduce Tehran's influence

[27] Healy, Jack; Yasir Ghazi: "Iraqi Leaders Delay New Government", *The New York Times*, 21 November 2010 at http://www.nytimes.com/2010/11/22/world/middleeast/22iraq.html
[28] "Transcipt: Maliki on Iraq's Future," *The Wall Street Journal*, 28 December 2010 at http://online.wsj.com/article/SB10001424052970203513204576047804111203090.html
[29] Ottaway, Marina: "Iraq: An Uneasy American-Iranian Condominium", *Carnegie Endowment for International Peace*, 10 January 2011
[30] Gordon, Michael: "Meddling Neighbors Undercut Iraq Stability", 5 December 2010, http://www.nytimes.com/2010/12/06/world/middleeast/06wikileaks-iraq.html
[31] Beehner, Lionel; Bruno, Greg: "What are Iraq's Benchmarks?", Council on Foreign Relations, 11 March 2008

in the Iraqi political arena. Washington's desire to counter Iranian influence has become increasingly clear as the December 2011 US troop withdrawal date nears.[32].

6.2. The Iranian Factor

With long-time enemy Saddam Hussein out of the picture, Iran immediately sought to extend its influence throughout neighboring Iraq. In early December 2002, during the run-up to the US invasion, exiled Iraqi opposition leaders met in Tehran as a prelude to the Iraqi opposition conference that would be held in London the following week. Several of these exiled Shia leaders such as Abdul Aziz al-Hakim, who would eventually preside over the Iraqi Governing Council, held strong ties with the Islamic Republic. The purpose of the meeting in Tehran was to caucus their strategy in a post-Saddam Iraq. According to former Senior U.S. State Department Advisor to Iraq, David Phelps, "This was when the U.S. government recognized for the first time that a lot of these Iraqi Shia groups were much more beholden to Tehran than they were to us (the US)."[33]

Iraq is of great importance to Iran not just in strategic importance to expand its influence throughout the Middle East, but for cultural and ideological reasons as well. The Shia religion has its roots in southern Iraq where holy shrines of saints that defined the religion are located. When Saddam's regime was toppled, Iran opened its border and millions of Iranian Shia pilgrims flooded into southern Iraq to visit these holy shrines. The massive movement was later deemed the "Shia Revival". The Bush administration never anticipated such an event given the two countries' conflictive past. This also deeply worried Iraq's Arab neighbors. "Not only did Iran have better intelligence than the US and greater connections with Iraqi militias, but it also had the good will of the people," stated Vali Nasr, professor and author of *The Shia Revival*. In Iraq's first free elections in 2005, Iran helped Iraqi Shia to get out the vote and was successful in seeing their allies come to power. For the first time, Shia governed an Arab state.[34]

6.3. Saudi Arabia

Historically, a strong and stable Iraq under Saddam Hussein's rule was a threat to the Saudi Arabia and its Arab neighbors. However, a strong Iraqi state also served as a buffer to a greater rival: Iran. When the US decided to invade Iraq, Saudi Arabia (along with several other Arab countries) supported the effort. But with a sectarian civil war breaking out shortly after the US invasion, and the inevitable future of a Shia-dominated Iraqi government with ties to Tehran in the distance, the Saudi Kingdom began to take action.

Riyadh has increased its political influence throughout the Middle East and particularly in Iraq in recent years. The leaked US State Department file titled "The Great Game in Mesopotamia," shows Maliki's fears of Saudi interference being so great that he asked President Barack Obama during a July 2009 visit to Washington to stop the Saudis from intervening in Iraqi politics which "would give Iran an excuse to intervene also." According to another file, after a meeting in Ankara in February 2010, Feridun Sinirlioglu, a

[32] In a January 2011, John Kerry, US Senator and Chairman of the US Senate Committee on Foreign Relations stated in the introduction of a letter to the Committee that, "The success of our diplomatic mission there will be an important factor in whether Iraq emerges from years of turmoil as a strategic partner or turns toward Iran." At "Iraq: The Transition From a Military Mission to a Civilian-Led Effort", *Committee on Foreign Relations United States Senate*, 31 January 11 at http://www.fdsys.gpo.gov

[33] "Showdown with Iran*", Public Broadcasting Station (Frontline)*, 23 October 2007 at http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/showdown/

[34] *Ibid*

senior Turkish Foreign Ministry official, told an American envoy that "Saudi Arabia is 'throwing around money' among the political parties in Iraq because it is unwilling to accept the inevitability of Shia dominance. The US ambassador to Iraq, Christopher Hill, was also reported saying that the Saudis are using their financial and media resources to support Sunni political aspirations, exert influence over Sunni tribal groups, and undercut the Shia Islamic Supreme Council of Iraq and the Iraqi National Alliance. [35]

6.4. Turkey[36]

Ankara has drastically stepped up involvement in neighboring Iraq in recent years, shifting from a unilateral military presence in the country to an increasingly economic one. The governing Justice and Development Party's (AKP) policy of "zero problems with neighbors" has resulted in normalized relations with all major Iraqi political blocks, and a series of soft power measures has allowed Turkey to deepen its cultural, educational and business ties throughout the country. In the past, Ankara would largely surpass the bordering Kurdish Regional Government and deal directly with Baghdad when dealing with issues in Kurdistan; however, this has changed in recent years as Turkish officials now engage directly with the KRG and have a consulate set up in the Kurdistan capital of Erbil.

Economic integration and geopolitical gains are at the forefront of Turkey's foreign policy towards its southern neighbor. Ankara sees Iraq as key to its energy objectives and economic influence in the region. Given Turkey's strategic location, and with the planned Nabucco natural gas pipeline that would link Turkey with Austria and provide Europe with an alternative to Russian gas, the country has ambitions to soon be the energy hub linking Europe to the East. Years of war, lack of investment and pending legislation regarding oil rights have left Iraq with vast oil reserves that have barely been exploited. Furthermore, Iraq's natural gas sector is believed to contain significant untapped resources which the Government of Iraq would like to develop for domestic consumption and export.[37] Ankara is anxiously waiting for the contentious hydrocarbon laws to pass so that Turkish energy companies can resume production throughout Iraq.

Trade and investment has been another key pillar in recent Turkish-Iraqi relations. Cross-border commerce has skyrocketed in recent years between the two countries, and Turkey has invested especially heavily throughout the Kurdistan region. In 2010, trade reached as high as $6 billion (twice that of 2008), and Turkish officials have stated that Ankara will push for greater border mobility in the future and make the country Turkey's main trading partner. Currently, more than half of all foreign firms in Kurdistan are Turkish as Turkey sees the region as a "bridge" to the Iraqi market.

[35] Tisdall, Simon: "WikiLeaks cables: Saudi Arabia rated a bigger threat to Iraqi stability than Iran", *The Guardian*, 5 December 2010, http://www.guardian.co.uk/world/2010/dec/05/wikileaks-cables-saudi-meddling-iraq

[36] The majority of the information from this section comes from two sources: Fielding-Smith, Abigail: "Turkey finds a gateway to Iraq," *The Financial Times*, 14 April 2010; Weitz, Richard: "Turkey's Influence in Iraq," *The Turkey Analyst*, vol. 4 no. 2, 24 January 2011.

[37]: "Iraq: Country Analysis Brief", *U.S. Energy Information Administration*, 14 July 2010 at http://www.eia.doe.gov/countries/country-data.cfm?fips=IZ

7. The November 11th Agreement

During the nine-month impasse, Washington preceded with extreme caution as it did not want to be seen as an influential actor in the process. However, by late summer 2010, upon Iraqi request, the US boosted diplomatic efforts in an attempt to push through an agreement. Advocating inclusiveness, and with Maliki clearly in the lead for the PM position, reports revealed that President Obama personally asked Kurdish leaders to cede the presidency to Iyad Allawi. However, the Kurds immediately refused, accusing Washington of attempting to "hand-pick" Iraq's leaders.[38]

On November 10, 2010, President Obama, with backing from the Kurds, phoned Allawi to ask his support in backing Maliki in a second term as prime minister and Kurdish leader Jalal Talabani as president. Obama assured Allawi that his party would head the newly-formed National Council for Higher Strategic Policies that would have real executive power. At the same time, Tehran quietly convinced Moqtada Al Sadr's Sadrist Trend - the strongest Shia party resisting Maliki's leadership - to back the Prime Minister. This maneuvering allowed Maliki to secure the 163 seats to form a government.[39]

Finally, on November 11, 2011, Prime Minister Nouri al-Maliki, Kurdistan President Massoud Barzan, and the head of the Iraqiyya coalition, Iyad Allawi, came together to sign an agreement that would start the process of choosing ministerial positions within the COR. This would include all major parties and give representation to all major confessional and ethnic groups. The COR met and soon after elected its speaker, Osama al-Nujeifi, his two deputies, and the president, Jalal Talabani, who then asked Maliki to form the new government. The prime minister would then have 30 days to form a cabinet with approval of the Council of Representatives. Under this agreement, government position had to be apportioned among all major population groups and establish which confessional group is entitled to the control of certain positions. Much like the previous government, Shia would control the post of Prime Minister, Kurds the presidency, and Sunnis the post of speaker of the Council of Representatives.[40]

However, the joy was short-lived and the realities of Iraq's turbulent political makeup were seen just three hours into the parliamentary session approving the government. Iyad Allawi and two-thirds of his political block walked out after failing to force a vote on demands that included a release of detainees and the failure to reverse a decision that disqualified three of their candidates previously loyal to the Ba'ath party. A previous verbal agreement required that the COR reverse the decision made by the Justice and Accountability Commission on the three candidates before the president was to be named. This did not happen, and the walkout ensued. Questions immediately arose in respect to the viability of the new government. The event showed the incredible fragility that will underscore Iraqi politics in the near future.[41]

[38] Rogin, Josh: "Was Obama's Iraq Intervention a Success or Not?", *Foreign Policy*, 11 November 2010 at http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2010/11/11/was_obama_s_iraq_intervention_a_success_or_not
[39] *Ibid.,* p. 1
[40] Ottaway, Marina; Kaysi, Daniel: "Can Iraq's Political Agreement be Implemented?", *Carnegie Endowment for International Peace*, 15 November 2010
[41] Myers, Steven Lee: "Allawi Supporters Walk Out of Iraqi Parliament", *The New York Times*, 11 November 2010

8. Winners, Losers and New Realities

Most analysts consider Maliki to be the big winner in the government formation process as he consolidated his power by holding onto key ministerial positions. The incumbent prime minister will continue as commander and chief of the armed forced and since three crucial ministries—defense, interior, and national security—do not have ministers at present, he directly controls them as well. Moqtada Al Sadr's role as a politician has also been strengthened as his party currently fills 40 parliamentary seats and heads several key ministries, most of which are in the service sectors. Many consider the agreement a big setback for Allawi as he lost out on the prime minister position and the compromise solution that awarded him leadership of the newly formed National Council for Higher Strategic Policies will likely be of little significance.[42]

In a November 20th letter to the New York Times, Vice President Joseph Biden commended Iraqi efforts in forming a new all-inclusive government and described the current situation and what must be done by the US, Iraq and its allies. Biden states that Iraqi security forces have made great strides in recent year; however, they are not yet ready to take on full responsibility and continued US assistance will be necessary. According to Biden, the US must continue to assist Baghdad in integrating Sunnis and Kurds into security forces and help resolve the Kirkuk disputes. The passing of critical hydrocarbon laws and helping Iraq foster private development and pass a national budget will also be on Washington's agenda. To do so, the US Vice President will ask Congress to fulfil budget requests as it is now in Washington's best interest to preserve the gains Iraq has made, prevent the re-emergence of violent extremists and encourage Iraq to be a pivotal U.S. ally in the region. [43] Given the ideological divides and increased polarization within Baghdad, U.S. officials and their Iraqi counterparts will no doubt have their hands full in accomplishing the above.

According to most experts, the key U.S. objectives appear to have been met in large part because of the inclusion of senior Iraqiyya figures in high government positions.[44] Nevertheless, the new realities in US-Iraqi relations were exposed during the government formation period. Washington will no longer be able to direct Iraqi politics; instead, it will attempt to quietly influence Iraqi politicians from the periphery. Also, given Tehran's increased influence over Iraqi policy makers, Washington is no longer the only player in the game. Some suggest that the Islamic Republic would have preferred a candidate from the more Islamist Iraqi Supreme Islamic Council over Maliki;[45] however, Tehran's ties with the increasingly popular Moqtada Al Sadr will no doubt help Iran counter Washington's policies toward Baghdad. Lastly, relations between Maliki and his Saudi neighbors have further digressed. When Maliki was finally awarded the Prime Minister position and the right to form a government, Riyadh did not congratulate the returning prime minister.[46] As a sign of increased tensions, Maliki recently praised the mainly Shia protesters in Bahrain for lashing out against the government and criticised Saudi Arabia for helping to suppress them on behalf

[42] Ottaway, Marina; Kaysi, Danial: "Winners and Losers in the Iraqi Election Battle", *Endowment for International Peace*, 10 January 2011 at http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=42260

[43] Biden, Joseph: "What We Must Do For Iraq Now", *The New York Times*, 20 November 2010.

[44] Rogin, Josh: Was Obama's Iraq Intervention a Success or Not?", *Foreign Policy*, 11 November 2010 at http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2010/11/11/was_obama_s_iraq_intervention_a_success_or_not

[45] Ottaway and Danial, *op cit.,* p.2

[46] Gordon, Michael: "Meddling Neighbors Undercut Iraq Stability", 5 December 2010, http://www.nytimes.com/2010/12/06/world/middleeast/06wikileaks-iraq.html

of the ruling Bahraini family.[47] Most Turks supported the more secular Allawi during the elections, causing slight post-election tensions between Ankara and Maliki. However, growing Turkish influence in Iraq hasn't been objected by any major Iraqi political party. Furthermore, Turk officials have developed ties with moderate Kurdish leaders such as Jalal Talabani and Massoud Barzani.[48]

With the backing of the US, Iran and Moqtada Al Sadr, the Iraqi Prime Minister will most likely find himself cautiously toeing the line if he wishes to take a neutral stance on disputed issues between the rivals. The question remains whether Maliki will opt for political appeasement over pragmatic politics when approaching contentious topics such as US troop withdrawal from Iraq. Long-time rival and newfound kingmaker, Moqtada Al Sadr (who spent three years in voluntary political exile in Iran) now enjoys increased political leverage and several analysts believe that the Maliki-Al Sadr coalition could significantly guide the future of the country. However, this alliance will be extremely fragile as Sadr's supporters have vowed to withdrawal from Maliki's government if there is any attempt to keep a US military presence in Iraq beyond 2011.[49]

9. Protests, Increasing Demands and Effects on Iraqi Governance

Iraq's greatest threat may not come from violent extremists, meddling neighbors or an ill-equipped military; instead, high unemployment, poor basic services and lack of governmental cohesion could be the country's greatest enemy. Four out of five Iraqi's are under the age of 35 and half of the population is under 15. More than half of Iraqi youths are unemployed, and with a per capita income ranking 158th in the world, most young Iraqis see little hope for their future. Furthermore, the county ranks 175 of 178 countries in Transparency International's Corruption Perception Index 2011,[49] and the government's failure to put policy making over political maneuvering has resulted in citizens' basic needs going unattended.

A telling sign of Iraq's dire economic and budgetary troubles was seen in mid-February 2011. A month earlier on December 14th, Iraq's COR authorized negotiations with the US for the purchase of six F-16 fighter jet planes. Shortly after, government spokesman, Ali al-Dabbagh, stated in a press conference that the COR had approved the purchase which would entail a $900 billion down payment for the fighters which the US would deliver over the course of the next three years. Nevertheless, with civil unrest spreading throughout the Arab world, the COR quickly changed direction and on February 16th it was announced that the $900 billion would be directed towards the country's food rations programs which roughly 6 million Iraqis depend on.[50]

This event was significant for several reasons. First, it highlights the country's current long-term economic problems which have led to its dismal ranking in per capita income. Improving Iraq's economic situation will be a mighty task for the COR. However at the same

[47] The World This Week: *The Economist*, p. 8, April 2nd – 8th 2011
[48] Wietz, Richard, *op cit.,* p. 2
[49] Ottaway, Marina: "Iraq: An Uneasy American-Iranian Condominium", *Carnegie Endowment for International Peace*, 10 January 2011; Bazzi, Mohamad: "What Sadr's Return Means for Iraq", *Council on Foreign Relations*, 6 January 2011
[49] The Corruption Perception Index measures the perceived levels of public sector corruption in 178 countries in the world. It can be viewed at http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results

time, the event also signaled that the government is showing signs of responsiveness to the people's struggles. This should be lauded. Unfortunately, Iraq's inability to purchase much needed armament and equipment that will protect its borders and counter domestic insurgent groups will force the country to be reliant on outside help in terms of security. The aircraft purchase would have helped put Iraq on path to controlling its airspace as the country currently depends on US assistance in this matter. This topic will be explored further on in the article. [50]

9.1. Civil Unrest

In early February 2011, Iraqis began taking to the streets to demonstrate their dissatisfaction with current trends in the country. While the protests were not as large as those of Tunisia or Egypt, the demonstrations showed that even a democratically chosen government was susceptible to the revolts. The demonstrations were not homogenous as protesters in different regions organized independently and there was little spillover from one to another. However, the grievances were similar and centered on insufficient services (mainly electricity and food shortages) and government corruption. During Iraq's "Day of Rage", medium-size demonstrations took place in 10 different cities as citizens demanded action from both the central and regional governments.[46]

The protests would have been far larger had it not been for Moqtada Al-Sadr's abstention. Signaling a slight change in the contemporary political current, Al Sadr urged his large Shia following to stay home and give the government six months to address the problems. His followers obeyed. The Sadrist Trend is currently an important political entity which happens to reside over several service ministries. Therefore, it is not in their best interest to see the government weakened or fall.[51]

9.2. Immediate Impacts

Despite the smaller turnouts of the protests when compared to those in neighboring Arab countries, the demonstrations throughout Iraq had immediate effects. Initially Maliki blamed ex-Baathists for causing the unrest and warned that Al-Queda would exploit the situation. Stating security concerns, the prime minister imposed a curfew on vehicular traffic the night before the day of protests. Nevertheless, it didn't take long for Maliki to recognize the legitimacy of the demands. The COR's financial commission declared that the government would create 288,000 jobs once the budget was approved and Maliki announced that the government would make up for the shortage of food rations by allotting citizens a monthly stipend of about U.S $12. Furthermore, in a symbolic gesture, Maliki reduced his yearly salary by half. He then announced that he would not run for a third term and would seek a constitutional amendment imposing a two-term limit of the position. The protests, which in some instances were violent, also triggered a wave of resignations of government and security officials at the provincial level.[52]

[50] "Even a democracy is not immune", *The Economist*, 3 March 2011
[51] Schmidt, Michael: "Iraq's Top Shiite Leaders Urge Delay of Protests", *The New York Times*, 23 February 2011
[52] The information in the paragraph and the following was drawn from: Ottoway, Marina; Anas Kaysi, Danial: "Iraq: Protest, Democracy, and Autocracy", *The Carnegie Endowment for International Peace*, 28 March 2011 at http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=43306

The impact of the protests went far beyond the visible government responses described above and will likely have a lasting impact on Iraqi governance in the near future. The demonstration put pressure on already strained and increasingly fragile political coalitions within the COR, and instead of coming together in an attempt to respond to the public anger, prominent politicians and figures engaged in a tit-for-tat blame game. The central government began to single out provincial officials and call for their resignation while provincial leaders deflected the public anger towards the central government. Grand Ayatollah Ali al-Sistani and ISCI leader, Ammar al-Hakim, openly criticized the government's handling of the protests and voiced their support those involved. Al-Sadr managed to distance himself from the Maliki by saying that the protesters' demands were legitimate; however, that they should give the government time to address the situation. If the government does not meet the people's demands within six months, Sadr stated that he will fully support them.[53]

The protests also resulted in a flare up of sectarian tensions. In late February, Arab and Turkmen planned protests in Kirkut to address corruption and unemployment in the region. Kurdish leaders took immediate action and warned that the protests would lead to attacks against the regional government. Dr. Najmaldin O. Karim, a member of the COR and Kurdish leader, stated that, "The Arab chauvinists were planning to destabilize Kirkut during the protests," and without hesitation in a unilateral act of defiance, Kurdistan President, Masoud Barzani, ordered 8,500 to 12,000 peshmerga troops to surround the city without consulting U.S. or Iraqi authorities. Kurdish officials claimed that the presence was necessary for added security in protecting the city from the "terrorist infiltrators." This exacerbated sectarian tensions in the city and was seen by Prime Minister Maliki as a direct violation to the joint security efforts in place in the disputed area. In a further attempt to deflect the anger away from local authorities, Kurd officials attempted to rouse nationalist sentiment throughout the region. On March 8th, Jalal Talabani, current President of the COR and Kurdish official, declared that Kirkut was "Kurdistan's Jerusalem" and called for a Kurdish-Turkmen strategic alliance against the "terrorists and new occupiers" of Kirkut.[54]

10. Security Issues and Deadlines: Will Pragmatic Policymaking Trump Hard-Lined Politics?

While the security situation in Iraq has improved drastically since the height of sectarian violence in 2007, the country continues to face pressing security issues. Currently, the Iraqi government and security forces rely heavily on assistance from the US As the December 31, 2011US military withdrawal quickly approaches, concerns have risen over post-withdrawal security throughout the country and several questions remain. Will the politically divided COR be able to come together to address the country's most urgent security needs, and will Iraqi politicians fulfil their campaign promises of putting citizen demands regarding security over sectarian politics? Furthermore, Maliki has not fully ruled out the option of an ongoing U.S. military presence of some capacity should the security situation warrant it. Will the increased role of anti-American factions like the Sadrist Trend force Maliki to stick to the

[53] *Ibid.,* pp. 5-6

[54] Gunter, Michael: "New Tensions in Kirkuk as Kurdish Peshmerga Surround City", *The Jamestown Foundation, Terrorism Monitor Volume: 9 Issue: 13*, 1 April 2011 at http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=37735&tx_ttnews%5BbackPid%5D=7&cHash=a0f3bf2635ff5726a11eb93cba667175

established U.S. troop withdrawal date, jeopardizing recent advances made under U.S. guidance?

To better understand the situation in Iraq and the challenges that Washington and Baghdad face, it is necessary to examine two key documents. The first is the Strategic Framework Agreement (SFA) which covers overall US political, economic, and security relationships with Iraq. The second is the 2008 US-Iraq Security Agreement, or Status of Forces Agreement (SOFA), which implements the US security relationship with Iraq. Both of these agreements were signed in November 2008 by the Bush Administration and the Council of Representatives in Iraq. The key difference between the two agreements is the binding legality that they present to the current situation. A recent U.S. State Department report described the SFA as an "aspirational document intended to broaden the US partnership with Iraq beyond security that is short on detail and non-binding." On the other hand, the same report describes the Security Agreement as the legal framework that dictates the terms of the American military presence in Iraq. The Security Agreement required US combat troops to withdrawal from Iraqi population centers by June 30, 2009, and more importantly, it obligates all US forces to leave Iraq by December 31, 2011, unless the Iraqi parliament requests an extension.[55]

10.1. External Threats and Border Control

While Iraq currently has no immediate external threats, border and airspace control have been under increased scrutiny with the US military withdrawal date approaching. Most analyst and military official predict that Iraq will need foreign assistance (most likely coming from the US) to secure its borders in the years to come. In addressing the shortages in border security, Prime Minister Maliki replied, "This is normal for a country whose armed forces were destroyed completely, no fighter jets, no artillery, and no tanks. I mean national security and security from the outside this needs more equipment.[56]

Most of Iraq's shortcomings derive from lack of personnel and equipment, which are often a result of the previously described budget troubles. A recent report to US Congress states that, "Although the Iraqi Army continues to make steady progress toward MEC (Minimum Essential Capabilities),[57] it will not achieve a foundation for defense against external threats before December 2011 because of equipment procurement timelines and subsequent training requirements to complete development of four modern divisions (one mechanized and three infantry). Citing Iraq's budgetary shortfalls, the report later states that, "The trend of under-resourcing the Iraqi air force may lead to a gap in desired organic capacity in December 2011. The Iraqi Air force continues to expand its operational capability, but will not achieve MEC for airspace control."[58]

[55] US Congress, Committee on Foreign Relations United States Senate. (2011). *Iraq: the transition from a military mission to a civilian-led effort* (63-954). Washington DC: US Government Printing Office at http://www.humansecuritygateway.com/documents/CFRUSSenate_Iraq_TheTransitionfromaMilitarytoaCivilianledEffort.pdf

[56] *Ibid.,* pp. 1

[57] MEC is the term being used by the US Dept. of Defense to refer to a standard that indicates that forces "can provide internal security and possess foundational capabilities to defend against external threats"

[58] "Measuring Stability and Security in Iraq" *US Department of Defense* (June 2010) at http://www.defense.gov/pubs/pdfs/June_9204_Sec_Def_signed_20_Aug_2010.pdf

10.2. Internal Security

Iraq's internal security has improved drastically since the peak of sectarian violence in 2007. As of December 31, 2010, the overall level of violence in Iraq was approximately 90% lower than its peak in 2007, and for the third consecutive month, December 2010 set a record for the fewest number of persons killed in attacks, down 151 from the previous month's 2010 record low of 171. While security incidents remain historically low, Iraq continues to face several internal security threats. Violent extremist networks continue to carry out attacks on civilians, government officials and security forces, ethno-sectarian tensions are ever-present, difficulties in integrating minority factions into security and governmental position remain, and a staggering economy and rampant unemployment have caused increasing civil unrest.[59]

10.2.1. Insurgent Attacks and Extremist Groups

Al-Qaeda in Iraq (AQI), Iraq's most prominent terrorist organization, and extremist groups continue to demonstrate their capabilities by carrying out attacks in an attempt to destabilize the country. In 2010, Iraqi-led, U.S.-supported operations continued to sustain pressure or extremist groups and were successful in capturing several top militant leaders. The US Department of Defense reported that as of June 2010, Iraqi and US forces killed or captured 34 of the top 42 AQI leaders, and unlike in past, extremist groups do not currently constitute and existential threat to Iraq's political order.

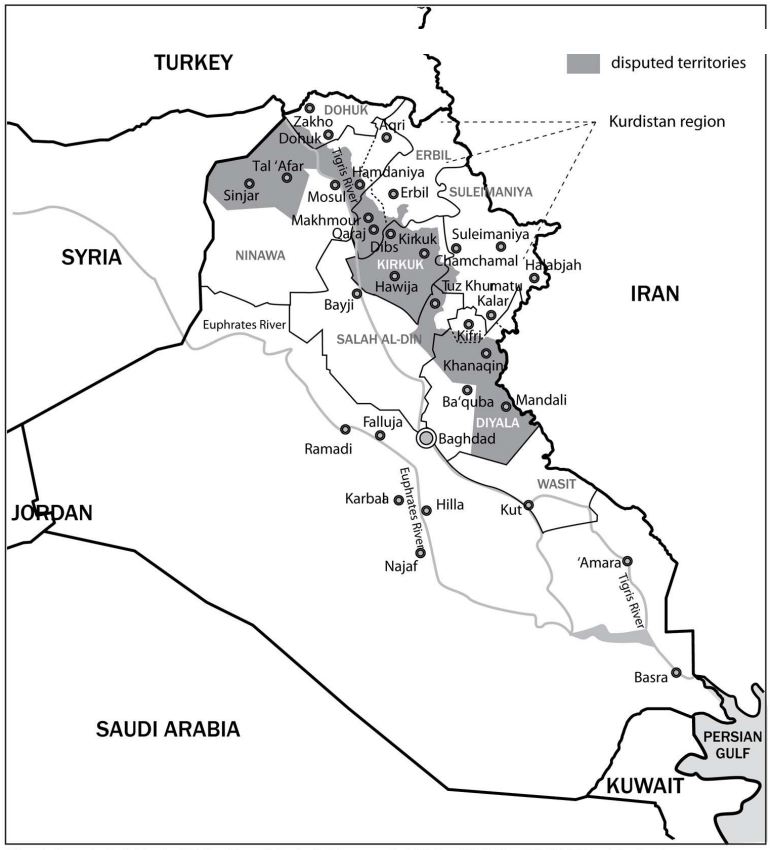
Estimates are inconsistent on the number of foreign fighters that are entering Iraq. The flow of foreign fighters into Iraq is at historical lows, and current estimates place AQI's makeup at 95% Iraqi. However, more recent reports describe the number of foreign fighters in Iraq is increasing. Whatever the official number is, official in both Washington and Baghdad have expressed concern over increased funding to Al Qaeda in Iraq as the US prepares to withdraw. The most recent report to the members of the Committee on Foreign Relations of the US Senate, warned that the period immediately after the military withdrawal may be especially sensitive, as extremist groups test the new defenses and attempt to demonstrate their own relevance. Furthermore, there is concern that continued political instability could benefit extremists and provide them with an opportunity to gain ground.[60]

10.2.2. Ongoing Sectarianism

When establishing the benchmarks that would measure Iraq's political progress, both Washington and Baghdad agreed that serious political reconciliation amongst Iraqi groups would be needed to reduce violence and create a viable government. As a priority, in 2006 A Constitutional Review Committee (CRC) was set up to propose amendments to the 2005 Constitution, which many Iraqis saw as an American-architected compact between Shias and Kurds. The CRC would engage Sunni negotiators in the process. Several key benchmarks of political progress are tied to the ongoing constitutional reform. An April 2011 Report for US Congress states that the CRC filed a final report in August 2008 but major issues remain unresolved and require achievement of consensus among major faction leaders.[61]

[59] Cordesman, Anthony: "Iraq: Patterns of Violence, casualty Trends and Emerging Security Threats", *Center for Strategic and International Studies*, 9 February 2011
[60] Committee On Foreign Relations United States Senate *op cit.,* p. 4
[61] Katzman op cit., p. 30

Sectarian divides ran deep during the government formation period; however, in the end, deals were brokered and alliances, albeit fragile, were made to form the current COR. To the relief of many, ethnic tensions did not provoke retributive sectarian violence like in past years. Nevertheless, core challenges to national unity remain, including contentious hydrocarbon laws, internal boundary disputes between Arabs and Kurds and integrating minority factions like the Sons of Iraq and the Kurdish peshmerga (military forces) into and security forces. Furthermore, sectarianism and separatism continue to challenge Iraqi political and threaten national stability.



This map has been produced by the International Crisis Group. It is a modified version of a similar map appearing in Crisis Group Middle East Report N°80, *Oil for Soil: Toward a Grand Bargain on Iraq and the Kurds* (28 October 2008). Only the northern boundary of the disputed territories has been adjusted to add more detail.

10.2.3. Arab-Kurd Tensions

Arab-Kurd tensions have taken center stage as of late. The approach that the Iraqi government uses to calm these disputes could determine the future of the country. Two key issues regarding security are the disputed internal boundaries between Arab and Kurdish regions and the integration of Kurdish security forces into Iraqi Security Forces. Bilateral progress between Baghdad and the Kurdistan regional government (KRG) in confronting pressing issues has been slow and remain heavily reliant on the US and the UN to mediate disputes and secure the region. Furthermore, sectarian tension has risen throughout early 2011, concerning all parties involved as the US troop withdrawal date nears. A report published in early April 2011 by the United States Institute of Peace described the situation as the greatest threat to Iraq's stability, beyond that of terrorist groups such as Al Queda.[62]

The territorial dispute over oil-rich Kikuk, the name for three separate but overlapping entities - city, governorate and oil fields - is central in Arab-Kurd tensions. Kirkuk and several other cities in the region are ethnically mixed between Arabs, Kurds and Turkmen. As previously described, the region has been prone to political jockeying via population relocation in the past, causing controversy over voting rights come election time. The ethno-political tensions over the disputed territories have gone largely unresolved. The nine-month political impasse largely revolved around which party would meet the Kurds' 19 demands and topping the list was the implementation of the 2005 constitution which, as the Kurds see it, should result in the incorporation of Kirkut and other disputed territories into the Kurdistan region. After gaining Kurd support to form a government, Prime Minister Maliki signaled that

[62] Arango, Tim: "Kirkut Tensions Highlight Concerns Over U.S. Troop Exit", *The New York Times*, 7 April 2011 at http://atwar.blogs.nytimes.com/2011/04/07/kirkuk-tensions-highlight-concerns-over-u-s-troop-exit/?pagemode=print

he was willing to agree to most of the power-sharing claims. However, this is likely to be a slow moving process, and many analysts remain skeptical of the government's ability to realize tangible advances. In a recent interview, Maliki pointed out that redrawing the borders of a province would need a decree from the presidential council and approval by parliament. Given the COR's recent inability to achieve effective legislation in a relatively short period of time, the territorial disputes (along with the regional census legislation) will not likely be resolved in the near future.[63]

In an effort to ease tension and prevent violent conflict, in 2009 the US military established 'Combined Security Mechanisms' in which Arabs, Kurds, and American security forces operate checkpoints and conduct joint patrols in four provinces along the Arab-Kurd trigger line (the line of control between the Iraqi army and the Kurdish peshmerga that runs along the disputed region's border). The Combined Security Mechanisms have been successful in reducing violent attacks along the disputed internal boundaries. In 2007, the Kirkuk police and Ministry of Interior reported 919 roadside bombs in Kirkuk, while in 2010 the number was reduced to 142. However, as the US military draws down, sectarian tensions and increased concern have surfaced and many doubt that the Iraqi Government will be able to maintain the integrated security along the internal border region once US troops withdrawal. The US State Department has stated that the US military presence is "the glue" that holds together cooperation between the Iraqi army and Kurdish peshmerga, leading several Kurdish officials to call for a prolonged US military presence. [64]

10.2.3.1 Pending Oil Legislation

A key issue in the disputes between Baghdad and the KRG is the Kurds' ability to export oil that is discovered and extracted in the KRG region. Oil exports from the KRG have been suspended since late 2009. While the Kurds want Baghdad to use part of their petroleum revenues to pay international investors and companies that are performing the extraction and exportation in the north, the southern and central regions of the country are pressing revenues to go towards greater social services.[65] According to Denise Natali, a specialist in Kurdish issues at the Institute for National Strategic Studies, "The 2005 Constitution - which, in an attempt to prevent a tyranny of the majority - left revenue and resource-sharing between Baghdad and its provinces unclear, which in turn undermined the viability of development projects."[66] Iraq's economy will depend on future oil production. Oil laws that ensure equitable distribution of resources continue to be stalled in the COR and enacting and implementing them accordingly will take great political will in an attempt to get Iraq's economy and development efforts on the right track.

10.2.4. Sunni Marginalization and the Sons of Iraq

Sunni-Shia tensions escalated after the removal of the Hussein regime, resulting in an eventual civil war that cost the lives of thousands. In an attempt to avoid Sunni marginalization and increased Iranian influence over the Shia-dominant political parties in Iraq, the US continuously called for an all-inclusive government that represents the country's electorate. The Sunni Awakening, a movement comprised of Sunni tribal leaders who recruited the "Sons of Iraq" (SOI) fighters was seen as a pivotal step towards increased Sunni

[63] Iraq and the Kurds: Confronting Withdrawal Fears, International Crisis Group, Middle East Report Nº 103, 28 March 2011
[64] US Congress, Committee on Foreign Relations United States Senate *op cit.,* p.6
[65] Katzman, *op cit.,* p. 18
[66] Natalie, Denise: "Iraq's Petroleum Impasse", *Arab Reform Bulletin*, 2 March 2011

integration into national political and security apparatuses. The movement has been largely credited for turning Iraqi Sunnis against Al Qaeda-linked extremists in Iraq.

Sunni tribes largely abstained from the December 2005 elections as their attention was focused primarily on the severe violence in the Sunni provinces (particularly Anbar). This led to further marginalization and political disenfranchisement of the Sunni population. The 2009 provincial elections saw increased Sunni political participation, leading many to hope that the Awakening movement would become a political force in empowering Sunnis. However, the March 2010 parliamentary elections were a serious setback to the Sunni Awakening movement. The movement presented little political organization and suffered from infighting and internal divisions during the run-up to the elections.[67]

As U.S. Vice President Joe Biden stated in his November 2011 letter, further Sons of Iraq integration into the ISF will be integral to Sunni integration efforts. As of January 2011, about half of the SOI (about 50,000) have been integrated into the ISF or given the civilian government jobs they were promised. The process has proven to be slow and negative perceptions have surfaced among the SOI. Furthermore, the Sunni community remains concerned about SOI leader arrests, attacks by AQI insurgents, late payment of salaries, and halted transitions to permanent government jobs.[68]

The SOI transition throughout 2010 was marked by government pay freezes that resulted in defection by SOI fighters in large numbers. Should this continue, an incomplete integration process could have serious repercussions on Iraqi security and sectarian violence. SOI fighters have taken on increased risks and the wake of the 2010 elections saw a string of attacks and assassinations against Awakening members, including the killing of more than 40 people by a single suicide bomb in Baghdad. Throughout October and November 2010, there were 34 attacks against the SOI that resulted in 17 deaths. These increased attacks, coupled with the failure to be paid for their work, have resulted in the resignation of thousands of Awakening fighters. This has caused great concern as reports have surfaced that hundreds of fighters appear to have rejoined Al Qaeda.[69]

11. An Ongoing US Troop Presence?

There are currently around 47,000 US military troops in Iraq, all of which are scheduled to withdrawal from the country by the end of December 2011, as stated in the US-Iraq Security Agreement. These troops carry out a non-combative role, largely assisting and training the Iraqi Army and the Iraqi Security Forces. Most analysts believe that extended US military presence in the continued training and capacitating of Iraqi Security Forces, as well as acting as a mediator for internal disputes, would be beneficial for the country.

The December 31, 2011 US troop withdrawal date has become an increasingly polarized topic both in Baghdad and along the Beltway. Most experts agree that the Iraqi government will not be fully capable of overtaking full security responsibilities by the established date. Military officials in both countries have stated that the date should be postponed to assure maximum Iraqi capacity; however, while not entirely out of the question,

[67] Katzman, K., *op. cit.,* 17
[68] "Awakening movement in Iraq", *The New York Times* 19 October 2010
[69] Cordesman, Anthony: "Iraq: Patterns of Violence, Casualty Trends and Emerging Security Threats", *Center for Strategic and International Studies*, 9 February 2011

a bi-lateral agreement that would extend US military presence seems to be unlikely. Prime Minister Maliki is in a no-win situation. Maliki has clearly stated that the withdrawal of all US troops is scheduled for December 31, 2011, and that is when the last American soldier will leave. However, Maliki did mention that an extension to the agreement would be possible, but only if the new government with parliament's approval wanted to reach a new agreement with Washington.[70] Given the dynamics of the new COR, this will be unlikely as many politicians and prominent leaders see a continued U.S. presence as an infringement to Iraq's sovereignty. Moqtada Al Sadr and his political block have vowed to withdrawal from Maliki's government if the prime minister attempts to keep US forces in Iraq beyond December 2011.

The Iraqi Army and Security Forces are predicted to fall short of several Minimum Essential Capabilities by December 2011. The US State Department projects that security gaps will remain in logistics, maintenance and sustainment, cross-ministerial intelligence and information sharing, conventional defense capabilities of the army, transition to police primacy and control of airspace and enforcement of air sovereignty. From Washington's perspective, recent successes are largely due to the less visible role that US security forces carry out on a daily basis. A January 2011 State Department reports states: "Complicating matters, Iraq's political leadership may not fully appreciate how integral U.S. military support is to buttressing the Iraqi army's basic capabilities. In large part operating behind the scenes, American troops still provide critical administrative and logistical functions, skills the Iraqi forces have yet to master."[71] Additionally, it is widely recognized that US forces are playing an integral role in calming sectarian tensions throughout Iraq. The Combined Security Mechanisms put in place to ease Arab-Kurd tensions are a prime example, and the Kurds have long advocated an extended US presence. Recently, Nahida al-Dainni, a Member of Parliament from Iraqiyya, voiced his concern over the disputed territories: "This area will be a civil war if U.S. troops leave," he stated.[72]

11.1 Gates's April Visit

Recent events have indicated the realities of security concerns in Iraq and the complicated politics that will accompany policymaking decisions in the near future. In early April 2011, US Defense Secretary Robert Gates visited US forces in Iraq. During his visit, Gates made public which has up until now been private talk. The Defense Secretary stated that US troops could stay in Iraq well beyond the December 2011 deadline, carrying out what he described as an "assist and advise" role.[73] Maliki has not yet signaled whether or not he is leaning towards an extension of US military presence. Under the terms of the security agreement, the Iraqi government would have to ask the United States to extend its presence. Should Baghdad seek an extension, the petition would have to be made soon as US forces are currently planning for their withdrawal by the end of the year.

The current security situation combined with the new dynamics of the COR puts Maliki in a very tough situation and could jeopardize national stability in the near future. While Secretary Gates visited US troops throughout Iraq, followers of Moqtada Al-Sadr (mostly Shia underclass) took to the streets demanding an end to American military presence. Sadr sent a message to the crowd stating that he would reconstitute his militia, the Mahdi

[70] *Wall Street Journal, op cit*., p.3
[71] Committee On Foreign Relations United States Senate, *op. cit.,* p. 5
[72] Bumiller, Elisabeth; Arango, Tim: "Gates Says Some Troops May Remain in Iraq for Years", *The New York Times*, 8 April 2011
[73] *Ibid*., p 1

Army, if the American military did not leave at the end of this year. The anti-American Shia cleric that was behind much of the sectarian violence during the years of civil war made it clear that a US troop extension will be met with military resistance.[74] Had it not been for Sadr's support, Maliki would not be Prime Minister. So the Iraqi parliament must now choose between extending a moderate US troop presence that would continue to carry out an "assist and advise" role, or appease Sadr and other hardliners and stick to the established timeline, leaving the Iraqi state to take full responsibility of security matter, regardless of MEC statuses.

12. Conclusion

Iraq has made great strides in recent years in transitioning from an autocratic state to an all-inclusive representative democracy. The March 2010 parliamentary elections were a major step towards increased political participation across ethnic lines, and while a political stalemate ensued, insurgents were not able to capitalize on the situation by tearing the country apart along sectarian lines. Security has drastically improved in recent years, and many analysts have praised the Iraqi government and security forces for dealing with the recent protests far better than many of their Arab neighbors. Nevertheless, While Iraq has made significant progress on several fronts, the country continues to be politically unstable and several questions remain unanswered:

1) What short and long-term effects will the recent protests have on Iraq's regional and national government? Will politicians now make greater attempts in improving the livelihood of their constituents, or will they continue the corrupt practices that caused many of the protests in the first place?

2) Insurgents continue to carry out attacks on civilians, government officials and security forces. What effects will these attacks have on internal stability, and what steps will the COR take to increase security throughout the country?

3) As time ticks away, how will the COR confront the US troop withdrawal deadline? Will political factions put ideological differences aside and ask for an extended US presence where needed?

4) How will the Iraqi government tackle the pending big issues that will determine the future of the country? Several advances must still be made regarding issues such as oil revenue sharing, disputes over contested territories, integration of Kurds and Sunnis into security forces, the ongoing debaathification process, etc.

5) How will regional actors continue to influence stability in Iraq?

6) And finally, to what extent will Iraq's economic and budgetary problems continue to undermine security throughout the country?

[74] Arango, Tim; Ali D. Khalid: "Iraqis Protest U.S. After Comments From Gates", *The New York Times,* 9 April 2011

Since March of 2010, Iraqi politics has been marked by an ongoing political chess match directed by party leaders with personal interests, sacrificing any hope for pragmatic policymaking. Iraq's political, economic and security struggles will only be resolved if the COR can effectively put policy making over sectarian politics and pass essential legislation regarding the key issues previously described. This will not be easy and given the recent upsurge in blame-game politics, it might not be likely. The Iraqi people's patience is running thin and demands will continue if results are not produced. If the central and regional governments continue to fail their constituents, we can expect an increasingly volatile and unstable Iraq in the near future. Or, the military forces, which are increasingly fed up with the political instability and lack of political solutions, could end up restructuring the political system.

LA ESCUELA ISLAMISTA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL DESARROLLO

Antonio Luis Hidalgo-Capitán [1]
Universidad de Huelva

Resumen:
En este artículo estudiamos el pensamiento islamista sobre desarrollo por medio de la construcción retrospectiva de la escuela islamista de la Economía Política del Desarrollo.
Hemos tratado de responder a la pregunta de si existe una escuela islamista del desarrollo, y para ello hemos estudiado el origen y la evolución del pensamiento islamista sobre desarrollo, hasta identificar a los principales centros de producción del pensamiento islamista sobre desarrollo, los principales autores, la vinculación entre ellos y sus principales obras. Posteriormente, hemos tratado de extraer de dichos textos una concepción islamista del desarrollo y hemos elaborado una síntesis compilatoria de los principales tópicos que se localizan en aquellos documentos (la reacción frente al colonialismo y neocolonialismo y las bases económicas y políticas del desarrollo de los países islámicos).
Llegamos a la conclusión de que existe una escuela islamista del desarrollo que estaría formada por aquellos autores que se han acercado al estudio del desarrollo y el subdesarrollo de los países musulmanes, partiendo de la premisa de que el Islam no es sólo una religión sino también es una forma de organización económica, social y política del Estado derivada del Corán, y que, por tanto, rechazan la separación entre la religión y el Estado.

Palabras clave: Economía Política; desarrollo; subdesarrollo; islamismo; sistema económico islámico; Economía Islámica.

Abstract:
In this article we study the Islamist thought on development by means of the retrospective construction of the Islamist school of Political Economy of Development. Our purpose is answering this question: Does an Islamist school of the development exist? To do it, we have studied the origin and the evolution of the Islamist thought on development, up to identifying to the key Islamist centres of production of thought on development, the key authors, the relationships between them and theirs most principal papers. Later, we have tried to extract an Islamist conception of the development from the above mentioned texts and we have elaborated a synthesis of the principal topics located in those documents -the reaction to the colonialism and neo-colonialism; the economic and political foundations of the development of the Islamic countries-. After this, we concluded that an Islamist school of the development does exist. This school is integrated by those authors who have focused the study of the development and the underdevelopment of the Moslem countries considering that Islam is not only a religion but rather a way of economic, social and political organization of the State, derived from the Koran, rejecting therefore the separation between religion and State.

Keywords: *Political Economy; development; underdevelopment; Islamism; Islamic economic system; Islamic Economics.*

Copyright © UNISCI, 2011.
Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

[1] Antonio Luis Hidalgo-Capitán es experto en temas de Economía Política Internacional y del Desarrollo. Es Profesor Titular de Economía Aplicada en la Universidad de Huelva. Ha sido Experto Internacional Invitado del Sistema Económico Latinoamericano, Investigador Visitante en la De Montfort University del Reino Unido y Profesor Invitado en las Universidades de Costa Rica, Centroamericana (Nicaragua), Andina Simón Bolívar (Ecuador), Tecnológica de Santiago (República Dominicana), de Guadalajara (México) y de La Habana (Cuba). E-mail: alhc@uhu.es.

1. Introducción

La Economía Política del Desarrollo es aquella rama de la Economía Política Global o Nueva Economía Política Internacional dedicada al estudio del tópico del desarrollo. Al ser la Economía Política Global una especialidad académica multidisciplinar de la que participan, principalmente politólogos (especializados en Relaciones Internacionales) y economistas (especializados en Economía Internacional), pero también juristas, antropólogos, geógrafos, sociólogos y otros intelectuales, sus trabajos suelen atender a la multidimensionalidad de los fenómenos objeto de estudio[2]; así, los trabajos de Economía Política Global centrados en el estudio del desarrollo, es decir, los trabajos de Economía Política del Desarrollo analizan dicho fenómeno como algo más que un mero fenómeno económico (desarrollo económico), es decir, como un fenómeno multidimensional que requiere de la utilización de variables económicas, pero también políticas, y sociales, y culturales, y geográficas…[3]

A partir de este enfoque, nuestro objeto de estudio será la reconstrucción histórica del pensamiento sobre desarrollo, tomando como referencia de análisis la actual Economía Política del Desarrollo, es decir, aplicaremos la retrospección (perspectiva absolutista de Blaug[4]). Pero, como ya hicieran Hunt e Hidalgo-Capitán para la Economía del Desarrollo[5], utilizaremos también el enfoque de los paradigmas competitivos de Khun[6] (perspectiva relativista de Blaug[7]), al entender que el pensamiento sobre desarrollo evoluciona dentro de comunidades epistemológicas bajo las cuales se determina la validez de sus estudios. A dichas comunidades respecto del desarrollo, formadas por economistas, politólogos, juristas, sociólogos, geógrafos y antropólogos, fundamentalmente, las denominamos escuelas del desarrollo, o en retrospección, escuelas de la Economía Política del Desarrollo. Dicho de otro modo, las escuelas de la Economía Política del Desarrollo que vamos a identificar son una reconstrucción retrospectiva (perspectiva absolutista), pero la validez de sus estudios debe ser determinada en el contexto de cada comunidad epistemológica (perspectiva relativista).

En un reciente trabajo, Hidalgo-Capitán identifica siete escuelas de pensamiento sobre desarrollo, la de la modernización, la estructuralista, la neomarxista, la neoliberal, la alternativa, la neoinstitucionalista y la islamista[8].

---

[2] Véanse, por ejemplo, Martínez González-Tablas, Ángel (2000): *Economía Política de la Globalización*, Barcelona, Ariel; Woods, Ngaire (2001): "International Political Economy in an age or globalization", en Baylis, John y Smith, Steve (2003): *The Globalization of World Politics*, Nueva Cork, Oxford University Press, pp. 277-98; o Bustelo, Pablo: "Enfoque de la Regulación y Economía Política Internacional. ¿Paradigmas convergentes?", *Revista de Economía Mundial*, nº 8, (2003), pp. 143-173.

[3] La Economía Política del Desarrollo ha sido definida y analizada en profundidad en un reciente artículo publicado por la *Revista de Economía Mundial* (Hidalgo-Capitán, Antonio Luis (2011): "Economía Política del Desarrollo. La construcción retrospectiva de una especialidad académica", *Revista de Economía Mundial*, nº 29); otros autores que utilizan dicho enfoque serían, por ejemplo: Bates, Robert H. (2001): *Prosperity and Violence. The Political Economy of Development*, Nueva York, Norton; Nef, Jorge (1995): *Human Security and Mutual Vulnerability. The Global Political Economy of Development and Underdevelopment*, Ottawa, International Development Research Centre; u Oya, Carlos y Santamaría, Antonio (eds.) (2007): *Economía Política del Desarrollo en África*, Madrid, Akal.

[4] Blaug, Mark (1962): *Teoría económica en retrospección*, ed. 1985, México, Fondo de Cultura Económica.

[5] Hunt, Diana (1989): *Economic Theory of Development. An Analysis of Competing Paradigms*, Londres, Harvester Wheatsheaf; e Hidalgo-Capitán, Antonio Luis (1998): *El pensamiento económico sobre desarrollo. De los mercantilistas al PNUD*, Huelva, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva.

[6] Khun, Thomas (1962): *La estructura de las revoluciones científicas*, ed. 2005, Madrid, Fondo de Cultura Económica.

[7] Blaug, *op.cit.*

[8] Hidalgo-Capitán, "Economía Política del Desarrollo..., *op. cit.*

Pero ¿existe una escuela islamista del desarrollo?; es decir, ¿existe una concepción islamista, más o menos común, del desarrollo, diferente a las de otras escuelas? De ser así, ¿quiénes forman parte de dicha comunidad epistemológica?, ¿cuáles son los vínculos de influencia entre los miembros de dicha comunidad? ¿cuáles son las principales formas de hacer público su pensamiento? y ¿cuáles son los principales tópicos de dicha escuela?

En este artículo vamos a tratar de construir retrospectivamente una escuela islamista de la Economía Política del Desarrollo por medio de la identificación de la citada concepción común del desarrollo (aplicando el esquema de Griffin[9]), de sus principales pensadores (juristas, teólogos, educadores, economistas…), de sus principales documentos (textos académicos, textos biográficos, ensayos, discursos, epístolas, proclamas…) y de los tópicos más importantes que se recogen en ellos (desarrollo y subdesarrollo, bases económicas del desarrollo y bases políticas del desarrollo).

Para ello comenzaremos por estudiar el origen y la evolución del pensamiento islamista sobre desarrollo, aplicando técnicas de referencias cruzadas y bibliografía recursiva, hasta identificar a los principales centros de producción del pensamiento islamistas sobre desarrollo, los principales autores y la vinculación entre ellos, y, a partir de las páginas Web de los aquellos y de búsquedas en la red sobre éstos, localizar sus principales obras[10]. Posteriormente, trataremos de extraer de dichos textos, fundamentalmente de la bibliografía activa, pero también de la pasiva, una concepción islamista del desarrollo y realizaremos una síntesis compilatoria de los principales tópicos que se localizan en aquellos documentos.

La principal limitación con la que nos encontramos, y ello evidentemente introduce un sesgo en la investigación, es que gran parte de los autores islamistas escriben en árabe, urdu o persa[11] y los académicos occidentales dependemos de la existencia de traducciones a nuestras lenguas para tomarlas en consideración[12].

No obstante, antes de continuar debemos aclarar la utilización del término "islamista", en lugar de "islámica", para referirnos a esta escuela. Nosotros entendemos por "islamismo" aquella ideología que sostiene que el Islam no es sólo una religión sino que también es una forma de organización económica, social y política del Estado derivada del Corán, y que, por tanto, rechaza la separación entre la religión y el Estado[13].

---

[9] Griffin, Keith (1989): "Pensamiento sobre el desarrollo. La visión más amplia", *Desarrollo*, nº 15, pp. 3-5.

[10] A diferencias de otras escuelas de pensamiento "occidentales", los textos islamistas no se producen sólo en universidades y centros de investigación públicos y privados, sino también en escuelas coránicas, en cárceles (donde han cumplido prisión algunos intelectuales islamistas) y en la clandestinidad (cuando los intelectuales islamistas, en particular yihadistas, si sitúan al margen de la legalidad vigente); por este motivo sus textos y sus vías de comunicación tienen una naturaleza tan diversa.

[11] Las palabras y los nombres propios procedentes del árabe, el urdu o el persa se escriben de manera diferente según la lengua a la que se traducen; en este caso, hemos seguido los criterios de castellanización del *Libro de Estilo* de El País, en http://estudiantes.elpais.es/libroestilo/indice_estilos.htm (1977), a excepción de la bibliografía final en el que los nombres propios de los autores de textos en inglés o francés no aparecen castellanizados.

[12] Pryor, Frederic L. (1985): "The Islamic Economic System", *Journal of Comparative Economics*, nº 9, pp. 197-223.

[13] En principio, se puede ser "islámico" o "musulmán" aceptando la separación entre la religión y el Estado, y de hecho muchos "musulmanes" así lo hacen. Sin embargo, los "islamistas", que suelen rechazar para sí mismos esta denominación y prefieren denominarse "musulmanes", no conciben que se pueda ser "musulmán" sin rechazar la separación entre la religión y el Estado. Ello supone que la expresión "islámico" en el discurso de un "islamista" pueda ser entendida, en la mayoría de los casos, como sinónimo de la expresión "islamista"; sería, por ejemplo, el caso de la "Economía Islámica", cuya expresión vamos a respetar en este trabajo, aunque consideramos que su denominación más adecuada debiera ser la de "Economía Política Islamista".

En una primera aproximación pueden diferenciarse dos variantes del islamismo, coincidente con las dos principales ramas del Islam, el sunísmo y el chiísmo. Los islamistas suníes rechazan la manera en que los musulmanes suníes han vivido el Islam con posterioridad a la muerte de cuarto califa, Alí, (momento en que se produce la escisión de los chiíes) y proponen un retorno a la vivencia del Islam que existía en los tiempos del Profeta Mahoma y los cuatro primeros califas; además defienden el esfuerzo de interpretación individual del Corán, desplazando con ello a los ulemas como interpretes del Islam. En el caso de los islamistas chiíes, al pertenecer a la escuela imaní, consideran que el período de esplendor del Islam se corresponde con los tiempos en que gobernó el Profeta Mahoma y de su yerno Alí; y aunque valoran el esfuerzo de interpretación individual del Corán, siguen considerando muy importante el papel de los mulas y los ayatolás para interpretar los mensajes ocultos del Corán.

El islamismo, como ideología, se encuentra hoy día muy extendido por los ámbitos académicos del mundo musulmán, de ahí la expansión que ha experimentado la escuela islamista del desarrollo, desde los años cuarenta del siglo XX, a medida que dicha ideología se ha ido combinando con las explicaciones del subdesarrollo y las propuestas de estrategias de desarrollo. No obstante, en los últimos años dicha ideología se ha extendido también en los ámbitos urbanos, en particular en aquellas zonas más desfavorecidas.

2. Origen y evolución de la Escuela Islamista del Desarrollo

Aunque los economistas islamistas del desarrollo, propiamente dichos, no aparecieron en las universidades de los países musulmanes y de los países receptores de inmigrantes musulmanes (Reino Unido y Estados Unidos) hasta finales de los años setenta del siglo XX, no podría entenderse su surgimiento sin prestar atención a la evolución histórica del islamismo desde la Edad Media hasta la aparición de la primera generación de islamistas contemporáneos durante la primera mitad del siglo XX.

Dicha primera generación de islamistas estaría formada por el iraní Ruhola Musavi al Jomeini [1902-1989], el indio-pakistaní Abdul Ala Maududi [1903-1979], el argelino Malek Bennabi [1905-1973] y los egipcios Hasán al Banna [1906-1949] y Sayid Qutb [1906-1966]. Los planteamientos políticos de dichos islamistas proceden de al menos tres tradiciones diferentes: la escuela imaní o duodecimana de la rama chií (a la que pertenecía Jomeini); el deobandismo reformador de la escuela hanafí de la rama suní (al que pertenecía Maududi); y el salafismo reformador suní de influencia wahabista (al que pertenecían Al Banna, Qutb y Bennabi).

En el caso del salafismo, sus planteamientos son herederos de una larga tradición de pensamiento político islamista, que comenzaría con el turco Taqi al Din Ibn Taymiya [1263-1368] (que se reveló contra los mongoles a los que acusó de falta de fe islámica); pero alcanzaría su fase más productiva de la mano de los reformadores de los siglos XVIII y XIX[14]: el saudí Muhamad Abd al Wahab [1703-1792]; el yemení Muhamad al Shawkani [1760-1834]; el afgano Yamal al Din al Afgani [1838-1897]; el egipcio Muhamad Abduh [1849-1905]; el sirio Rashid Rida [1865-1935]; y el libanés Ahmad Rida [1872-1953]. El

[14] Los reformadores suníes se enfrentaron en su época con los liberales suníes, de los que derivarían los planteamientos políticos del nacionalismo árabe (e incluso del socialismo árabe) imperante en la mayoría de los actuales gobiernos de los países musulmanes.

salafismo tenía a mediados del siglo XX una gran presencia en Egipto y, en su variante wahabí, en la Península Arábiga.

En el caso de deobandismo, sus planteamientos proceden de la escisión reformista de la escuela hanafí del sunismo impulsada por los indios Muhamad Qasim Nanautavi [1833-1877] y Rashid Ahmad Gangohi [1829-1905]. El deobandismo tenía a mediados del siglo XX una gran presencia en el subcontinente indio.

En el caso del imanismo, sus planteamientos constituyen la ortodoxia del chiísmo, la primera escisión del Islam producida en el año 661, y en concreto se basan en la escuela imaní o duodecimana que sigue las enseñanzas de los doce imanes chiíes. No obstante, el islamismo imanista, por lo que a la vía revolucionaria de implantación del Estado islámico se refiere, tendría importantes influencias del iraní Alí Shariati [1933-1977], contemporáneo de Jomeini. El imanísmo tenía una gran presencia a mediados del siglo XX en Irán, Irak y Líbano.

La primera gran organización político-religiosa islamista fue la Hermandad Musulmana (más conocida como los Hermanos Musulmanes), creada en Egipto (bajo protectorado británico) en 1928 por Hasán al Banna. El pensamiento político de este islamista salafista, cuyo proyecto era relativamente vago y sin mayores referencias a las cuestiones del desarrollo, estuvo influido por Rashid Rida, Abduh, Al Afgani y Wahab. Su obra más conocida sólo se encuentra en árabe y se trata de *Mensajes del Imán Hasán al Banna*, una colección de cartas y mensajes de dicho autor de diferentes fechas; aunque también existen otros documentos en árabe publicados en forma de casetes.

Sin embargo, el gran líder intelectual de los Hermanos Musulmanes fue el Sayid Qutb, cuyo pensamiento político vendría influido por Taymiya, Al Banna y Maududi[15], y que, tras la muerte de este último en 1949, se incorporaría a la organización; este hecho coincidió con la publicación de su obra *La justicia social en el Islam*, texto en el que se recogía uno de los primeros análisis del subdesarrollo del mundo musulmán tras la descolonización y una estrategia de desarrollo. No obstante, el pensamiento político de Qutb se radicalizaría a lo largo del tiempo, en parte por la tortura a la que fue sometido en prisión, hasta llegar a la publicación su última obra *Hitos del camino* en 1966, que fue redactada en la cárcel y que se convertiría en el texto de referencia del yihadismo (islamismo radical y violento); en dicha obra acusa a las sociedades musulmanas de apostasía por haber abrazado el paganismo y exige la aplicación de la ley islámica por parte de los gobernantes de los países musulmanes.

Por otro lado, en la Argelia colonizada por Francia surgió la reacción contra la colonización por parte de intelectuales como Malek Bennabi, cuyo pensamiento venía influido por Abduh y Ahmad Rida. En sus obras *Las condiciones del renacimiento. Los problemas de una civilización*, de 1947, y la *Vocación del Islam*, de 1954, Bennabi responsabilizaba del subdesarrollo a la colonización de los países musulmanes por parte de potencias occidentales y a sus efectos en dichas sociedades tras la descolonización. Otra obra donde se sintetiza el pensamiento de este autor es su autobiografía *Memorias de un testigo del siglo*, publicada en 1965. A diferencia de Qutb, Bennabi fue un islamista moderado.

Una segunda organización islamista fue el Partido Islámico o Yamaat e Islami, fundado por Abdul Ala Maududi en 1941 en la India. Su pensamiento político venía influido por

[15] La influencia de Maududi en Qutb ha sido constatada por varios autores; véase *Kepel, Gilles (1985):* The Prophet and Pharaoh: Muslim Extremism in Egyp, *Londres, Al Saqi, p. 48.*

Taymiya, Nanautavi, Gangohi y Al Banna[16]. Maududi publicó en 1939 su obra *La Yihad en el Islam*, en la que defiende la vía violenta para la implantación universal del estado islámico; ese mismo año publica *Teoría política del Islam*, que luego ampliaría en 1955 en su libro *La Ley islámica y la Constitución*, en los cuales plantea las bases del Estado islámico conformado como califato; posteriormente, en 1941, publica *El problema económico del hombre y su solución islámica*, obra en la que hace una crítica al capitalismo y al socialismo como sistemas económicos proponiendo la instauración de un sistema económico islámico.

Hacia mediados del siglo XX ya se había producido una cierta confluencia y contaminación mutua entre el salafismo wahabista del gobierno de Arabia Saudí, el salafismo de los Hermanos Musulmanes de Egipto y el deobandismo del Partido Islámico de Pakistán, de forma que un pensamiento político islamista más o menos homogéneo se fue extendiendo por todo el Islam suní durante la segunda mitad de dicho siglo[17].

En el Islam chií, el imanismo seguía siendo la escuela principal a mediados del siglo XX bajo el liderazgo de Ruhola Musavi al Jomeini, que se convertiría a la postre en el líder de la Revolución Islámica Iraní, que trajo consigo la implantación de un Estado islámico en 1979. La obra más conocida de Jomeini es *El gobierno islámico*, elaborada en su exilio en la Hawza de Nayaf (Irak)[18] y publicada en 1970, en la que plantea las reformas que son necesarias para establecer un Estado islámico en los países musulmanes; no obstante, la mayor parte de sus mensajes se han publicado en persa, muchos de ellos en forma de casetes. Otro destacado islamista chií sería el iraní Morteza Motahari [1920-1979], discípulo de Jomeini.

Varias son las causas que explicarían el surgimiento de la escuela islamista de la Economía Política del Desarrollo durante los años cuarenta[19]. En primer lugar, la existencia de un pensamiento islamista previo, heredado de los reformadores sunís de los siglos XVIII y XIX, articulado en torno al salafismo, al wahabismo y al deobandismo, y enfrentado al liberalismo suní. En segundo lugar; la toma de conciencia por parte de los intelectuales de los países islámicos del nivel de atraso económico relativo de sus naciones, fruto de la colonización por parte de potencias occidentales no islámicas. En tercer lugar, la aparición de movimientos de liberación nacional en los países islámicos colonizados y neocolonizados (protectorados, presencia de ejércitos extranjeros…) durante el segundo cuarto del siglo XX, que cuestionaban las bondades de la influencia occidental sobre el desarrollo de los mismos. Y en cuarto lugar, la reacción frente al autoritarismo del nacionalismo árabe, representado por los gobiernos de los países islámicos tras su independencia y que se consideraba heredero de la tradición del pensamiento liberal suní del siglo XIX.

El surgimiento de una concepción islamista del desarrollo, puesta de manifiesto por los cinco autores citados, se basó así en el rechazo del capitalismo occidental, como sistema económico por medio del cual alcanzar el desarrollo, y en responsabilizar del subdesarrollo de dichos países a la expansión de dicho sistema sobre el mundo musulmán. De esta forma, los trabajos pioneros de Maududi, Qutb y Bennabi, elaborados durante los años cuarenta del siglo XX, se convirtieron en la base de la concepción islamista del desarrollo que, a finales de los

[16] La influencia de Al Banna en Maududi, pese a pertenecer a corrientes islamistas diferentes, ha sido sostenida por algunos autores; véase Rashid, Ahmed (2000): *Taliban. Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia*, New Haven, CT, Yale University Press, p. 89.

[17] Al Banna influyó en Maududi, Maududi y Al Banna en Qutb y Qutb en el wahabismo saudí.

[18] Las hawzas son seminarios de estudios islámicos chiíes equivalentes a las escuelas coránicas o madrazas suníes.

[19] Al Banna sería un precursor, mientras que Jomeini sería un "fundador" tardío de la rama chií.

años setenta, se popularizó en los círculos académicos de los países musulmanes y entre los académicos musulmanes residentes en países occidentales.

La segunda generación de islamistas, entre los que se encontrarían los primeros economistas islamistas, es decir, los fundadores de la "Economía Islámica"[20], comenzó a realizar sus primeras aportaciones durante los años setenta y ochenta del siglo XX, desde una serie de centros de investigación y de producción intelectual del pensamiento islamista como fueron: la Fundación Islámica de Leicester (Reino Unido), creada en 1973; la Oficina de Investigación de la Economía Islámica de Dhaka (Bangladesh), creada en 1976; el Centro de Investigación de la Economía Islámica de la Universidad Rey Abdulaziz de Yidda (Arabia Saudí), creado en 1977; el Instituto Internacional de Pensamiento Islámico de Herndon (Estados Unidos), creado en 1981; el Instituto de Investigación y Formación Islámica del Banco Islámico de Desarrollo de Yidda (Arabia Saudí), creado en 1981; la Organización Cultural, Científica y Educativa Islámica de la Organización de la Conferencia Islámica de Rabat (Marruecos), creada en 1982; el Instituto Internacional de Economía Islámica de la Universidad Islámica Internacional de Islamabad (Pakistán), creado en 1983; y el Colegio de Economía de la Universidad Internacional Islámica de Kuala Lumpur (Malasia), creado en 1983. Además destaca el papel desempeñado por dos importantes asociaciones: la Asociación de Científicos Sociales Musulmanes (Estados Unidos), creada en 1972, y la Asociación Internacional de Economía Islámica, creada en 1984[21].

De todas ellas, las tres instituciones que más han contribuido a la difusión en inglés de la Economía Islámica tal vez sean: la Fundación Islámica (editora desde 1991 de la *Revista de Economía Islámica*); el Centro de Investigación de la Economía Islámica (editor desde 1989 de la *Revista de la Universidad Rey Abdulaziz: Economía Islámica*)[22]; y el Instituto de Investigación y Formación Islámica (editor desde 1993 de la revista *Estudios de Economía Islámica*).

Entre los primeros economistas islamistas suníes cabría destacar: al indio Muhamad Nejatullah Siddiqi [1931-]; al indio-pakistaní Khurshid Ahmad [1932-]; al pakistaní-saudí Muhamad Umer Chapra [1933-]; al bengalí Muhamad Abdul Mannan [1938-]; al sirio-estadounidense Monzer Kahf [1940-]; al pakistaní Muhamad Akram Khan [1945-]; y al egipcio Abdel Hamid El Ghazali [1937-]. Es muy significativo que cinco de estos autores procedan del subcontinente indio, donde predomina el islamismo deobandista y donde la figura de Maududi está considerada como el primer economista islamista, pese a no haber cursado ninguna titulación universitaria de Economía; de hecho Ahmad, fundador de la Fundación Islámica, fue discípulo de Maududi y casi todos ellos han estado vinculados con la Fundación Islámica, el Centro de Investigación de la Economía Islámica o el Instituto de Investigación y Formación Islámica. No obstante, los trabajos de estos economistas islamistas proceden de una larga tradición de pensamiento económico islámico cuyo principal exponente fue sin duda el pensador tunecino Abderramán Ibn Jaldún [1332-1406], autor de *Prolegómenos. Introducción a la Historia Universal*, publicada en 1382.

[20] La Economía Islámica tiene dos grandes campos de estudio; por un lado, el sistema económico islámico, y por otro lado, la banca y las finanzas islámicas. Mientras el primero está directamente relacionado con el desarrollo económico y es objeto de estudio en este trabajo, el segundo, por tratarse de un tema específico, no ha sido considerado aquí.

[21] Chapra, Muhammad Umer (1996): *What is Islamic Economics*? Yidda, Islamic Research and Training Institute (Islamic Development Bank), pp. 45-46.

[22] Entre 1983 y 1985 este centro publicó la Revista de Investigación en Economía Islámica.

Algunos de estos autores han realizado un interesante trabajo de compilación y comentario de la bibliografía sobre economía desde una perspectiva islámica, destacando los trabajos de Siddiqi, Ahmad y Khan[23].

Entre las publicaciones de Ahmad destacan el trabajo pionero *Desarrollo económico en un marco islámico*, de 1979, y el más reciente *Los retos económicos contemporáneos y el Islam*, de 2002. En el caso de Siddiqi, destaca también su trabajo pionero *Un enfoque islámico del desarrollo económico*, de 1977, así como otros trabajos más recientes tales como *El papel del Estado en la economía*, de 1996, y *Economía. Un enfoque islámico*, de 2001. Chapra, por su parte, en su obra *El sistema económico islámico*, publicado, en 1970, fue uno de los primeros en desarrollar dicho concepto, y posteriormente, en 1996, publicó un interesante *survey* titulado *¿Qué es la Economía Islámica?*; aunque también destacan su libro *Islam y desarrollo económico*, de 1994, y la compilación *El futuro de la Economía. Una perspectiva islámica*, de 2000. Otro trabajo pionero es el de Kahf, que en 1978 publicó *La Economía Islámica. Estudio analítico del funcionamiento del sistema económico islámico*. Mientras que los trabajos más relevantes de Khan son *El reto de la Economía Islámica*, de 1985, y *Un glosario de Economía Islámica*, de 1990. De El Ghazali destaca un *survey* sobre el desarrollo desde la perspectiva islámica, titulado *El hombre es la base de la estrategia islámica para el desarrollo económico*, publicado en 1988.

Aunque la mayor parte del desarrollo de la Economía Islámica procede de la escuela suní, existe una variante chií, de la que el iraquí Muhamad Baqir al Sadr [1935-1980], líder de la Hawza de Nayaf influido por Jomeini[24], es su principal exponente, siendo su obra más importante *Nuestra Economía*, publicada en 1961 y en la que se expone la visión chií de la Economía Islámica.

Varias son las causas que explican el nacimiento de la Economía Islámica, y por tanto, el afianzamiento de la escuela islamista de Economía Política del Desarrollo. En primer lugar, la formación de musulmanes inmigrantes, procedentes del subcontinente indio y de la tradición deobandista, en su mayoría, en las Facultades de Economía de las universidades británicas y estadounidenses. En segundo lugar, el exilio, en la península arábiga, de islamistas salafistas egipcios, en su mayoría vinculados con los Hermanos Musulmanes, durante los años sesenta que permitió una fusión intelectual entre salafismo y wahabismo. En tercer lugar, el aumento de los precios del petróleo durante las décadas de los setenta y ochenta, que enriqueció a la monarquía saudí y a otros gobiernos de los países del Golfo Pérsico, en su mayoría de tradición wahabista, y que propició la existencia de recursos para financiar por todo el mundo centros de investigación e investigadores afines a dicha corriente del islamismo, e incluso a otras. En cuarto lugar, la búsqueda de una tercera vía entre capitalismo y socialismo, entre la teoría de la modernización y la teoría de la dependencia, que permitiera articular una propuesta de desarrollo alternativa para los países islámicos en el

[23] Siddiqi, Mohammed Nejatullah (1978): *Contemporary Literature on Islamic Economics*, Leicester, The Islamic Foundation; Siddiqi, Mohammed Nejatullah (1981): *Muslim Economic Thinking. A Survey of Contemporary Literature*, Leicester, The Islamic Foundation; Ahmad, Kurshid (ed.) (1980): *Studies in Islamic Economics*, Leicester, The Islamic Foundation; Khan, Muhammad Akram (1983): *Issues in Islamic Economics,* Lahore, Islamic Publications; Khan, Muhammad Akram (1984/1985): *Islamic Economics: Annotated Sources in English and Urdu*, Leicester, The Islamic Foundation; Khan, Muhammad Akram (1985): *Challenge of Islamic Economics*, Lahore, All-Pakistan Islamic Education Congress; y Khan, Muhammad Akram (1992): *Economic System of Islam: Bibliography of studies in English published during 1940-1990*; Yidda, Islamic Economics Research Centre.

[24] Jomeini pasó 14 años en la Hawza de Najaf tras su exilio, donde coincidió con Al Sadr; de hecho, la ejecución de éste por parte del gobierno iraquí se debió, entre otras cosas, a su apoyo a la Revolución Islámica Iraní liderada por aquél y a los vínculos que mantenía con él.

contexto de los años setenta y ochenta. En quinto lugar, el triunfo de la Revolución Islámica en Irán y la implantación de la ley islámica en Pakistán en 1979, junto con el fortalecimiento de los gobiernos islámicos de las monarquías del Golfo Pérsico, que propiciaron un gran optimismo sobre la expansión del Estado islámico, a principios de los años ochenta, para lo que se necesitaba un sustento teórico. Y en sexto lugar, la creación de la Organización de la Conferencia Islámica en 1969 y del Banco Islámico de Desarrollo, en 1975, como instrumentos de cooperación y promoción del desarrollo de los países islámicos.

Sin embargo, durante la década de los noventa del siglo XX surgió una tercera generación de islamistas[25], directamente vinculada con el yihadismo[26]. Algunos islamistas radicales suníes[27], decepcionados por la imposibilidad de instaurar un Estado islámico en sus países (por no alcanzar el respaldo popular suficiente en las elecciones o por serles impedido el acceso al poder debido al autoritarismo de los gobiernos liberales), o decepcionados con la forma que adopta el Estado islámico en sus países, se plantean la toma del poder por la vía de guerra santa o yihad contra los "infieles" que detentan el poder. Surgen de esta forma grupos armados islamistas en diferentes países musulmanes (Egipto, Afganistán, Argelia, Marruecos, Pakistán, Filipinas, Sudeste Asiático, Rusia…), considerados terroristas por los gobiernos de los países occidentales.

Entre dichas organizaciones destacan, por ser las primeras, la Yihad Islámica y el Grupo Islámico o Al Gama al Islamiya, ambas creadas en Egipto durante los años setenta como escisiones de los Hermanos Musulmanes; sin embargo, su ejemplo fue seguido durante los años ochenta y noventa por decenas de organizaciones islamistas, hasta confluir, la mayoría de ellas, hacia finales de los noventa y principios del siglo XXI en la red terrorista Al Qaeda, liderada por el saudí Osama Bin Laden [1957-] y el egipcio Aimán al Zawahiri [1951-].

Al Qaeda se creó en 1998 en Afganistán al agrupar a yihadistas salafistas (como Al Zawahiri[28]), wahabistas (como Bin Laden[29]) y deobandistas (como los talibanes afganos, liderados por el mulá Muhamad Omar [1959-][30]). La aparición y expansión de esta organización ha supuesto la globalización de la yihad, por entender que los gobiernos "impíos

[25] Algunos autores se refieren a esta generación de islamistas radicales suníes como "neofundamentalistas", por entender que son una escisión del islamismo que comparte algunos postulados con los "fundamentalistas" o "tradicionalistas"; véase Roy, Oliver (2002): "Neofundamentalismo", en http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/unload/neofund.pdf.

[26] Si bien esta tercera generación de islamistas, al igual que la segunda, tienen en Qutb, Maududi y Jomeini sus principales referentes intelectuales, aquéllos se han preocupado más por desarrollar (y sobre todo aplicar) sus postulados políticos, mientras que los economistas islamistas lo hicieron con los postulados económicos. La mayoría de los economistas islamistas no comparten la vía violenta de toma del poder, ni el terrorismo islamista, aunque sí pueden compartir otros postulados referentes al Estado islámico y el califato.

[27] El islamismo moderado suní se fue "nacionalizando" durante los años noventa, centrando su preocupación en la lucha política nacional y abandonando su condición supranacional; aspecto éste que fue aprovechado por el islamismo yihadista para erigirse como un movimiento supranacional, cuyo principal exponente sería Al-Qaeda (véase Roy, *op. cit.*). No obstante, existen movimientos yihadistas de orientación nacional, como sería el caso de Hamás en Palestina.

[28] Al Zawahiri ya militaba en los Hermanos Musulmanes un año antes de la ejecución de Qutb y estuvo muy influido por su pensamiento, hasta el punto de rendirle homenaje en Al-Zawahiri, Ayman: "Knights under the Prophet's Banner", *Al-Sharq al-Awsat*, (2-10 December 2001), Londres.

[29] Según algunos autores, Bin Laden fue discípulo del hermano de Sayid Qutb, Mohamed Qutb, en la Universidad King Abdelaziz, quien le transmitió las ideas básicas de su pensamiento (véase Kepel, Gilles (2002): *Jihad: The Trial of Political Islam*, Londres, Tauris, p. 314).

[30] Aunque los talibanes afganos no están directamente influidos por el Partido Islámico de Abdul Ala Maududi, sí que lo están por otro partido islamista deobandista pakistaní (véase, Rashid, *op. cit.*, p. 29).

y corruptos" que controlan la mayoría de los países islámicos ("el enemigo interno") no pueden ser derrotados porque cuentan con el apoyo económico, político y militar de los países occidentales ("el enemigo externo"); por tanto, la yihad ha de dirigirse también contra los países (gobiernos, ejércitos, intereses económicos…) que apoyan a los gobiernos "infieles" de los países musulmanes, hasta liberar a dichos países de su influencia y poder conformar un nuevo califato en los territorios de éstos[31]. En la estructura política de Al Qaeda, Bin Laden sería el Emir y Director de Operaciones, mientras que Al Zawahiri sería Subdirector de Operaciones; aunque la mayoría de los analistas coinciden en señalar a Al Zawahiri como el líder intelectual de la organización.

Los textos más destacados del islamismo yihadista serían: *Declaración de guerra contra los americanos que ocupan la tierra de los lugares sagrados*, más conocido como la *Fatwa de Bin Laden*, la *Fatwa de 1996* o la *Epístola Ladenesa*, firmada por Bin Laden y publicada en 1996; *Yihad contra judíos y cruzados*, más conocida como la *Fatwa de Al Qaeda*, la *Fatwa de 1998* o la *Declaración Fundacional del Frente Islámico Mundial*, firmado por Bin Laden, Al Zawahiri y otros tres líderes yihadistas y publicado en 1998; *Caballeros bajo el estandarte del Profeta*, más conocido como *El Manifiesto de Al Qaeda* o la *Autobiografía de Al Zawahiri*, publicado en 2001; y *Carta de Al Zawahiri a Al Zarqawi*, publicada en 2005. En dichos documentos no sólo se hace una defensa de la yihad, sino que en algunos de ellos se defiende también la reinstauración del califato. No obstante, conviene señalar que la mayor parte de los mensajes de los islamistas yihadistas se hacen públicos en archivos de vídeos y de audio colgados en diferentes páginas webs y por medio de la cadena de televisión Al Jazeera.

La defensa del reestablecimiento del califato que hacen los yihadistas es compartida también por algunas organizaciones islamistas transnacionales, tales como los Hermanos Musulmanes y su escisión, el Partido de la Liberación o Hizb ut Tahrir. Dicha organización, fundada en 1953, se ha convertido en un partido islamista global que tiene como principal objetivo el establecimiento de un califato moderno (en principio por la vía pacífica, aunque algunos de sus miembros más radicalizados han abrazado abiertamente el yihadismo). No obstante, entre las aportaciones de los Hermanos Musulmanes que defienden la conformación de un califato islámico por la vía pacífica destaca la de Abdel Hamid El Ghazali, recogida en su obra *El camino al renacimiento de la comunidad islámica de creyentes*, publicada en 2001.

Dentro de la variante chií[32], la implantación del Estado islámico en Irán trasladó la yihad hacia el Líbano, donde la organización islamista Partido de Alá o Hezbolá, liderada por Muhamad Husein Fadlallah [1935-] y fundada en 1979 como respuesta a la ocupación israelí del sur del país, participó como milicia en la guerra civil libanesa [1975-1990] y, más recientemente, en el conflicto israelo-libanés [2006]; así mismo, la invasión de Irak [2003-], por parte de la coalición internacional liderada por EEUU, hizo también que se desarrollará una milicia armada islamista chií, liderada por el clérigo Múqtada al Sáder [1973-], denominada Ejército de El Mahdi y vinculada el partido Bloque Sáder. Por su parte, el actual Líder Supremo de Irán, Alí Huseini Jamenei [1939-], sucesor de Jomeini, en su mensaje *El enemigo interno, el enemigo externo y la guerra psicológica*, de 2007, sin llegar a proponer

[31] El yihadism*o* suní también se encuentra enfrentado con islamismo chií; esto es más evidente en la estrategia seguida por el jordano Abu Muzab Al Zarqawi [1966-2006] en Iraq, aunque dicho enfrentamiento no sea una prioridad para otros yihadistas suníes como Bin Laden o Al Zawahiri.

[32] El yihadismo chií presenta un carácter más nacionalista que el yihadismo suní, pese a los vínculos que existen entre los movimientos yihadistas chiíes (Hezbolá, Bloque Sader…) con los gobiernos de Siria e Irán y a los indicios que apuntan a acciones directas contra intereses occidentales en diferentes partes del mundo atribuidas a yihadistas chiíes.

abiertamente la yihad contra EEUU e Israel, sí que los identifica como el enemigo externo del Islam. Por otro lado, el establecimiento del califato no forma parte de los objetivos del yihadismo chií, en tanto que los imanistas chiíes están a la espera del regreso del imán oculto, El Mahdi.

El surgimiento y la expansión del yihadismo islámico en las últimas cuatro décadas obedecen a varias razones. En primer lugar, a la reacción contra la violencia política (represión, encarcelamiento, tortura, ejecuciones…) empleada por algunos regímenes autoritarios de los países musulmanes contra los islamistas (Egipto, Irán, Irak, Arabia Saudí…), así como la empleada, más recientemente, por los ejércitos y los servicios secretos algunos países occidentales (EEUU, Reino Unido…).

En segundo lugar, a la expansión de los planteamientos islamistas más allá de los círculos académicos, hacia las escuelas coránicas o madrazas y las mezquitas, financiadas con recursos de los gobiernos de los países musulmanes petroleros (Arabia Saudí, Irán…), de forma que el islamismo ha pasado a convertirse en una ideología de liberación para aquellos musulmanes que se sienten oprimidos por la sociedad en la que viven.

En tercer lugar, a la utilización, la formación, la financiación y el aprovisionamiento de grupos islamistas armados, por parte de gobiernos de países occidentales (EEUU, Reino Unido…) como estrategia geopolítica de los conflictos del final de la Guerra Fría (Afganistán…), así como por parte de gobiernos islamistas (Arabia Saudí, Irán, Siria…), en su enfrentamiento contra gobiernos de países musulmanes considerados infieles (Afganistán, Líbano, Israel, Irak…).

En cuarto lugar, a la perpetuación del conflicto árabe-israelí (Palestina, Líbano, Siria, Irak…) y la presencia de tropas militares de países occidentales en territorios de países musulmanes (Arabia Saudí, Somalia, Bosnia, Afganistán, Chechenia, Irak, Líbano…), que sirven de justificación política para la yihad.

En quinto lugar, al triunfo de algunos procesos revolucionarios y golpes de Estado dirigidos por islamistas (Irán, Pakistán, Afganistán, Sudán…), que generó optimismo sobre la posibilidad de la implantación del Estado islámico en todos los países musulmanes por la vía de la exportación de la revolución islámica, y la posterior derrota militar de los islamistas yihadistas combatientes (Líbano, Pakistán, Argelia, Afganistán…), que redirigió la yihad hacia el terrorismo con la esperanza de que sirviera de catalizador para que las masas de musulmanes se sumasen a la revolución islámica.

En sexto lugar, a la marginación que sienten muchos jóvenes de los barrios más humildes de las grandes ciudades de los países musulmanes, donde existen escasas oportunidades laborales para ellos, dado que su nivel educativo es generalmente bajo, aunque suelen estar alfabetizados, así como a la que sienten los musulmanes inmigrantes residentes en países occidentales en los que, por su condición de extranjeros o por su identidad étnico-cultural, se ven obligados a aceptar puestos de trabajo de inferior categoría a los de su cualificación profesional o a vivir en barrios de inmigrantes (guetos) ante la resistencia de muchos propietarios a alquilar sus inmuebles a dichos inmigrantes.

Y en séptimo lugar, al fenómeno de la globalización, que, gracias a los medios de comunicación de masas y al desarrollo de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, ha permitido la interconexión de grupos islamistas tradicionalmente

aislados, y que, gracias al abaratamiento y la facilidad de acceso a los transportes, ha permitido la movilidad internacional de los yihadistas.

Así pues, podemos hablar de tres generaciones de islamistas modernos: los fundadores del islamismo moderno (Al Banna, Maududi, Qutb, Bennabi, Jomeini…); los economistas islamistas (Ahmad, Siddiqi, Chapra, Mannan, Kahf, Khan, El Ghazali, Al Sadr…); y los islamistas yihadistas (Al Zawahiri, Bin Laden, Jamenei…).

3. Características de la Escuela Islamista del Desarrollo

El pensamiento sobre desarrollo de la escuela islamista se puede caracterizar y condensar en los nueve puntos[33].

Primero, entiende el desarrollo como el renacimiento de la sociedad islámica recuperando el esplendor que tuvo durante los tres primeros siglos de historia[34] (época califal), en los que religión y política no estuvieron separados, de forma que la distribución de los recursos disponibles permita cubrir las necesidades de todos los individuos (erradicando así la pobreza) y que éstos tengan las oportunidades adecuadas para el desarrollo de su personalidad y de la más alta perfección posible[35].

Segundo, considera el subdesarrollo como la decadencia de la sociedad islámica, fruto de la colonización europea, primero, y de la neocolonización estadounidense y europea, después, derivadas del alejamiento del Corán por parte de los gobernantes musulmanes, y de gran parte de la sociedad, que mal aplicaron sistemas económicos creados por el hombre (capitalismo y socialismo) en lugar de un sistema económico islámico, creado por Alá y revelado en el Corán[36].

Tercero, identifica como variable clave del desarrollo el Islam, que no sólo sería un conjunto de creencias religiosas sino también un ordenamiento social, por lo que no cabría la separación entre lo religioso y lo político[37].

Cuarto, propone como estrategia política el control del poder, por medio de la participación de partidos islamistas en las elecciones (opción moderada), o por medio de una revolución islámica contra las élites políticas y económicas de los países musulmanes y sus aliados estadounidenses y europeos (opción radical), para de esta forma implantar un Estado islámico, basado en el seguimiento del Corán, la tradición (sunna) y la ley islámica (sharía), como principios de la organización social y económica[38].

[33] El esquema utilizado para identificar las características de esta escuela de pensamiento se basa parcialmente en empleado por Griffin, *op. cit.*

[34] El período considerado de esplendor del Islam varía según los autores, de forma que hay quienes lo circunscriben incluso a los años que van desde la revelación del Corán a la muerte del Profeta Mahoma (véase Qutb, Sayyid (1949): *Social Justice in Islam*, ed. 2000, Nueva Cork, Islamic Publications Internacional), mientras que otros lo extienden hasta la muerte de Alí (véase Bennabi, Malek (1947): *Les conditions de la renaissance: Problème d'une civilisation*, ed. 1992, Argel, Societe d'Edition et de Communication).

[35] Maududi, Abdul Ala (1941): *Economic Problem of Man and its Islamic Solution*, ed. 1992, Lahore, Islamic Publications Limited; y El Ghazali, Abdel Hamid (1988): *Man is the Basis of the Islamic Strategy for Economic Development*, ed. 1994, Yidda, Islamic Research and Training Institute of Islamic Development Bank.

[36] *Ibid.*

[37] El Ghazali, *op. cit.*

[38] Jomenini, Ruhullah Musawi (1970): *El gobierno islámico*, ed. 1999, Granada, Kitab.

Quinto, plantea que el proceso de desarrollo debe consistir en la islamización del Estado y en la posterior reunificación de la sociedad musulmana bajo un nuevo y moderno califato[39].

Sexto, sostiene que la financiación del Estado islámico debe hacerse por la vía de los impuestos (zakat, sadaga, yizia, jums, jaray…) y, en algunos casos, por medio de la nacionalización de determinados recursos productivos (materias primas, petróleo…) y servicios públicos (seguridad social, banca…)[40].

Séptimo, acepta la idea de que el comercio internacional entre países islámicos y no islámicos genera beneficios mutuos, siempre y cuando los contratos se acojan al derecho musulmán, pues el Corán siempre ha defendido el comercio. Algo parecido defiende respecto de otras formas de relaciones económicas internacionales, tales como los movimientos de capitales y de trabajadores, que debieran ser aceptados, salvo en los casos específicos en que no conduzcan al bienestar social de la población (para los que se aceptarían restricciones temporales a dicha movilidad) o en los que dichos movimientos sean contrarios a la sharía (como, por ejemplo, los movimientos especulativos de capital o los prestamos a interés, que estarían prohibidos)[41] .

Octavo, rechaza la monoeconomía, es decir, la aplicación universal de la teoría económica convencional, por entender que las características de las economías islámicas, inspiradas en el Corán, difieren mucho de las de las economías no islámicas, dado que el comportamiento económico de un buen musulmán (el hombre ético u homo islamicus) tendría muy poco que ver con el comportamiento del homo economicus de la teoría económica convencional, por lo que ésta no sería de aplicación para el desarrollo de los países islámicos[42]; aunque por otro lado, aspiran a la aplicación universal de la Economía Islámica[43].

Y noveno, sugiere que todas las variables sociales, incluidas las variables económicas, vienen determinadas por las variables religioso-políticas, esto es, por el Islam[44].

Teniendo todo esto en cuenta, la teoría islamista del desarrollo podría sintetizarse, de forma somera, de la siguiente manera. El fenómeno de subdesarrollo es un proceso de decadencia de la sociedad islámica por su alejamiento del Corán, debido al colonialismo y neocolonialismo a los que la han sometido los países occidentales. Por tanto, la mejor manera de salir del subdesarrollo es propiciar un renacimiento de la sociedad islámica por medio de la islamización del Estado y la reagrupación de la comunidad musulmana bajo un moderno califato, para lo cual es necesario el control de los gobiernos nacionales de los países islámicos por parte de auténticos musulmanes, ya sea por vías pacíficas o violentas.

Así pues, el modelo de desarrollo islamista (económico, político, social, cultural…) no es otro que la aplicación de las instituciones fundamentales del Islam, reproduciendo con ello las

[39] El Ghazali, Abdel Hamid (2001): *The Way to the Revival of de Muslim Ummah*, Al-Falah Foundation, El Cairo; Vick, Karl: "Reunified Islam: Unlikely but Not Entirely Radical. Restoration of Caliphate, Attacked by Bush, Resonates With Mainstream Muslims", *Washington Post*, 14 January 2006; Athena Intelligence (2007): "Hizb ut-Tahrir (HuT) en España", *Athena Intelligence Journal*, vol.2, nº 2, pp. 13-27.
[40] Al-Sadr, Mohammad Baqir (1961): *Our Economics*, ed. 2001, Londres, Bookextra; y Jomeini, *op. cit.*
[41] Sidiqqi, Mohammed Nejatullah: "Principles of International Economic Relations in Islam", en Muhammad Abdul Mannan, Monzer Kafh y Ausaf Ahmad (eds.) (1992): *International Economic Relations from Islamic Perspectives*, Yidda, Islamic Research and Training Institute of Islamic Development Bank, pp. 9-34.
[42] El Ghazali, *Man is…, op. cit.*; y Kuran, Timur (1996): "The Discontents of Islamic Economic Morality", *American Economic Review*, vol. 86, nº 2, pp. 438-442.
[43] Maududi, *op. cit.*
[44] El Ghazali, *Man is…, op. cit.*

bases políticas y económicas del esplendor material y espiritual (desarrollo) de los primeros años de la historia del Islam (que incluiría la regencia del Profeta Mahoma [622-632] y el califato de los califas ortodoxos [632-661]).

Las instituciones fundamentales del Islam, como normas que regulan el funcionamiento de una sociedad islámica son el Corán, la sharía y la sunna, y de ellas derivan otras instituciones menores (zakat, riba, mudharaba, yizia, jums, jaray, sadaga…). A partir de la aplicación de dichas instituciones puede establecerse un sistema económico islámico, fundamentado en la coexistencia de la propiedad privada con la propiedad pública, en la libertad para elegir dentro de los límites de la sharía y en la justicia social basada en la solidaridad y la equidad, y que constituyen la base económica del desarrollo. Sin embargo, dichas instituciones no se pueden aplicar si el Estado no está controlado por auténticos musulmanes, por lo que puede ser preciso recurrir a la yihad para tomar el control del Estado y para mantenerlo, al objeto de convertirlo en un Estado islámico, que termine convirtiéndose en un califato que gobierne a la toda umma; teniendo esto en cuenta, la yihad, el Estado islámico y el califato constituyen las bases políticas del desarrollo, e igualmente derivan de las instituciones fundamentales del Islam.

Conviene señalar que dicho modelo no pretenden retrotraer a la sociedad islámica hasta la Edad Media, sino reconstruir una sociedad islámica moderna sobre los mismos fundamentos (morales, políticos, económicos, sociales, culturales…) que permitieron el esplendor del califato ortodoxo; por tanto, no hay un rechazo a factores de desarrollo como el conocimiento, la ciencia o la tecnología (aspectos estos que fueron característicos del desarrollo islámico medieval), ni a otros procesos relacionados con el desarrollo, como la globalización (ya que se persigue la expansión universal del Islam y la conformación de una umma global y un califato global), la modernización de la agricultura, la industrialización, la terciarización de la economía, la expansión de las finanzas, la conformación de ETNs o los movimientos migratorios.

4. Decadencia, dependencia y renacimiento: la reacción frente al colonialismo y el neocolonialismo

La tesis de la decadencia-dependencia-renacimiento tiene en Qutb y Bennabi sus principales exponentes, aunque ambos se inspiran en tradición de los reformadores salafistas del siglo XIX.

En el caso de Qutb[45], éste viene a sostener que, a partir de la muerte del Profeta Mahoma en el año 632, comienzan una serie de usurpaciones y traiciones (califatos de Omar, Osmán, Omeyas y Abásidas) que terminaron por implantar un régimen no islámico, a pesar de sus apariencias, amparándose en unos supuestos derechos sucesorios, cuando la comunidad musulmana o umma ha de basarse en la igualdad de los creyentes[46].

Para Qutb el papel de un imán no debía ser otro que la gobernación de la sociedad musulmana por medio de la aplicación de la sharía para asegurar la existencia de un orden social islámico; y para ello no era necesaria ninguna reelaboración o actualización de la ley, sino simplemente una administración justa y una súbditos obedientes. En este sentido entiende que los califas se atribuyeron una serie de poderes que no les correspondían, ya que ni siquiera el Profeta Mahoma se denominó así mismo como representante de Alá en la Tierra por respeto a la

[45] Qutb, *op. cit.*
[46] Amin, Samir (1985): "¿Existe una economía política del fundamentalismo islámico?", en *La desconexión. Hacia un sistema mundial policéntrico*, ed. 1988, Madrid, IEPALA, pp. 333-57.

comunidad[47]. Los diferentes califas, con la excepción de Alí, se desviaron del Corán y de las enseñanzas del Profeta y acapararon tierras y riquezas en beneficio de una minoría que monopolizaba el poder y abusaba de él, agudizando así las desigualdades materiales entre los creyentes[48]. En el caso de Bennabi[49], éste considera que el período espiritual en el que los musulmanes de sacrificaban por su creencias alcanzaría hasta la muerte de Alí[50].

Así pues los diferentes califatos que sucedieron al de Alí marcaron el camino de una decadencia moral que trajo consigo la colonización de los países musulmanes por parte de potencias occidentales, que profundizaron aún más las diferencias materiales entre los creyentes[51].

Bennabi[52], por su parte, profundiza en el análisis del efecto de la colonización sobre las sociedades islámicas durante la primera mitad del siglo XX, haciendo hincapié en el doble despojo que ello supuso. Por un lado, la colonización despojó a los musulmanes de sus bienes materiales (tierras, negocios…), generando un empobrecimiento brutal y general de los mismos; y por otro lado, los despojó de su cultura y su moral al imponer los valores modernizantes de la cultura occidental. Y ello tuvo a su vez tres efectos: la reducción de "lo islámico" a un mero barniz en el caso de las élites vinculadas con los colonizadores, la "indigenización" de la mayor parte de la sociedad musulmana, excluida y refugiada en los barrios marginales de las grandes ciudades; y el alistamiento de los campesinos y artesanos arruinados por la colonización en los propios ejércitos de los colonizadores[53].

Pero el efecto de la colonización de los países musulmanes trascendió, según Bennabi[54], más allá del proceso de descolonización, en virtud de la "colonizabilidad". Dicho concepto hace referencia al hecho de que la antigua sociedad colonizada continua construyendo su presente y su futuro en función de un esquema heredado de la colonización, lo que la conduce al camino equivocado del subdesarrollo. El impacto cultural de la colonización es tal que acaba con la cultura autóctona y destruye la autoestima de los colonizados, generando entre otras cosas un complejo de inferioridad de las clases dirigentes y un efecto demostración en el consumo de las mismas, que se materializa no sólo en la importación de bienes de consumo procedentes de las antiguas metrópolis, sino también en la importación de conceptos e ideas. Se genera de esta forma un proceso de dependencia económica y, sobre todo, cultural[55].

También Qutb[56] reaccionó contra las élites dominantes de los países musulmanes descolonizados o neocolonizados, a los que acusaba de haber abandonado la norma divina revelada, es decir, la sharía, para adoptar las normas paganas creadas por el hombre, como las derivadas del derecho positivo procedente de las potencias extranjeras. Dichas potencias, con intereses económicos en los países musulmanes, afianzaban en el poder a estas minorías, permitiendo con ello el mantenimiento de regímenes laicos, corruptos y autoritarios, que a su vez

[47] *Ibid.*
[48] *Ibid.*, pp. 342-343.
[49] Bennabi, *op. cit.*
[50] Al-Ahmar, Fulla: "Sayyid Qutb and Malik Bennabi's Thought: Comparation and Constrast", *Tribune Libre*, 2006, en http://www.hoggar.org/pdf/Diwan/QutbBennabi.pdf, p. 6.
[51] Bensaada, Mohamed (2000): "Approche socio-historique des théologies islamiques de la libération", *Alternatives Sud*, vol. 7, nº 1.
[52] Bennabi, Malek (1965): *Mémoires d'un témoin du siècle*, Argel, Éditions Nationales Algériennes.
[53] Burgat, François (2005): *El islamismo en tiempos de al-Qaida,* ed. 2006, Barcelona, Bellaterra, pp. 22-23.
[54] Bennabi, Malek (1954): *Vocation de l'islam*, ed. 2006, Beirut, Al Bouraq.
[55] Bensaada, *op. cit.*
[56] Qutb, Sayyid (1966): *Milestones*, Nueva York – Berlin, Globusz Publishing.

habían llevado a los países musulmanes a una situación de ignorancia preislámica, es decir, a que en los mismos ya no quedaran auténticos musulmanes[57].

Todo ello conduce, según estos autores, a la necesidad de impulsar el renacimiento de la civilización islámica que permita el reencuentro de la sociedad islámica con el Islam. En el caso de Bennabi[58], éste propone una revolución cultural islámica, una vuelta a los valores culturales derivados del Corán, ya que tanto la cultura desarrollista del capitalismo, basada en una estrategia educativa e individualista, como la cultura del comunismo, basada en una estrategia industrialista y colectivista, sólo permiten un desarrollo superficial y limitado, mientras que el verdadero desarrollo requiere de un cambio social radical basado en la islamización de la sociedad por medio de la educación.

Qutb[59], algo más radical, plantea la necesidad de volver a convertir al Islam por medio de la predicación a los que se llaman a sí mismos musulmanes, pero que no lo son, además de la necesidad de abolir todas las organizaciones y autoridades vinculadas con la ignorancia preislámica por medio de la yihad, para poder implantar un sistema político basado en la sharía. Dicho planteamiento es compartido parcialmente por Maududi[60], aunque éste acepta la libertad de credo bajo el Estado islámico, proponiendo más bien una revolución desde arriba.

Una síntesis más reciente de esta tesis la presenta El Ghazali[61], quien considera que el subdesarrollo de los países musulmanes no es debido a que en ello se profese la fe islámica, sino precisamente a todo lo contrario, a que son musulmanes sólo de nombre, a que han abandonado el Islam y han perdido su identidad.

Así, durante los tres primeros siglos de historia del Islam, cuando se aplicó el sistema económico islámico, la sociedad islámica floreció. Pero tras el abandono del Islam, los países musulmanes se convirtieron en pueblos débiles que pronto fueron esclavizados y explotados por otros pueblos, generando con ello subdesarrollo; algo que no sólo no se solucionó con el triunfo de los movimientos de liberación nacional y la descolonización, sino que se agravó por la aplicación inapropiada de sistemas económicos creados por el hombre. El capitalismo convirtió a los musulmanes en consumidores de los bienes manufacturados y la cultura de la civilización colonial y los oprimió y explotó; mientras que el socialismo los convirtió en consumidores de eslóganes e ideología y los oprimió y explotó aún más. Además la aplicación de estos sistemas en los países musulmanes no permitió alcanzar los mismos resultados que el los países desarrollados debido a que el choque entre las ideologías impuestas y las profundas creencias religiosas de los musulmanes, creó una psicología de ambivalencia y dislocación, una inercia social y una entropía que desembocaron en un declive económico que generó hambre, enfermedad, analfabetismo, drogadicción, desertificación, despilfarro de recursos, mínima productividad, subordinación a intereses extranjeros, deuda externa… características todas ellas de la situación de subdesarrollo. La solución a este problema estaría por tanto en la aplicación de un sistema económico islámico[62].

[57] Burgat, *op. cit*., pp. 119 y 123.
[58] Bennabi, Malek (1955): *Le problème de la culture*, Dar al fiar, Beirut.
[59] Qutb, *Milestones, op. cit.*
[60] Maududi, Abdul Ala (1939): *Jihad in Islam*, ed. 2006, Beirut, The Holy Koran Publishing House.
[61] El Ghazali, *Man is…, op cit*., pp. 15-16 y 37-39.
[62] *Ibid.*

5. El sistema económico islámico: Las bases económicas del desarrollo

Las primeras referencias de la literatura a lo que se ha venido en llamar el sistema económico islámico las encontramos en el ensayo de Maududi sobre el "problema económico del hombre"[63]. Dicho problema consistiría en cómo conseguir que la distribución de los recursos disponibles permita cubrir las necesidades de todos los individuos y que éstos tengan las oportunidades adecuadas para el desarrollo de su personalidad y de la más alta perfección posible de acuerdo a su personalidad y actitud[64].

Para Maududi[65], ni el capitalismo, ni el socialismo, ni el fascismo, consiguen solucionar dicho problema económico, porque son sistemas económicos creados por el hombre que separan lo económico del resto de los asuntos de la vida humana. Por el contrario la solución a dicho problema estaría en el Islam, la solución islámica, ya que la religión plantea el problema económico dentro del conjunto de problemas de la vida del hombre, por lo que bastaría con aplicar el Corán y la sharía, para desarrollar un sistema económico islámico, en este caso creado por Alá.

Siguiendo los planteamientos de Maududi[66], diferentes economistas islamistas han intentado concretar en qué consiste un sistema económico islámico y han desarrollado la llamada "Economía Islámica"[67]. Dicha concepto hace referencia al conocimiento y a la aplicación de aquellos mandamientos y normas de la sharía que previenen la injusticia en la adquisición y la disposición de los recursos materiales necesarios para proveer satisfacción a los seres humanos y permitirles cumplir sus obligaciones con Alá y la sociedad[68]. La Economía Islámica se basaría en tres pilares: la coexistencia de la propiedad privada y la propiedad pública; la libertad económica dentro de los márgenes de la sharía; y la justicia social basada en la solidaridad y la equidad[69].

Los economistas islamistas, como Chapra[70], consideran que el sistema económico debe permitir la satisfacción de las necesidades de los seres humanos, tanto materiales como espirituales; y si bien las necesidades materiales pueden ser satisfechas mediante el mercado, o por la acción del Estado, las necesidades espirituales sólo pueden satisfacerse moldeando el comportamiento individual y social mediante la aplicación de la sharía. La no satisfacción de las necesidades materiales y espirituales de los seres humanos llevaría a una anomia, que desembocaría en frustración, crimen, alcoholismo, drogadicción, divorcio, enfermedades mentales, suicidio[71]…

---

[63] Maududi, *Economic Problem…, op. cit.*

[64] Maududi entiende ya tempranamente el desarrollo como satisfacción de necesidades y aumento de oportunidades de los individuos, pudiendo ser considerado por ello un precursor del concepto de "desarrollo humano" (*ibid*., p. 11). Para otros autores, el "problema económico del hombre" no sería sólo un problema de distribución sino también de negligente explotación de los recursos disponibles (Al-Sadr, Mohammad Baqir (1961): *Our Economics*, ed. 2001, Londres, Bookextra, p. 638).

[65] Maududi, *Economic Problem…, op. cit.*

[66] Maududi, *Economic Problem…, op. cit.*

[67] En Chapra, Muhammad Umer (1996): *What is Islamic Economics*? Yidda, Islamic Research and Training Institute (Islamic Development Bank), pp. 33-34, se encuentran varias definiciones de "Economía Islámica"; aunque, a pesar de dicha expresión, el concepto hace más bien referencia a lo que podríamos denominar "Economía Política Islamista", al combinar variables políticas y económicas con una importante orientación ideológica; de ahí lo de "islamista" en lugar de "islámica".

[68] Hasanuzzaman, S. M.: "Definition of Islamic Economics", *Journal of Research in Islamic Economics*, vol. 1, nº 2 (winter 1984), p. 52.

[69] Al Sadr, *op. cit.,* pp. 280-286.

[70] Chapra, *op. cit.*

[71] *Ibid*., p. 25.

La sharía actúa como un filtro moral que cambia las preferencias de los seres humanos de acuerdo con las prioridades sociales. Este filtro moral no sustituye el papel del mercado sino que lo complementa, permitiendo armonizar los intereses individuales con los intereses sociales; algo que no garantizaría el mercado. Además, dicho filtro permite minimizar el uso de recursos para propósitos que no contribuyan a alcanzar los dos principales fines morales vinculados con el desarrollo, esto es, la justicia socio-económica y el bienestar social[72]. Y la motivación para no cruzar los límites de esos fines morales estaría en el Más Allá, en el que los individuos deberán rendir cuentas por sus acciones ante Alá, quien los castigará o premiará[73].

De hecho los economistas islamistas, como El Ghazali[74], consideran que todos los recursos pertenecen a Alá y que el hombre es sólo su vicegerente, el cual puede hacer uso de ellos en beneficio propio, al tiempo que debe aumentarlos con su esfuerzo; como contrapartida de la deuda del hombre con Alá y la sociedad islámica, éste debe practicar la caridad, gestionando así de forma equitativa la riqueza, estableciendo con ello un sistema de solidaridad social y asegurando un uso óptimo de la riqueza en el tiempo.

Pero para que exista un ambiente socioeconómico adecuado para alcanzar los fines morales de justicia socioeconómica y bienestar social se precisa también de una serie de reformas socioeconómicas y financieras, sin las cuales muchos países musulmanes podrían sufrir importantes desequilibrios macroeconómicos que impidieran el logro de los fines morales. Así pues, el Estado islámico ha de jugar un papel activo en la conformación del sistema económico islámico y, junto con las tradicionales funciones[75] de proveer seguridad interna e externa y corregir las imperfecciones y fallos del mercado, ha de encargarse también de determinar las prioridades sociales y de reformar los gustos, las preferencias y las conductas de los individuos, además de las instituciones que los afectan, aunque ello suponga limitar la soberanía del consumidor[76]. Así mismo sería función del Estado islámico la provisión de un seguro social, ante la negligencia de muchos musulmanes en el cumplimiento de su deber de asistencia a los necesitados o cuando su adecuado cumplimento sea insuficiente para cubrir las necesidades de los más desfavorecidos, e incluso más allá de la cobertura de dichas necesidades, en función del derecho de la comunidad islámica al disfrute de las fuentes de la riqueza[77].

Las citadas reformas habrían de ejecutarse, preferiblemente sin coerción, generando una dimensión moral en el mercado, de forma que el consumidor restrinja voluntariamente su soberanía para acomodar sus intereses individuales con los intereses sociales; así, las instituciones socioeconómicas y políticas que influyen en la conducta de los individuos se reformarían por la acción estatal, mientras que los gustos y preferencias de los consumidores se reformarían por medio de la educación. Una educación que, entre otras cosas, debe inculcar la

[72] Dichos fines son denominados por otros autores como "equilibrio" o "equidad social", el primero, y como "solidaridad" o "seguridad social", el segundo.
[73] *Ibid*., pp. 25-28.
[74] El Ghazali , *Man is…, op. cit.*
[75] Otros autores señalan entre las funciones del sector público de un Estado islámico, además de la creación de un ambiente adecuado, la de desarrollar infraestructuras y bienes públicos y la de producir aquellos bienes y servicios que el sector privado no produce por su escasa rentabilidad, su elevado riesgo, su tamaño de planta o su lenta recuperación de la inversión (El Ghazali, *Man is…, op. cit.*, pp. 49-50). También los hay que consideran que el Estado islámico, además de aplicar la sharía, debe legislar sobre aquellos aspectos que la misma no cubre ("zona de vacío") para adaptar la legislación islámica a las cambiantes circunstancias, lo que incluiría todo tipo de intervención del Estado en el mercado, incluyendo la nacionalización de recursos naturales y servicios públicos (Al Sadr, *op. cit.,* pp. 628-631, 655 y 681).
[76] Chapra, *op. cit.,* pp. 29-32.
[77] Al Sadr, *op. cit*., pp. 659-664.

preferencia por una vida simple y por la reducción del consumo de lujo, liberando así recursos que podrían destinarse a la inversión, la creación de empleo y el crecimiento económico[78].

Así, las reformas generarían un equilibrio del mercado que permitiría obtener una óptima combinación entre eficiencia y equidad; entendiendo por eficiencia, el uso de todo el potencial de los recursos materiales y humanos para producir el máximo de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas con un grado razonable de estabilidad y una tasa de crecimiento económico sostenible; y por equidad, la distribución equitativa de la riqueza, de la renta y de los bienes y servicios producidos de forma que todas las necesidades de los individuos sean adecuadamente satisfechas sin afectar a la motivación al trabajo, al ahorro, a la inversión y al emprendimiento[79].

No obstante, en la conformación del sistema económico islámico deben tenerse en cuenta dos importantes instituciones islámicas, la limosna o zakat y la prohibición de la usura o riba. Mientras la limosna es la base del todo el sistema fiscal, la prohibición de la usura es la base de todo el sistema financiero.

El sistema impositivo islámico estaría formado por cuatro importantes impuestos: la limosna o zakat, que pagarían los musulmanes sobre los beneficios obtenidos del capital y de las actividades agrícolas y ganaderas y por la acumulación de riqueza; la capitación o yizia, que pagarían per cápita los no musulmanes a cambio de los servicios del Estado islámico (estando con ello exentos del zakat y el jums); el quinto o jums, que se aplicaría como la quinta parte del resultado de la explotación de los recursos naturales y a los beneficios agrícolas, industriales e inmobiliarios, etc.; y el jaray, que se aplicaría a las tierras liberadas por los musulmanes[80]; a ellos habría que sumar la expiación o sadaga, que, pese a ser una limosna voluntaria que pagaría los musulmanes para expiar sus culpas, también debe ser recaudada por el Estado islámico al estar vinculada al zakat; además de otros impuestos que dicho Estado establezca en función de su capacidad legislativa según las cambiantes circunstancias[81]. De todos ellos, sin duda, el zakat es el más importante, en tanto que constituye uno de los cinco pilares del Islam[82].

La importancia del zakat reside en que se trata de un impuesto finalista, en este caso encaminado a la lucha contra la pobreza, al igual que la sadaga, y que no puede ser recibido por aquellos que tienen posibilidad de ganarse la vida por sí mismos; por tanto, se trata de un mecanismo de redistribución de la renta y la riqueza. Por otro lado, como el zakat funciona, además de como impuesto de la renta del 2,5%, como un impuesto de patrimonio del 2,5% sobre el oro, la plata y el dinero en efectivo acumulado durante más de un año, supone también un importante estímulo para aumentar la demanda de los musulmanes, ya sea por la vía del consumo o de la inversión. Dicho estímulo se ve reforzado, por otro lado, por la participación de los pobres que reciben el zakat tanto en el consumo como en la producción[83].

El consumo de los musulmanes, por su parte, debe basarse en las siguientes prioridades: en primer lugar, las cosas sin las cuales la vida no podría continuar; en segundo lugar las cosas sin las cuales la vida sería muy dura; y en tercer lugar, las cosas accesorias para vivir bien sin

[78] Chapra, *op. cit.,* pp. 29 y 32.
[79] *Ibid.,* p. 31.
[80] Jomeini, *op. cit.,* pp. 35-51.
[81] Al Sadr, *op. cit.,* p. 676.
[82] El Ghazali , *Man is…, op. cit*., pp. 47-48.
[83] *Ibid.*, p. 48.

excesos ni extravagancias. El consumo suntuario, por tanto, no les estaría permitido a los musulmanes[84].

La inversión de los musulmanes, y todo el sistema financiero, estaría basada en la institución de la prohibición de la usura o riba, lo cual supone la prohibición de todo tipo de préstamos a interés, salvo que el mismo conlleve la asunción de un riesgo más allá de la morosidad o el impago; es decir, que una ganancia sólo sería legítima si ha existido un riesgo real de pérdida. La importancia de todo esto reside en el hecho de modificar el papel de los bancos islámicos como intermediarios financieros, ya que, en lugar ser garantes de los depósitos recibidos, se convierten en fideicomisarios de los mismos en un proceso de inversión islámica; inversión que se caracteriza porque el propietario del capital invierte conjuntamente con el empresario en un proyecto y comparte con éste tanto las ganancias como las pérdidas en función de un contrato[85]. Un banco islámico actuaría así como empresario para los depositantes, que serían los inversores, y como inversor para los empresarios a los que financian sus proyectos. Además de la participación de la banca en la inversión, también existen sociedades mercantiles islámicas e inversiones individuales, que igualmente deben acogerse a la jurisprudencia islámica[86].

No obstante, la prohibición de la riba no es único mecanismo de control directo que ejercería un Estado islámico en el mercado, sino que existen un gran número de controles por medio de los cuales se persigue un funcionamiento de dicho mercado acorde con la sharía. Entre dichos controles destacan: la prohibición del gharar o ambigüedad o gran incertidumbre en los contratos, como podrían ser las apuestas o la especulación; la prohibición del fraude en pesos y medidas; la prohibición del monopolio; la prohibición del acaparamiento de bienes de primera necesidad; la prohibición del atesoramiento; la prohibición del despilfarro; la prohibición de la tacañería; la prohibición de la ociosidad; y en general la prohibición de toda forma ilegal de la riqueza[87]. Más allá de dichos controles, el Estado islámico podría ejercer su hegemonía sobre la explotación de las materias primas[88].

Por otro lado, los economistas islamistas, como Siddiqi, consideran que las relaciones económicas exteriores del sistema económico islámico también deberían regirse por la sharía y responder así a tres objetivos principales: preservar y promover el interés económico de la población nacional, priorizando sobre la satisfacción de las necesidades; observar la sharía en las transacciones económicas para asegurar las justicia y la equidad; y extender la comunidad de creyentes o umma, por medio de la cooperación con otros países islámicos, para que el Islam se convierta en un ejemplo para otras naciones, y la promoción del bienestar humano en el ámbito global[89]. Así, los mismos controles directos vinculados con las prohibiciones de la sharía afectarían igualmente a las relaciones económicas exteriores.

En principio, la aplicación de la sharía supone la aceptación de la libre circulación de productos y factores dentro de los límites de la misma; sin embargo, cuando la contraparte de las relaciones exteriores de un país islámico aplica medidas que pueden perjudicar la consecución de

[84] *Ibid.*, p. 49.
[85] En caso de pérdida el empresario pierde su trabajo y el inversor su dinero y en caso de beneficio éste se reparte según los porcentajes determinados en el contrato; a este tipo de forma de reparto del riesgo se le denomina contrato mudharaba y que, aunque es la base de la banca islámica, no es el único tipo de contrato en que puede participar un banco islámico.
[86] *Ibid.*, pp. 50-51.
[87] *Ibid.*, pp. 53-54.
[88] El Sadr, *op. cit.,* p. 655.
[89] Siddiqi, "Principles of…", *op. cit.*, p. 16.

los fines morales de justicia y equidad, dicho país podría aplicar recíprocamente restricciones a dicha movilidad, a menos que se trate de perjuicios temporales derivados de una leal competencia. Por otro lado, al tener en cuenta que en la actualidad los países islámicos son países en desarrollo, éstos se encontrarían en inferioridad de condiciones para enfrentarse a la libre competencia en los mercados internacionales y, mientras no cambie esta situación, la aplicación de restricciones a la movilidad de productos y factores resultaría beneficiosa para su desarrollo; restricciones que deberían de adaptarse a los cambios que se produjesen en el contexto internacional y el desarrollo de los países islámicos[90].

No obstante, la mejor política para evitar los perjuicios del proteccionismo y contribuir a un orden mundial más justo sería la firma de acuerdos internacionales de libre movilidad de productos y factores, tanto con países islámicos como no islámicos, que serían de obligado cumplimiento, a menos que sus compromisos sean contrarios a la sharía o hayan sido firmados bajo coacción[91].

Por lo que se refiere a las restricciones comerciales, la aplicación de aranceles y de otras formas de proteccionismo sólo serían admisibles ante la ausencia de acuerdos internacionales que protejan los intereses de los países productores de productos primarios y, de manera recíproca, en función de las restricciones impuestas por las contrapartes[92].

En materia de circulación de trabajadores, si bien ésta sería deseable, mientras persistan importantes diferencias de niveles educativos y de vida entre unos países y otros, se justificaría que los países islámicos con mayores niveles de ingresos limitasen la entrada de trabajadores extranjeros, en aras a poder ordenar su mercado de trabajo y dar la debida protección por desempleo a sus ciudadanos; a menos que exista escasez de mano de obra en dichos países, en cuyo caso las limitaciones debieran reducirse. Así mismo, los países islámicos podrían limitar la salida de trabajadores cualificados en función de las necesidades del desarrollo nacional y como compensación por los recursos invertidos en la formación de los mismos; a menos que no existan puestos de trabajo disponibles para ocupar a dichos trabajadores cualificados. Por otro lado, teniendo en cuenta que la entrada de trabajadores extranjeros en un país aumenta la productividad y la salida de trabajadores aumenta las entradas de divisas en forma de remesas, la libre circulación de trabajadores se considera deseable y su restricción sólo se justificaría de manera temporal[93].

Algo similar sucedería con los movimientos de capitales, que en principio serían considerados como positivos, pero que podrían ser restringidos si con ello se contribuye mejor a alcanzar los fines morales de justicia y equidad o si los mismos implican prácticas prohibidas por la sharía. Así, por ejemplo, se justificaría: la regulación de los mercados nacionales de capitales, para que éstos sean conformes con las reglas de la sharía; las limitaciones de las inversiones extranjeras de los nacionales, para que inviertan en el desarrollo de sus propios países; las limitaciones a la entrada de capital extranjero como vía de financiación, dada su vinculación con el préstamo a interés o la especulación, optando preferentemente por la ayuda oficial al desarrollo o por préstamos sin interés; y la regulación de las inversiones de las empresas transnacionales, condicionándolas a la participación del capital nacional en los proyectos empresariales o a la transferencia de tecnología. No obstante, bajo excepcionales circunstancias

[90] *Ibid.*, pp. 17-18 y 21.
[91] *Ibid.*, p. 19.
[92] *Ibid.*, p. 23.
[93] También se considerarían como restricciones temporales la limitación de entrada de trabajadores no musulmanes en países islámicos en aras a no someter a los musulmanes a los riesgos de su exposición a un ambiente cultural no islámico (*ibid.*, p. 24).

de necesidad extrema, un país islámico podría aceptar temporalmente préstamos a interés de otras naciones, de la banca comercial extranjera o de organismos públicos extranjeros, en función de la aplicación de las máximas incluidas en la sharía, tales como de del mal menor[94].

Los tipos de cambio también han sido objeto de preocupación por los economistas islamistas, en la medida en que la libre flotación de los mismos en los mercados de divisas genera una gran incertidumbre a la hora de diseñar políticas de desarrollo para los países islámicos. Así, aunque manifiestan una cierta preferencia por tipos de cambio fijos, asumen que los mismos no son viables en el actual escenario monetario internacional, por lo que optan por defender la creación de instituciones financieras islámicas que puedan ayudar a estos países en los momentos en que tengan desequilibrios exteriores y contribuir a reducir la incertidumbre[95]. Algunos autores han llegado a defender el uso del "dinar de oro islámico" como moneda común para los países islámicos, o al menos como moneda de cambio para las transacciones internacionales entre países islámicos[96].

Por lo que se refiere a la integración económica regional, ésta aparece como una necesidad en el objetivo de ampliar la comunidad de creyentes o umma; así se defiende la necesidad de la cooperación económica y la creación de una unión de pago, una unión monetaria, una unión aduanera y un mercado único entre los países miembros de la Organización de Países Islámicos, que formarían una región geográficamente continua que va desde el Norte de África al Sudeste de Asia pasando por Asia Occidental. Además a dicho proceso de integración podría invitarse a participar a otros países vecinos no islámicos con la esperanza de su conversión ante el buen ejemplo del Islam[97].

En materia de cooperación económica, ésta debe realizarse principalmente entre países islámicos, aunque también cabría la posibilidad de realizar acuerdos de cooperación con países no islámicos en los que existan minorías islámicas, al objeto de conseguir un tratamiento justo por parte de los países donde dichas minorías residen. Así mismo, se debe cooperar directamente con las propias comunidades islámicas residentes en países no islámicos, en particular en materia de educación, de empleo y de negocios[98].

Por ultimo, conviene señalar que la mayoría de los economistas islamistas consideran que el sistema económico islámico es una construcción teórica que algún día debiera implantarse en los países musulmanes y no refleja funcionamiento de la economía de los países musulmanes, salvo, tal vez, en los casos excepcionales de Arabia Saudí, el Afganistán de los talibanes, en la variante suní, o el Irán de los ayatolás, en la variante chií.

6. La yihad, el estado islámico y el califato: las bases políticas del desarrollo

La implantación real del sistema económico islámico supone necesariamente que la dirección política de los países musulmanes esté en manos de líderes político-religiosos fieles al Islam, y ello no sucede en la mayoría de dichos países, por lo que se hace necesaria la yihad.

[94] *Ibid.*, pp. 25-26.
[95] *Ibid.*, p. 27.
[96] Hanafi, Khaled (2003): "Islamic Gold Dinar Will Minimize Dependency on U.S. Dollar", *IslamOnline*, (08 January 2003), en http://www.islamonline.net/english/news/2003-01/08/article08.shtml.
[97] Siddiqi, "Principles of…", *op. cit.*, pp. 28-31.
[98] *Ibid.,* p. 30.

Este término hace referencia al "esfuerzo en la defensa del Islam" y, como tal, tiene muchas interpretaciones; aunque la más conocida es la de "guerra santa" contra los infieles, y así es entendida por los islamistas yihadistas modernos, tales como Al Banna, Muadudi y Qutb, que serían sus fundadores, o Bin Laden y Al Zawahiri, que serían sus principales defensores en la actualidad.

La yihad de los fundadores, en especial Maududi y Qutb[99], iba dirigida fundamentalmente contra las potencias coloniales que ocupaban los países islámicos e impedían el establecimiento de un gobierno islámico (como el caso de la parte musulmana de la India como colonia británica) y contra el nacionalismo árabe imperante en los países musulmanes descolonizados pero dependientes cultural, económica y políticamente de las potencias extranjeras (como el caso del Egipto de mediados del siglo XX). No obstante, Maududi[100] sostiene que la yihad ha de dirigirse a destruir todos los Estados y gobiernos infieles por medio de una revolución universal que elimine los sistemas políticos no islámicos e instaure en todo el mundo el sistema islámico como forma de gobierno; dicho sistema estaría referido a la administración del Estado, permitiéndose la libertad de culto, siempre y cuando ésta no afecte negativamente al interés público.

Sin embargo, el primer gran llamamiento moderno a la yihad, lo realizó Bin Laden[101] en un decreto religioso o fatwa, en que reacciona contra el neocolonialismo estadounidense y el impío regímen saudí. Este yihadista ordena a todos los musulmanes hacer la yihad contra los "cruzados y sionistas", es decir, contra los soldados estadounidenses que ocupan las tierras sagradas de los musulmanes (Meca y Medina) y sus aliados israelíes; dicha yihad tendría dos variantes, la militar, organizada como "guerra de guerrillas" (terrorismo), y la económica, organizada como "boicot" a todos los productos estadounidenses; el planteamiento de Bin Laden es inflingir tanto daño a Estados Unidos, que se vean obligados a abandonar Arabia Saudí, para posteriormente poder deponer a la impía monarquía saudí e instaurar un verdadero Estado islámico en la península arábiga; Estado que debería aportar la prosperidad económica correspondiente al principal exportador de petróleo del mundo.

El segundo llamamiento moderno a la yihad, lo realizaron Bin Laden, Al Zawahiri y otros tres líderes yihadistas[102], como representantes del Frente Islámico Mundial, en otra fatwa en la que se ordena a todos los musulmanes "matar a los americanos y a sus aliados (civiles y militares)" y "arrebatarles su dinero donde y cuando los encuentren" para que "aprendan la lección" y sus ejércitos abandonen todas las tierras del Islam. Y aunque no se hace explícita, la finalidad de dicha yihad sería igualmente la instauración del Estado islámico en los países musulmanes liberados de la ocupación extranjera.

Esta segunda fatwa supone, en cierto modo, la "globalización de la yihad", en la medida en que los objetivos de liberación no se circunscriben a un país determinado, sino al conjunto de tierras del Islam, además de aparecer firmada por los representantes del Frente Islámico Mundial. De hecho, ambas fatwas, llevan implícita la "tesis de enemigo lejano y del enemigo cercano" de

[99] Maududi, *Jihad in…, op. cit.* y Qutb, *Milestones, op. cit.*
[100] Maududi, *Jihad in…, op. cit*., pp. 8-28.
[101] Bin Laden, Osama: "Declaration of War against the Americans Occupying the Land of the Two Holy Places", *Al-Sharq al-Awsat*, (August 1996), Londres, en http://www.pbs.org/newshour/terrorism/international/fatwa_1996.html.
[102] Bin Laden, Osama, Al Zawahiri, Aiman, Ahmad Taha, Abu-Yasir Rifa'i, Hamzah, Shaykh Mir, y Rahman, Fazlur: "Jihad against Jews and Cruzaders", *PBS Newshour*, 23 February 1998, en http://www.pbs.org/newshour/terrorism/international/fatwa_1998.html.

Al Zawahiri[103], según la cual para poder implantar el Estado islámico es preciso derrotar al enemigo cercano, que son los gobiernos impíos de los países musulmanes, y ello no puede hacerse debido a que dicho enemigo cuenta con el apoyo militar de gobiernos extranjeros no musulmanes (Estados Unidos y sus aliados), que serían un enemigo lejano al cual hay que derrotar previamente. Dicha tesis supone que son objetivos de la yihad todos los ciudadanos occidentales y sus riquezas, en la medida en que son el soporte del enemigo lejano, así como todos aquellos supuestos musulmanes que son el soporte de los gobiernos impíos de los países musulmanes. De hecho Al Zawahiri[104] señala como objetivos de la yihad internacional a los instrumentos de lucha del enemigo lejano, que serían: las Naciones Unidas; los gobiernos aliados de los países musulmanes; las corporaciones multinacionales; las agencias internacionales de noticias y las redes internacionales de medios de comunicación; y las agencias de ayuda internacional que son usadas para hacer espionaje, proselitismo, planificación de golpes de Estado y transferencias de armas.

Por lo que se refiere a yihadismo chií, éste contaría con dos importantes representantes, Jomeini, como fundador, y Jamenei[105], como impulsor del yihadismo chií actual. El caso de Jomeini, éste llamaba a la yihad contra el gobierno impío de Persia, apoyado por Estados Unidos, para derrocarlo y establecer un Estado islámico en Irán, como de hecho se consiguió. Jamenei[106], por su parte, llama a los chiíes a enfrentar la agresión del "enemigo externo", es decir, del "régimen de dominación internacional" representado por la red del sionismo internacional y el gobierno de Estados Unidos, incluso más allá de las leyes internacionales, en una clara alusión a la yihad contra "transgresores, invasores y provocadores de guerra".

Así pues, para los yihadistas, una vez liberadas las tierras del Islam, procedería la implantación del Estado islámico, que no sería otra cosa que la instauración de la sharía como ley suprema del Estado y el depósito del poder político en manos de líderes religiosos. Sobre la conformación de este Estado islámico es donde existen las principales diferencias entre yihadistas suníes y chíes, ya que mientras los primeros defienden el califato, los segundos optan por la regencia del sabio o welayat faqí.

Los imanistas chiíes están a la espera del regreso del imán oculto, El Mahdi, y su tradición ha interpretado que no cabía la posibilidad de que ningún musulmán ocupase el puesto de imán; es por ello que durante siglos los clérigos chiíes no se han preocupado de los asuntos políticos más que como supervisores. Sin embargo, con la irrupción del islamismo chií de Jomeini[107], se quebró dicha tradición con la elaboración que él mismo hizo de la "tesis de la regencia del sabio" o welayat faqí, según la cual, en ausencia de El Mahdi, los asuntos políticos no debían dejarse en manos de cualquier persona, sino que debían estar en manos de un clérigo experto en la ley islámica; sólo un sabio puede aplicar correctamente la sharía en ausencia del imán oculto y hasta que, con el regreso de éste, se reinstaurase el imanato. Así, tras la revolución islámica de Irán, el propio Jomeini, primero, y Jamenei, después, habrían ocupado el cargo de Líder Supremo, equivalente a la welayat faqí; por tanto, no cabe dentro del islamismo chií la defensa de la reinstauración del califato (o imanato, en la variante chií), ya que ésta sólo se produciría tras la llegada de El Mahdi.

[103] Al-Zawahiri, *op. cit.*
[104] Al-Zawahiri, *op. cit.*
[105] Jomeini, *op. cit.,* y Jamenei, Alí Huseini (2007): "El enemigo interno, el enemigo externo y la guerra psicológica", en http://www.islamoriente.com/articulos/lider/enemigo-int-y-ext.htm.
[106] Jamenei, op. cit. y Jamenei, Alí Huseini (2005): "El despertar islámico y la amenaza de la arrogancia mundial", en http://www.islamoriente.com/articulos/lider/despertar-islamico.htm.
[107] Jomeini, *op. cit.*

Dicha defensa sí es sostenida por los suníes que identificarían el Estado islámico con el califato. Uno de los primeros defensores de la conformación de un Estado islámico como califato fue Maududi[108]. Este autor defendió el establecimiento gradual del Estado islámico por medio de la aplicación de la sharía y sostiene que el sistema político del Islam es lo que el denomina la "teodemocracia". Dicho concepto, como gobierno democrático divino, hace referencia a que la soberanía recae en Alá, que retiene la capacidad de legislar para sí mismo, y lo hizo por medio de una ley islámica inmutable (sharía), como forma de proteger al hombre de sí mismo; ello supone que los musulmanes, en cuanto vicegerentes de Alá, tienen una soberanía popular limitada por la sharía, dentro de la cual pueden legislar y ejercer su libertad[109]. Además en el Estado islámico, todo musulmán adulto y sano, sea hombre o mujer, tiene libertad de expresión en cuanto califa de Alá que es[110].

Sobre el califato, Maududi[111] sostiene que la vicegerencia de Alá, o califato, recae en el conjunto de la comunidad de creyentes, por los que todos y cada uno de los musulmanes son califas de Alá, sin que ninguno sea superior a otro por razones de familia, clase o raza, siendo las únicas diferencias admitidas en el orden social islámico las derivadas de la capacidad personal y el carácter. Dado que ningún califa es inferior a otro, no hay lugar para la dictadura en el Islam.

Así la persona que es seleccionada para dirigir los asuntos del Estado islámico, es sólo el califa en el que los demás califas han delegado su califato con fines administrativo; por eso, el califa delegado responde de sus actuaciones ante Alá y ante el resto de los califas, es decir, ante la comunidad de creyentes. En este sentido, el califa delegado tiene su mandato limitado por Alá mediante la sharía, la ley islámica que debe cumplir y hacer cumplir.

Otros islamistas suníes como los yihadistas o los miembros del Partido de la Liberación, también han defendido más recientemente el califato, pero desde una perspectiva territorial. Para estos autores, las tierras liberadas del Islam deberían estar bajo el gobierno de un único líder político-religioso elegido por la comunidad de creyentes o umma, que recibiría el título de califa o sucesor del Profeta.

Desde la disolución del califato otomano en 1926 por el gobierno secular turco, la idea de reinstaurar un nuevo y moderno califato[112] ha estado presente en el pensamiento de los islamistas, incluidos Al Banna, Maududi, Qutb, Al Zawahiri y El Ghazali[113]; de hecho los yihadistas llegaron a constituir lo que consideraron el corazón del nuevo califato en el Afganistán de los talibanes bajo liderazgo del Mulá Omar, al que otorgaron el título de "Comandante de los Creyentes", equivalente al título de califa. Sin embargo, tras la caída del régimen talibán y tras el inicio de la insurgencia en Irak, los yihadistas han propuesto la creación de un emirato en este país, como paso previo para la reinstauración del califato[114].

---

[108] Maududi, *Jihad…, op. cit.* y Maududi, Abdul Ala (1955): *The Islamic Law and Constitution*, ed. 1960, Lahore, Islamic Publications Limited.
[109] Maududi, *The Islamic Law..., op. cit*., pp. 138-147.
[110] *Ibid.*, pp. 151-152.
[111] *Ibid*., pp. 148-152.
[112] No en todos los casos se utiliza abiertamente el término "califato", pero sí el concepto de un Estado islámico unificado bajo liderazgo político-religioso de una persona formada en la fe islámica (sea ulema o no).
[113] Al-Banna, Hassan (n.d.): *Majmu'at al Rasa'il al-Iman al-Shaheed Hassan al-Banna*, ed. 1980 en árabe, Alejandría, Dar al-Da'wa; Maududi, *Jihad…, op. cit.*; Maududi, *The Islamic Law..., op. cit.*; Qutb, *Milestones, op. cit.*; Al-Zawahiri, Ayman (2005): "Letter from Al-Zawahiri to Zarqawi", en http://www.fas.org/irp/news/2005/10/letter_in_english.pdf; y El Ghazali, *The Way to…, op. cit.*
[114] Al Zawahiri, "Letter from…", *op. cit.*

Sin embargo, la defensa intelectual de la instauración del califato, como sinónimo de un Estado islámico unificado, viene siendo sostenida también por islamistas de los Hermanos Musulmanes, siguiendo las enseñanzas de Al Banna, y por los del Partido de la Liberación o Hizb ut Tahrir, quienes han propuesto la creación de un califato en Asia Central para después ir extendiéndolo por el resto de las tierras del Islam.

Desde Hizb ut Tahrir se sostiene que el califato sería un macroestado islámico dividido en provincias que englobaría, en primer lugar, a todos los países de mayoría musulmana para, posteriormente, ir extendiéndose por todo el mundo a medida que la umma ocupase todo el planeta; dicho Estado estaría bajo el mando de un califa que gobernaría conforme a la sharía, y que sería elegido por votación de la umma de entre los candidatos propuestos por el Consejo de la Umma[115]. El Ghazali, por su parte, como líder de los Hermanos Musulmanes, sostiene que la reconstrucción del califato islámico, que ha de ser universal, debe seguir una serie de pasos como son la cooperación cultural, social y económica, la firma de acuerdos políticos, la celebración de conferencias y encuentros, la creación de una Liga Islámica de Naciones y la elección de un imán (califa); además, la construcción del califato global ha de hacerse respetando las leyes y tratados internacionales (tanto de paz como de guerra), excluyendo el racismo, la intolerancia y la discriminación religiosa, desarrollando políticas de cooperación internacional y contribuyendo a la paz internacional[116].

Por último, conviene aclarar lo que no es el califato[117]. No es una monarquía, dado que el califato no sería hereditario, aunque si vitalicio, se obtendría por elección de la umma y el califa ejercería realmente el poder ejecutivo. No es una república, ya sea presidencialista o parlamentaria, porque el califa no sería un jefe de Estado, ni un jefe de gobierno (los cuales comparten el poder ejecutivo con los ministros), ni el Consejo de la Umma sería un parlamento, sino que el califa detentaría todo el poder ejecutivo y legislativo (aunque tuviera asistentes delegados de cada área de gobierno) y el Consejo de la Umma funcionaría como un Consejo de Estado. No es un estado federal, en la medida en que el califato sería un sistema de gobierno unitario sin autonomía para sus provincias. No es un imperio, ya que ninguna región, ni ninguna raza, tendría más privilegios que otras, estando prohibidos por el Islam el nacionalismo y el racismo. No es una teocracia o un estado como el Vaticano, porque el califa no sería como un Papa, ya que sería, además del líder espiritual de los musulmanes, el gobernante de todas las tierras del Islam, ni sería infalible, ni designado por Alá, sino elegido por la umma. No es una tiranía o un estado totalitario, al ser el califa elegido por la umma y tener su mandato limitado por ley islámica, que prohíbe, entre otras cosas, la tortura, la incautación de la riqueza de los musulmanes o el encarcelamiento injustificado, estando, además, su capacidad legislativa sujeta a procedimientos igualmente recogidos en la sharía, que prevé, incluso, mecanismos de destitución del califa, en el caso en que éste se aparte de la misma. Y no es una democracia, en la medida en que la soberanía no residiría en el pueblo sino en Alá, que controlaría por medio de la sharía incluso el funcionamiento de la umma.

Así pues, al igual que el sistema económico islámico es una construcción teórica que ha de implantarse en la realidad, el califato moderno, como sistema político islámico, habría de ser igualmente instaurado para posibilitar el "renacimiento del Islam".

[115] Athena Intelligence, *op. cit*., p. 13.
[116] El Ghazali, *The Way of..., op. cit*., pp. 368-372.
[117] Khilafah.com: "What is the Khilafah (Caliphate)?", *Khilafah.com. Building a global movement for Khilafah*, 20 February 2007, en http://www.khilafah.com/index.php/the-khilafah/issues/32-what-is-the-khilafah-caliphate.

7. CONCLUSIONES

Llegados a este punto, creemos haber construido retrospectivamente una escuela islamista de la Economía Política del Desarrollo.

En primer lugar, hemos identificado una concepción islamista común del desarrollo, entendido como el renacimiento de la sociedad islámica recuperando el esplendor que tuvo durante la época califal, en la que religión y política no estuvieron separados.

Por otro lado, hemos identificado los principales autores de dicha escuela: Maududi, Qutb, Jomeini, Chapra, Siddiqi, Al Sadr, Al Zawahiri, El Ghazali….

Incluso, hemos identificado los principales vínculos de influencia intelectual existentes entre ellos: de Al Banna a Maududi, Qutb y El Ghazali; de Maududi a Qutb; de Maududi a Ahmad, Chapra y Siddiqi; de Maududi y Qutb a Al Zawahiri; de Jomeini a Al Sadr y a Jamenei…

Además, hemos identificado los principales centros de producción intelectual del pensamiento sobre el desarrollo: las sedes de la Hermandad Musulmana (Magreb, Oriente Medio…); las madrazas vinculadas con el Partido Islámico o Yamaat e Islami (Subcontinente Indio); la hawza de Nayaf (Irak); la Fundación Islámica (Reino Unido); el Centro de nvestigación de la Economía Islámica (Arabia Saudí); el Instituto de Investigación y Formación Islámica (Arabia Saudí); las universidades islámicas (repartidas por el Magreb, Oriente Medio y Asia); el gobierno iraní; las bases terroristas de Al Qaeda (Sudán, Afganistán, Pakistán, Irak…); las sedes del Partido de la Liberación o Hizb ut Tahrir (Oriente Medio, Magreb, Asia, Europa…)…

También, hemos identificado los principales textos de referencia: *Jihad in Islam, Economic Problem of Man and its Islamic Solution, y The Islamic Law and Constitution*, de Maududi; *Social Justice in Islam*, y *Milestones*, de Qutb; *El gobierno islámico*, de Jomeini; *Our Economics*, de Al Sadr; *The Economic System of Islam*, de Chapra; *An Islamic Approach to Economic Development*, de Siddiqi; "Declaration of War against the Americans Occupying the Land of the Two Holy Places", de Bin Laden; "Knights under the Prophet's Banner", de Al Zawahiri; *The Way to the Revival of de Muslim Ummah*, de El Ghazali…

Y por último, hemos identificado y sintetizado los principales tópicos: desarrollo y subdesarrollo (la decadencia, la dependencia, la reacción frente al colonialismo y el neocolonialismo y el renacimiento); bases económicas del desarrollo (el sistema económico islámico); y bases políticas del desarrollo (la yihad, el Estado islámico y el califato).

Así pues, existe una escuela islamista de la Economía Política del Desarrollo, que estaría formada por aquellos autores que se han acercado al estudio del desarrollo y el subdesarrollo de los países musulmanes partiendo de la premisa de que el Islam no es sólo una religión sino también es una forma de organización económica, social y política del Estado derivada del Corán, y que, por tanto, rechazan la separación entre la religión y el Estado; además dichos autores defienden el esfuerzo de interpretación individual del Corán.

Por otro lado, esta escuela ha sido muy criticada, en especial por intelectuales occidentales entre los que destacan: Prior, Kuran, Roy, Kepel, Vick o Pipes[118]; nosotros no vamos a abundar en las críticas pues ello superaría los propósitos y dimensiones de este trabajo, aunque sí presentaremos una serie de valoraciones generales.

Con independencia del juicio moral y la condena que merece el uso de la violencia por parte de islamistas yihadistas, desde una perspectiva académica cabría hacer una serie de observaciones a los planteamientos de estos autores.

En primer lugar, no cabría su descalificación apriorística por basarse en una "verdad revelada"; a fin de cuentas el islamismo es una ideología tan válida como el neoliberalismo o el neomarxismo, y al igual que en estos casos también sobre ella procede elaborara una concepción del desarrollo.

Por otro lado, al basar todos sus argumentos no tanto en valores, sino en la interpretación más o menos literal de una serie de textos (el Corán y la suna), presenta serias dificultades para adaptar conceptos propios de la Edad Media a la era de la globalización.

Además, al existir la posibilidad de cada musulmán interprete libremente los textos islámicos se genera una gran ambigüedad en la manera de entender cómo generar el desarrollo en una sociedad islámica, de forma que lo que puede ser correcto para algunos musulmanes puede ser incorrecto para otros.

Tampoco debemos olvidar que el yihadismo islamista no puede ser entendido sólo como un comportamiento fanático religioso, sino que tiene sus raíces también en una interpretación del subdesarrollo de los países musulmanes y forma parte de una estrategia para alcanzar lo que ellos entienden como desarrollo.

Y por último, debe reconocerse que en los pocos países en los que se ha podido implementar de manera más o menos aproximada a los planteamientos teóricos un modelo de desarrollo basado en el establecimiento de un Estado islámico y en la reislamización de la sociedad, como serían Arabia Saudí, Irán o Afganistán (bajo el gobierno de los talibanes), éste no ha generado ese "renacimiento" esperado[119].

[118] Véanse, por ejemplo: Prior; *op. cit*., Kuran, *op. cit*., Roy, *op. cit*.; Kepel, *op. cit*.; Vick; *op cit*.; o Pipes, Daniel: "Economía islámica - ¿qué significa?", *La Razón*, 1 October 2007, en http://es.danielpipes.org/article/4988.

[119] Aunque algunos islamistas argumentarían que en el caso de Arabia Saudí su gobierno sería en realidad un gobierno infiel, en el caso de Irán éste sufriría un cierto aislamiento por parte de Occidente y de los países musulmanes de orientación suní, y en el caso de Afganistán no hubo tiempo suficiente para que las reformas de los talibanes dieran sus frutos.

No obstante, con todos sus defectos y sus virtudes, la concepción islamista del desarrollo viene existiendo casi desde mediados del siglo XX y, lo que es más importante, se ha desarrollado bastante en las dos últimas décadas, permitiéndonos hablar hoy día de la existencia de una escuela islamista de la Economía Política de Desarrollo[120]. Y esto es algo que los académicos occidentales no podemos seguir ignorando.

[120] En 1985 Samir Amín se preguntaba si existía una economía política del fundamentalismo islámico, no pretendíamos responder aquí a esa pregunta, pero si podemos afirmar que sí existe una economía política islamista del desarrollo.

LA IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS DE DESCLASIFICACIÓN EN EL DESARROLLO DE LOS ESTUDIOS DE INTELIGENCIA

Gustavo Díaz Matey [1]
UNISCI
RIEAS
Grupo Winterman

Resumen:
La desclasificación de archivos oficiales es una de las necesidades más acuciantes en la correcta expansión y avance de los estudios de inteligencia en todo el mundo ya que constituye una forma única de acceder a fuentes primarias sirviendo no sólo de indicador sobre el nivel de compromiso de Estado para con esta disciplina, también es un elemento clave para el desarrollo de unas bases teóricas claras y comunes. De hecho, a una mayor desclasificación mayor desarrollo de los estudios de inteligencia y por ende una mayor conciencia de la cultura de inteligencia en el país que desclasifica.
En este artículo se desarrollará esta idea comparando las políticas de desclasificación en el Reino Unido, Estados Unidos, Rusia y sus antiguas repúblicas con la situación actual de esta disciplina en España.

Palabras clave: Desclasificación, estudios inteligencia, cultura de inteligencia, Reino Unidos, Estados Unidos, Rusia, España, políticas de desclasificación.

Abstract:
The declassification of official archives is one of the most urgent necessities in the advancement of intelligence studies world-wide as it represents a unique form of accessing primary sources that serve not only as an indicator of the state's commitment to this discipline, but also as a key element in developing clear and shared theoretic foundations. In fact, increased declassification results in a greater development of intelligence studies, resulting in greater knowledge of the intelligence culture in the country that declassifies the information.This article will develop the above idea by comparing the declassification policies in Great Britain, the United States and Russia and its former republics with those of Spain.

Keywords: *Desclassification, intelligence studies, intelligence culture, Great Britain, United States, Russia, Spain, desclassification policies.*

Copyright © UNISCI, 2011.
Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

[1] Gustavo Díaz Matey es investigador senior en UNISCI y RIEAS y director académico del Grupo Winterman.

1. Introducción

Con el impacto de los acontecimientos de 1975 en todo el mundo, durante toda la década de los ochenta y en especial desde el final de la Guerra Fría, los estudios de inteligencia han ido sufriendo una progresiva revolución.[2] Hasta el punto de que hoy se pueden encontrar multitud cursos sobre inteligencia en diversas Universidades a lo largo y ancho del mundo.[3] En este sentido, a pesar de que durante mucho tiempo todo lo relacionado con la inteligencia en España ha sido un tema tabú en medios académicos y en general de puertas hacia fuera de la comunidad de inteligencia, hoy en día ya no podemos obviar que los estudios sobre inteligencia han pasado a formar parte de distintas disciplinas de estudio en distintos campos.[4]

Sin embargo, Una de las mayores limitaciones con las que se encuentran los investigadores a la hora de abordar este tipo de estudios es la falta de acceso a fuentes primarias de información. Aunque cabe señalar que esta limitación no es más que el reflejo del daño que las teorías de la conspiración han hecho, con la consecuente perdida de rigor y en la mayoría de las ocasiones relegándolos a simples historias fantásticas y situaciones inventadas. En este sentido, la desclasificación es una de las pocas maneras a través de las que se puede tener acceso a fuentes primarias.

Uno de los principales problemas a la hora de cuantificar la importancia de la desclasificación en materias de inteligencia, reside en la imposibilidad de ver la información disponible en su conjunto. Según Edmun Cohen, ex director de la oficina de la CIA para la desclasificación, durante la última década del siglo XX, *la Agencia* ha hecho una contribución importante a la literatura disponible sobre inteligencia en la Guerra Fría.[5] Y puede que sea cierto, pero no podemos estar seguros de ello más que fiándonos de su palabra o sintiéndonos abrumados por la cantidad (que no calidad) del material desclasificado. De este modo, como no tenemos la posibilidad de saber qué cantidad de material queda clasificado, ni de qué trata, pues sí que podemos afirmar que la Comunidad de inteligencia estadounidense ha contribuido de forma notable a la información disponible para el estudio de las materias de inteligencia en los últimos años, o no.

A pesar de que en las últimas décadas, las políticas de control de los servicios de inteligencia han supuesto una mayor transparencia a los mismos, según Zachary Karabell y Timothy Naftali las preconcepciones de la cultura popular, llevan a pensar erróneamente que siempre tiene que haber un arma humeante tras la actuación de los servicios de inteligencia, por lo que se tiende a esperar demasiado en la desclasificación haciendo que cuando ésta se

[2] McCartney, J. "Teaching Intelligence Getting started", *American University and AFIO,* (28 March 1999); Haines, Gerald K. "An emerging new field of study: US Intelligence", *Diplomatic history* 28, nº 3 (June 2004), pp.441-449

[3] Centres of Academic Excellence (CAE), The Office of the Director of National Intelligence (ODNI), en: http://www.dni.gov/cae/; Fontaine, Judith M. (1992): "Teaching Intelligence in the Mid-1990 a Survey College and University Courses on the subject of intelligence", Washington DC, *National Intelligence Study centre*, In Consortium for the study of intelligence, *National Strategy information centre*; Venom, L. "Getting scholarly about spy trade", *Washington Post*, (June 18 1999), A.39, en: www.washingtonpost.com.

[4] Díaz Matey, G. (2009): *Inteligencia teórica: Aproximaciones metodológicas al estudio de la inteligencia en España*, Madrid, la esfera literaria; Fry, Michael G. "Epistemic Communities: Intelligence studies and International Relations," *Intelligence and National Security* 8, nº 3, (July 1993), pp.14–28; "El CNI quiere convertir el espionaje en disciplina universitaria", *larioja.com*, 6 de febrero de 2008

[5] Cohen, E. "The CIA and the Declassification of History", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 12, nº 3, (1999)

produce sea decepcionante al ser una mera confirmación oficial de hechos más que una fuente de nuevas revelaciones. [6]

En esta línea argumental, para ciertos autores como Kenneth Robertson, John Ferris o Peter Gill, entre otros, la desclasificación de material de inteligencia es más un proceso de control de riesgo en una organización, al prevenir desclasificaciones obligadas, que un verdadero proceso de democratización, ya que en la mayoría de las ocasiones en una mera confirmación oficial de hechos más que una fuente de nuevas revelaciones.[7]

En definitiva, por mucho que se diga lo contrario, las políticas de desclasificación, casi siempre responde a intereses de los Servicios involucrados. Un ejemplo claro lo presenta la aportación de la desclasificación a la persecución de crímenes de guerra, donde en numerosas ocasiones, argumentando la defensa del interés nacional, y en base a la "sensibilidad" del material a desclasificar, la contribución ha sido limitada.[8] Sin embargo, no nos cabe duda que con una mayor apertura y acceso a un mayor número de documentos, el campo de estudio de los servicios de inteligencia se verá profundamente beneficiado. Como así ha sucedido con la apertura de los archivos de la *Stasi*, los procesos de desclasificación de ciertos archivos de la KGB, o el desarrollo de programas como el "Historical Review Program" de la CIA, entre otros. Los cuales han permitido el desarrollo de trabajos como los de Ian Nish o J. M. Chapman acerca de la inteligencia japonesa o las nuevas revelaciones provenientes del otro lado del telón de acero acerca de los orígenes de la Guerra Fría.[9] Lo que está claro es que a día de hoy las políticas de desclasificación dependen enormemente dependiendo de las circunstancias concretas del Servicio involucrado.

2. La desclasificación en Estados Unidos

En Estados Unidos se puede desclasificar información a petición de un interesado particular o por iniciativa gubernamental.

En lo que desclasificación a petición de un interesado respecta, la orden ejecutiva 12958, la que obliga a desclasificar aquellos documentos que tengan más de 25 años de antigüedad. Sin embargo, es la *The Freedom of Information Act (FOIA)*[10], firmada por el presidente de los Estados Unidos de Norteamérica Lyndon B. Johnson en Julio de 1966, el Acta que regula el acceso publico a las fuentes de información gubernamentales en los Estados Unidos sin tener en cuenta la nacionalidad de quien la solicita. Esta ley supone uno de

[6] Karabell Z. y Naftali, T. "History Declassified: The Perils and Promise of CIA Documents'" and J. Kenneth McDonald, 'Commentary on "History Declassified" ', *Diplomatic History* 18, nº 4, (1994) p. 621 y 626.
[7] Karabell Z. y Naftali, T. "History Declassified: The Perils and Promise of CIA Documents'" and J. Kenneth McDonald, 'Commentary on "History Declassified" ', *Diplomatic History* 18, nº 4, (1994) p. 621 y 626; Robertson, Kenneth G. (1987): *The Politics of Secret Intelligence: British and American Approaches to Intelligence,* Basingstoke, Macmillan, p. 144.
[8] Bryan, I. y Salter, M. "War Crimes Prosecutors and Intelligence Agencies: The Case for Assessing their Collaboration", *Intelligence and National Security* 16, nº 3, (2001), p. 96.
[9] Nish, I. H., "Japanese intelligence and the approach of the Russo-Japanese war", en: Andrew, C. y Dilks, D., (eds.) (1984): *The Missing Dimension: Governments and Intelligence Communities in the Twentieth Century,* London, Macmillan, pp. 127-144; ver también: Chapman, John W. M. "Tricycle Recycled: Collaboration among the Secret Intelligence Services of the Axis States, 1940-41", *Intelligence and National Security* 7, nº 3, (July 1992), pp. 268-299; Haslam, J. "Russian Archival Revelations and Our Understanding of the Cold War", *Diplomatic History* 21, nº 2, (Spring 1997), p. 217; Westad, Odd A. (2000): *Reviewing the Cold War: Approaches, Interpretation, and Theory*, London, Frank Cass, p. 7
[10] En: http://www.foia.cia.gov.

los canales de desclasificación más importantes en los Estados Unidos ya que obliga a las distintas agencias de inteligencia a revelar la información solicitada siempre que no revelen información concerniente a la seguridad nacional, al comercio confidencial, a la información financiera, los archivos personales o internos de las agencias, o información concerniente a cuestiones judiciales o a la situación de instalaciones o bienes secretos.

Otro avance significativo en lo que a desclasificación a petición particular se refiere es la aplicación del proceso "redaction", a través del cual se lee y analiza el documento línea por línea, eliminando la información comprometida, lo que supone que entre el 50 y 70% del material que se revisa sea desclasificado, contra el 15% que se desclasificaba por el método tradicional de "aprobado-suspenso" por el cual el documento entero es vetado por el hecho de contener una sola línea comprometida.[11]

Por otro lado, desde el propio Gobierno se tiende a desclasificar aquella información que sin comprometer la seguridad nacional pueda suponer algún beneficio o ayudar al Departamento de Estado a dar visión histórica de rigor a las diversas decisiones exteriores estadounidenses y a las acciones diplomáticas llevadas a cabo por las distintas administraciones a través de la historia.

Lamentablemente, tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, "la administración Bush" cercenó los avances en ambos procesos de desclasificación, a través de diversas iniciativas. En primer lugar, se promulgó una Directiva concerniente a las agencias federales, que instaba a la retirada de información sensible a la seguridad de Internet. En esta línea, la USA Patriot Act "*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act*" de 26 de octubre de 2001, también supuso un recorte en la capacidad de los ciudadanos americanos de obtener información acerca del gobierno. Posteriormente, el 25 de marzo de 2003, el presidente George Bush firmó una Orden por la cual se posponía tres años cualquier desclasificación de documentos de hace más de 25 años, que se iban a desclasificar de oficio pocos meses después. Por último, en noviembre de 2003 la orden ejecutiva 13233, "*Further Implementation of the Presidential Records Act,*" restringía el acceso a los papeles presidenciales históricos.[12]

3. La desclasificación en el Reino Unido

Al igual que en los Estados Unidos, en el Reino Unido las iniciativas de desclasificación pueden ser individuales o ser promovidas desde el propio gobierno.

Con respecto a las iniciativas privadas, la política de desclasificación en el Reino Unido es llevada a cabo bajo las directrices de clasificación recogidas en "*The Public Records Act*", de 1958 y de 1967, en virtud de las cuales todo documento considerado secreto se trasfiere automáticamente a la Public Record Office al cabo de 30 años, siendo necesaria una excepción, llamada "The blanket" para prorrogar su clasificación.[13] Las diferentes formas de clasificación en el Reino Unido, se recogen en el Libro Blanco titulado "Open Governement"

[11] Pass-Fail Strategy; Cohen, E. "The CIA and the Declassification of History", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 12, nº 3, (1999), p.344

[12] Milchen, J. "Patriot Act II Bush Administration Escalates Its War on Americans", *Freedom Pacific News Services,* (11 February 2003), http://news.pacificnews.org/news; Schulhofer, S. (2002): *The Enemy Within: A Century Foundation Report,* New York, the Century Foundation Press, p. 1.

[13] (1958): *Public Record Act*, Seción 3(4), aprobada por Lord Gardiner.

que surgió de la iniciativa de William Waldegrave y Douglas Hurd en 1992, en virtud del cual la clasificación de este tipo de documentos bajo la Sección 3(4) puede ser eliminada en cualquier momento. Sin embargo, los documentos clasificados bajo la Sección 5(1) del Acta de 1958, únicamente se pueden desclasificar con un escrito motivado al Lord Chancellor, y que este considere oportuno tener en consideración desclasificar dicho documento.[14]

Los criterios de clasificación en el Reino Unido, se vieron altamente influidos por las proposiciones legislativas que en los años noventa nacieron para regular las distintas agencias de inteligencia como el Acta de Servicios de Seguridad (*Security Services act*) de 1989 y de 1996, que regulaba el Servicio de Seguridad, y el Acta de Servicios de Inteligencia *(Intelligence Services Act*) de 1994 que regulaba el GCHQ y el SIS.[15]

Por otro lado, las distintas agencias de inteligencia han realizado contribuciones significativas al esfuerzo de desclasificación. En concreto, tanto el *Joint Intelligence Comité*, el *Defence Intelligence Staff*, como el Servicio de Seguridad, y el GCHQ colabora en la preservación de lo que denomina el interés histórico y ha contribuido a la desclasificación, colaborando en escritos de carácter histórico, con iniciativas como Bletchley Park y las máquinas Enigma y Púrpura de descifrado de códigos de la Segunda Guerra Mundial. A pesar de que existe un cierto consenso en la idea de que los documentos del SIS no son susceptibles de desclasificación como se recoge tanto en una respuesta escrita de Robin Cook en la Cámara de los Comunes de 12 de febrero de 1998 como en una contribución del ex - Secretario de Asuntos Exteriores en un debate sobre las agencias de inteligencia en la Cámara de los Comunes el 2 de noviembre de 1998, en los últimos años esta agencia ha hecho numerosos esfuerzos por transferir documentos a otras agencias para su desclasificación y ha contribuido a la publicación de obras, "no autorizadas", como el FCO memorando de la carta de Zinoviev de 1994, publicado en 1999.[16]

4. La desclasificación en Rusia

A pesar del fin de la Guerra Fría, y la progresiva apertura de los archivos soviéticos consecuencia de la progresiva democratización, Rusia no cuenta con una ley de desclasificación como en los Estados Unidos (Freedom of Information Act) o el Reino Unido, por lo que en muchas ocasiones debemos de dar gracias por lo que se consigue de los archivos soviéticos.[17] En este sentido, cuando el presidente ruso Boris Yeltsin ordenó transferir los archivos del partido Comunista y de la KGB al de la república rusa, y ordenó la creación del comité ruso de asuntos de archivo (Roskomarkhiv) bajo la dirección de Rudolf Pikhoia, muchos académicos e investigadores vieron en la "apertura" de los archivos soviéticos un filón para el estudio.[18] La política de desclasificación consistió entonces en comenzar por

[14] Aldrich, R. "The Waldegrave Initiative and Secret Service Archives: New Material and New Policies", *Intelligence and National Security* 10, nº 1, (Jan. 1995), pp.192–7.
[15] Thurlow, Richard C. 'The Charm Offensive: the "Coming Out" of MI5', *Intelligence and National Security* 15, nº 1, (Spring 2000), pp.183–90.
[16] Gill B. "A most extraordinary and mysterious businesses: the Zinoviev Letter of 1924", *FCO History Note*, nº 14, London, FCO, (1999).
[17] Fischer, Benjamin B. "Hitler Archive… At Last", *Intelligence and National Security* 16, nº 4, (2001), p.238.
[18] Knight, A. "Russian Archives: Opportunities and Obstacles*", International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 12, nº 3, (1999), p.325.

documentos que contasen con 30 años de antigüedad o más, excluyendo cualquier documento relativo cuestiones internacionales o altos camaradas del partido.[19]

Sin embargo este proceso no se ha podido completar aún con éxito debido en gran medida a las objeciones del FSS (el directorio de contrainteligencia actual).[20] Del mismo modo, los archivos de la división exterior del antiguo KGB, lo que hoy se denomina el FIS, están aún bloqueados, a pesar de las palabras del primer director "del nuevo FIS", Evgenii Primakov, afirmando que se harían todos los esfuerzos necesarios para avanzar en la desclasificación.[21] La euforia inicial se fue desvaneciendo con el tiempo, y como bien afirma Amy Knight "*el resurgimiento del movimiento comunista en 1995, ha disminuido el ritmo de la desclasificación de los archivos soviéticos*"[22]

En términos generales, el proceso de desclasificación de los archivos soviéticos presenta hasta la fecha cierta ambigüedad y, si bien se intenta afirmar que se tiende a crear un clima de progresiva desclasificación, la realidad es que los procesos de revisión auguran todo lo contrario.[23] Ciertos autores plantean convenientemente una de las principales limitaciones a la hora de avanzar en materias de desclasificación de los archivos rusos, "la falta de interés de los investigadores rusos por conocer la verdad sobre su pasado".[24]

Por otro lado, la caída del muro de Berlín tuvo importantes repercusiones en la apertura de documentos de la antigua Alemania oriental y los Estados satélites rusos, y en la progresiva apertura de los archivos soviéticos.

Uno de los casos más notorios ha sido el de los archivos de la Seguridad del Estado en Alemania Oriental (MfS). A pesar de que el 6 de noviembre de 1989 el director de la MfS (Erich Mielke) distribuyó una directiva, instando a sus empleados a estar preparados para destruir todos los documentos, si se diese el caso de que el pueblo tomara las dependencias de la organización, lo que contribuyó a que tras la caída de Alemania Oriental, muchos documentos cayeron en manos privadas.

Las peticiones de revisión de estos archivos se dividen en dos áreas. Las peticiones privadas, que por norma general provienen de personas que quieren revisar expedientes personales, o de sus familias. Según la versión oficial un total de 1.383.036 personas habían revisado los archivos, con un gran grado de satisfacción, lo que consume gran parte de los recursos consumibles.[25] Sin embargo, las peticiones de revisión de archivos de investigadores para su publicación, son mucho más problemáticas por las estrictas normas para su consulta, que requieren una presentación exhaustiva del tema y objetivo de la publicación por adelantado.

---

[19] Kennedy Grimsted, P. "Russian Archives in Transition", The American Archivist 56, nº 4, (Fall 1993), pp.618-619; Kennedy Grimsted, Patricia, "Archives of Russia Seven Years After: Purveyors of Sensations or Shadows to the Past?" *Cold War International History Project*, Working Paper 20, Washington D.C., (September 1998), pp.30-31

[20] Hershberg, James G., "Soviet Archives: the Opening Door", *Cold War International History Project Bulletin* 1, (Spring 1992).

[21] *Ibid.,* p.327.

[22] Knight, A. W. (1996): *Spies without cloaks the KGB's successors,* Princeton, N.J., Princeton University Press, pp.201- 202p.331.

[23] Costello, J., y Tsarev, O., (1993): *Deadly illusions,* New York, Crown, p.xix.

[24] Lebedev, "Democratic Reforms in the Foreign Policy Archives of the New Russia," *FCO Historical Branch Occasional Papers, nº 7, Changes in British and Russian Records Policy,* London, (1993), pp. 10-16.

[25] Adams, J. "Probing the East German State Security Archives", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 13, (2000), p.23

5. Conclusión

Hay que tener claro que las distintas agencias de inteligencia a lo largo del mundo, basan sus políticas de desclasificación en la naturaleza de sus funciones y en sus métodos operativos, por lo que las diferencias son notables. Sin embargo, todos presentan una característica en común, la necesidad de preservar métodos y fuentes de inteligencia por motivos más que evidentes.

El material relativo a las operaciones es el que más problemas presenta para su desclasificación, básicamente porque incluye, nombres, tácticas, métodos, etc. Pero paradójicamente a pesar de que es el que más interés despierta por que es el que más vende, es el que menos interés tiene para los estudios de inteligencia en particular, ya que por norma general, este tipo de documentos, aporta muy poco al correcto entendimiento de la inteligencia. Por el contrario, los documentos relacionados con la inteligencia final, que tienen mucho menos atractivo para las novelas de espías y los grandes *bestsellers*, son de gran ayuda a la hora de entender lo que la inteligencia estaba intentando comunicar a los encargados de la toma de decisiones. Presentando información básica, para entender la política exterior, la diplomacia y la política de un actor en un determinado momento.

Lo que está claro, es que la desclasificación de materiales de inteligencia, aunque es un proceso lento, largo y complicado, que debe de pasar multitud de filtros debe responder a una máxima, la ciudadanía tiene el derecho de conocer las instituciones que subvencionan con sus impuestos ya que si bien es cierto que los servicios de inteligencia protegen a toda costa sus métodos y fuentes, estos no pueden ser ajenos a los cambios que se han producido en la esfera internacional con el final de la Guerra Fría donde las expectaciones de la opinión pública nunca antes han sido tan importantes

CRIMINALIDAD ORGANIZADA TRANSNACIONAL EN ASIA-PACÍFICO: REPERCUSIONES PARA LA SEGURIDAD REGIONAL E INTERNACIONAL

Daniel Sansó-Rubert Pascual [1]
Universidad de Santiago de Compostela-CESEDEN

Resumen:

Asia-Pacífico es un área de creciente importancia estratégica en clave de seguridad, caracterizada por la multiplicidad de actores con objetivos divergentes y por la naturaleza multiforme de los desafíos presentes. De entre todos ellos destaca una amenaza común e insidiosa: la criminalidad organizada transnacional. Un recorrido geográfico por Asia-Pacífico permite identificar una fecunda variedad de mercados criminales y una riqueza tipológica criminal amplia, hasta el punto de resultar fútil el tratar de establecer una estructura tipo reflejo de la realidad imperante. Las manifestaciones asiáticas del crimen organizado no configuran un fenómeno monolítico; más bien, presentan un panorama poliédrico, complejo y multidimensional, con importantes manifestaciones regionales y creciente proyección internacional. En conjunto, la criminalidad organizada en la región representa uno de los grandes desafíos actuales en términos de proliferación y exportación de crimen organizado. Inercia que se mantiene a comienzos del recientemente inaugurado siglo XXI.

Palabras clave: Criminalidad organizada, seguridad internacional, mercados criminales, Triadas, Yakuza.

Abstract:

Asia-Pacific is an area of increasing strategic importance for international security, characterized by the multiplicity of actors with divergent objectives and by the multiform nature of the present challenges. However, it is the common and insidious threat of transnational organized crime must be emphasized. A variety of criminal groups and markets can be identified throughout Asia-Pacific, and Asian organized crime does not form a monolithic phenomenon; rather, it displays a polyhedral, complex and multidimensional landscape, with important regional manifestations and increasing international projection. Altogether, organized crime in the region currently represents one of the great challenges in terms of proliferation and expansion to other countries.

Keywords: Organized crime, international security, criminal markets, Triads, Yakuza.

Copyright © UNISCI, 2011.
Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

[1] Daniel Sansó-Rupert Pascual es professor en la Universidad de Santiago de Compostela y el CESEDEN. Email: daniel.sando-rubert@usc.es.

1. Asia-Pacífico, un escenario proclive a la expansión criminal. Análisis de la creciente importancia de la región en la seguridad internacional

Asia-Pacífico es un área de creciente importancia estratégica en clave de seguridad, que manifiesta no pocas incertidumbres debido al complejo panorama que presenta la región, marcado por la multiplicidad de actores con objetivos divergentes y por el carácter multiforme de los desafíos y amenazas presentes. Incluso algunos autores como Friedman identifican este espacio geográfico, especialmente la cuenca del Pacífico y la región próxima de Eurasia, como unas de las fallas geopolíticas del siglo XXI.[2]

Además de los focos de tensión actuales, sean éstos latentes o manifiestos (Cachemira, China-Taiwán, Corea del Norte, la frontera Afganopakistaní -línea Durand, episodios de insurgencia, terrorismo, disputas étnicas, religiosas, fronterizas o territoriales),[3] existe una amenaza común e insidiosa: la criminalidad organizada transnacional.

Criminalidad, que ha sabido aprovechar las ventajas conferidas por las circunstancias coyunturales (espaciales, temporales, políticas, sociodemográficas, económicas y geográficas), como acicate para eclosionar y expandir su influencia regional cobrando relevancia como un actor no estatal, si bien difuso y esquivo, no por ello menos peligroso. No en vano, las estrategias expansionistas de las grandes organizaciones criminales han estado influenciadas profundamente por acontecimientos geopolíticos. La delincuencia organizada prospera explotando las ventanas de oportunidad abiertas al amparo del surgimiento de los conflictos.[4] Cualquier intento de explicar la situación de cualesquiera zonas inestables del mundo exige entender el papel de las redes criminales en la región, su organización, sus vínculos internacionales e intereses económicos. La oportuna consideración de estas variables, hace que orquestar la arquitectura de seguridad en Asia-Pacífico resulte una cuestión difícil.

El fenómeno delictivo, lo mismo que cualquier otro hecho social, está estrechamente relacionado con las realidades que lo circundan. La delincuencia no tiene lugar en "abstracto", sino que se da en unas determinadas condiciones. Circunstancias, que influyen decisivamente

[2] Friedman, George (2010): *Los próximos cien años*. Colección Imago Mundi, 172. Barcelona. Ediciones Destino, pp. 105-134.

[3] Muchos de los Estados actuales de la región son relativamente jóvenes como tales. Surgidos de los procesos de descolonización y de la desintegración de la URSS –primera y segunda mitad del siglo XX respectivamente-, su periplo de independencia es muy corto. Además, en no pocos casos arrastran conflictos pasados originados en la Guerra Fría y otros, de nueva factura, debidos a la acuciada competencia regional por espacios de influencia y obtención de recursos, principalmente energéticos. Las zonas fronterizas en Asia-Pacífico, caracterizadas por su porosidad, manifiestan a la par elevados niveles de conflictividad y de actividad ilegal, representando una constante fuente de tensión entre los Estados: los conflictos territoriales entre China y Japón (Islas Diaoyu o Senkaku) o entre Corea del Sur y Japón (Islotes Tokto o Takeshima), las disputas fronterizas entre China y la India, los contenciosos territoriales en el Mar del Sur de China (Islas Spratly y Paracel), la reclamación japonesa de las Islas Kuriles (o Territorios del Norte), son claros ejemplos. Mato Bouzas, Antía: "Las periferias de Asia meridional: fronteras de inseguridad", *Análisis Real Instituto Elcano* (ARI), nº 161 (noviembre de 2009). Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org

[4] Para profundizar en la *Teoría de la oportunidad para el crimen*, consultar Albanese, Jay: "The prediction and Control of Organized Crime: A Risk Assessment Instrument for Targeting Law Enforcement Effoerts", en Finckenauer, James O. y Schrock, Jennifer L. (eds.) (2004): *The Prediction and Control of Organized Crime*. New Brunswick, EE.UU. Transaction Publishers, p. 23; Van Dijk, Jan. J. M.: "Does Crime Pay? On the Relationship between Crime, Rule of Law and Economic Growth", *Forum on Crime and Society*, vol. 1, nº 1 (2001), pp. 1-16.

en la forma en cómo esa criminalidad se produce, en sus modos y maneras de manifestarse, en su cantidad, intensidad y en todas sus connotaciones y peculiaridades.[5]

De igual forma, la delincuencia organizada no afecta por igual a todos los países y regiones, ni su evolución e incidencia sigue patrones semejantes en todos los casos. Existen determinadas áreas geográficas en las que, por su propia especificidad, la incidencia es mayor. El vacío de poder político e ideológico, una historia previa de delincuencia en mayor o menor medida organizada, sumado a una creciente pauperización del bienestar de la población, tienden a proporcionar el capital humano y las redes sociales necesarias para cimentar un excelente caldo de cultivo, proclive a la implantación de grandes grupos de crimen organizado.

Siguiendo esta línea argumental, en el plano político, la idoneidad de los regímenes actuales para promover el desarrollo y la seguridad está públicamente en entredicho (carencia de "buen gobierno"),[6] tanto por su naturaleza autoritaria de corte represivo,[7] como por sus elevados niveles de corrupción cronificada y gestión ineficaz.[8]

A este hecho hay que sumar el que para estos regímenes la "seguridad nacional" converja casi por completo en su propia seguridad territorial y la pervivencia de los Ejecutivos en el poder, resultando, consecuentemente, inoperativa para hacer frente con eficacia a un desafío transnacional como la delincuencia organizada. La debilidad institucional (Estados débiles) y el individualismo político nacional, han favorecido que los países de la región se conviertan en un semillero para las organizaciones criminales.

Asistimos a un progresivo debilitamiento del poder del Estado y el resquebrajamiento de las estructuras de control social. La tendencia apunta a que los dirigentes de las organizaciones criminales traducen la riqueza acumulada en demandas políticas, sociales y económicas. Aspiran a entremezclarse con las esferas de poder para convertirse en miembros de la élite social y política, destinando parte de su pujanza económica a la obtención de legitimidad social.

El acceso al poder en definitiva es una salvaguarda de su estatus.[9] Éste se cristaliza en el carácter inmovilista de la criminalidad organizada, mayoritariamente de corte conservador

[5] Como señala Durkheim, "el delito es normal, ya que una sociedad exenta de delitos es del todo imposible, y es parte integrante de toda sociedad sana". Durkheim, Emile (1997-reimpreso): *Las reglas del método sociológico*. México D. F. Editorial Fondo de Cultura Económica, pp. 93 y 97.

[6] Según la lista de Estados Fallidos de *Foreign Policy* de 2009, del conjunto de países de Asia-Pacífico sólo Australia y Nueva Zelanda reciben la valoración de "muy estables" y Japón y Corea del Sur, de "estables". La mayoría quedarían encuadrados en la categoría "en peligro", exceptuando Malasia, Kazajistán, Armenia y Mongolia, cuya valoración se estima "al límite" de situarse en la categoría de peligrosidad. Finalmente, Birmania, Pakistán y Afganistán se sitúan en un estadio "crítico". Fuente: Índice de Estados Fallidos (2009). *Foreign Policy*. Disponible en http://www.fp-es.org/estados_fallidos/index.html

[7] Djalili, Mohammad-Reza y Kellner, Thierry: "Asia Central. Área emergente en las relaciones internacionales. Regímenes políticos de Asia Central: crisis de legitimidad, violencia política y perspectivas inciertas", *Revista CIDOB D'afers Internacionals*, nº 70-71, pp. 35-68.

[8] En función del Índice de Percepción de la Corrupción 2009 de Transparency International, sólo 10 países de la región Asia-Pacífico (de 32 países o territorios incluidos) superarían la valoración de 5 (en una escala de 0 a 10): Nueva Zelanda (9.4); Singapur (9.2); Australia (8.7); Hong Kong (8.2); Japón (7.7); Taiwán (5.6); Brunei (5.5); Corea del Sur (5.5); Macao (5.3) y Bután (5). La puntuación media de los países restantes se sitúa entre el 2 y el 3. Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción 2009. *Transparency International*. Disponible en http://www.transparencia.org.es/INDICE%20DE%20PERCEPCI%C3%93N%202009/%C3%8DNDICE%20-%20AN%C3%81LISIS%20POR%20REGIONES%20DEL%20MUNDO.htm

[9] El poder y la búsqueda de beneficio económico no son excluyentes, toda vez que la concentración de un gran poder económico en una organización se transforma en poder político y, por otro lado, el poder político siempre

y talante reaccionario ante los cambios, especialmente si éstos pueden privarle de su situación privilegiada en los estratos del poder.[10]

Otros de los principales problemas que aquejan a la región de Asia-Pacífico están vinculados a los sectores económico y financiero. Muchos Estados operan, a día de hoy, con sistemas bancarios anacrónicos vulnerables a la infiltración criminal. Ello, sumado a un exiguo control estatal, junto con legislaciones infradesarrolladas y desactualizadas posibilita, a la postre, el empleo fraudulento de los circuitos económicos y financieros para el blanqueo de capitales.

Por otro lado, las características geográficas, en términos generales, redundan en benefico de la proliferación de manifestaciones delictivas organizadas, a la par que favorecen su ocultación al control gubernamental. El escenario territorial comprende amplios espacios boscosos, selváticos, archipiélagicos, abruptas cordilleras, vastos desiertos y áridas estepas en las que apenas hay presencia humana o como contrapunto, localizaciones geográficas densamente pobladas (masificación urbana), por lo que, en cualquiera de los dos supuestos, el control territorial en la práctica resulta harto complejo.

Asimismo, en una limitada área regional se ubican una panoplia de Estados caracterizados por sus acusadas diferencias no sólo de carácter sociodemográfico, sino también de naturaleza política y económica. Cohabitan países con un alto grado de desarrollo con otros en condiciones de subdesarrollo y con altos índices de pobreza. A su vez, los sistemas y regímenes políticos vigentes fluctúan por todas las opciones existentes entre la democracia y el totalitarismo.

A todo lo expuesto, hay que añadir amenazas regionales de diversa índole como la voraz degradación medioambiental; los desastres naturales; los flujos incontrolados de inmigrantes y refugiados; las rivalidades entre las principales potencias y, especialmente, el terrorismo asociado a grupos islamistas radicales. A raíz del luctuoso 11-S, el terrorismo yihadista se ha manifestado muy activo en la zona protagonizando múltiples atentados-ataques execrables perpetrados en países del área. Éste último factor de inseguridad ha acaparado la atención de las agencias y organismos de seguridad, sustrayéndolos de otros menesteres.

En suma, a comienzos del siglo XXI mientras el conjunto de Asia-Pacífico, al igual que el resto de la comunidad internacional, concentra sus esfuerzos en la lucha contra el terrorismo global, el potencial para el desarrollo de conflictos en esta parte del mundo incrementa, al mismo tiempo que la región es testigo mudo del espectacular auge de la criminalidad organizada.

2. Breves apuntes sobre criminalidad organizada

A pesar de la amplitud y riqueza de las aportaciones doctrinales, el crimen organizado continúa revestido de una imagen abstracta.[11] Ciertamente, "crimen organizado" aún es un

implica poder económico. Maltz, Michael. D.: "On defining organized crime: the development of a definition and typology", *Crime and delincuency,* vol. 22, nº 3, (Chicago, 1976), pp. 338-346.

[10] Sánchez García de Paz, Isabel (2005): *La criminalidad organizada. Aspectos penales, procesales, administrativos y policiales*, Madrid, Dykinson/Ministerio del Interior.

término con mayor carga sugestiva que efectivo significado semántico.[12] No puede ocultarse el hecho de que el concepto de "criminalidad organizada", en su afán de abarcar una pléyade de fenómenos tan variados, se caracterice por presentar unos contornos muy imprecisos y un alto contenido de relativismo. Imprecisión que, a la postre, acarrea abundantes controversias doctrinales y jurídicas.

La realidad, guste o no, es que el concepto consensuado en el ámbito internacional configura una especie de cajón desastre, que sirve para denominar de forma genérica a todas aquellas estructuras con capacidad para desestabilizar el orden político y socioeconómico existente,[13] así como para englobar casi cualquier manifestación de delincuencia no convencional.[14] Padece un estiramiento conceptual tan forzado, que el resultado es un concepto poco ambicioso y académicamente pobre. Una suerte de "perro-gato"[15] criminológico, pero "virtuoso" al estar internacionalmente consensuado. Y es en este último aspecto donde reside su máximo valor, máxime si se tiene en justa consideración la dificultad que entraña alcanzar cualquier acuerdo en la escena internacional.

Resulta obvio que, a tenor de la dimensión alcanzada por el crimen organizado transnacional, ningún país es invulnerable ante las redes transnacionales de delincuencia organizada. Su expansión mundial impide *per se* a los diferentes gobiernos, afrontar esta lacra en solitario con eficacia. Por tal razón, un concepto funcional (pragmático), lo suficientemente flexible para albergar matices,[16] aunque perfectible, articula sobremanera el entendimiento en el ámbito supranacional.

---

[11] Gómez de Liaño Fonseca-Herrero, Marta (2004): *Criminalidad organizada y medios extraordinarios de investigación*, Madrid, Colex.

[12] Foffani, Luigi: "Criminalidad organizada y criminalidad económica", *Revista Penal Praxis*, nº 7, (enero, 2001), p. 55.

[13] Sin lugar a dudas, la controversia más beligerante y perniciosa gira en torno a la inclusión o no del terrorismo como manifestación de criminalidad organizada. La finalidad de uno y otro fenómeno constituye la clave sobre la que versa dicha discusión, ya que el resto de características definitorias prácticamente son compartidas. En sintonía con la perspectiva internacional adoptada en origen en este trabajo, el terrorismo queda fuera de este concepto. La doctrina internacional mayoritaria también sigue esta línea de conceptualización diferenciada. La criminalidad organizada debe distinguirse de otras organizaciones que emplean métodos similares, pero que están movidas ideológicamente y cuyas metas son fundamentalmente diferentes. Por entender que, a pesar de los indiscutibles elementos comunes, aquellos que no lo son tienen la suficiente entidad diferenciadora como para trabajar ambas manifestaciones separadamente. No en vano, la criminalidad organizada reviste un desafío cualitativamente diferente, menos aparente pero más insidioso, que no pretende subvertir el poder establecido sino ponerlo a su servicio. En definitiva, la distinción conceptual entre terrorismo y criminalidad organizada permite reconocer cuando una organización criminal utiliza métodos terroristas y cuando las organizaciones terroristas se transforman u operan como organizaciones criminales. Sansó-Rubert Pascual, Daniel: "Reflexiones criminológicas en torno al concepto criminalidad organizada", *Ciencia Policial*, nº 97, (noviembre-diciembre, 2009), pp. 5-26.

[14] En palabras de Medina Ariza, "una definición conceptual clara del crimen organizado resulta esencial. De ninguna manera podemos medir, ni combatir el crimen organizado si no nos ponemos de acuerdo en la realidad que esta etiqueta captura." Obedece a la necesidad de delimitar qué conjunto de actividades están enmarcadas dentro del fenómeno identificando las características, propiedades y atributos comunes de toda manifestación de delincuencia organizada. Medina Ariza, Juan: "Una introducción al estudio criminológico del crimen organizado", en Ferré Olivé y Anarte Borrallo (eds.) (1999): *Delincuencia organizada. Aspectos penales, procesales y criminológicos*. Huelva. Universidad de Huelva-Fundación El Monte, pp. 109-134.

[15] Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (1999): *La comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid. Alianza Editorial.

[16] Apostar por una definición internacional no está exento de déficits. En todos los trabajos internacionales se percibe la dificultad de encontrar un equilibrio entre la abstracción pertinente para una armonización conceptual y las peculiaridades delictivas nacionales. Militello, Vincenzo y Huber, Barbara (eds.) (2001): *Towards a European criminal law against organised crime*. Freiburg. Max Planck Institut, p. 212.

Habilitar un pilar sólido sobre el que erigir una más efectiva cooperación internacional, cuyo sustrato básico es eminentemente pragmático: maximizar la eficacia de la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, que evite en la medida de lo posible cualquier resquicio a través del cual estas organizaciones delictivas puedan evadir la acción punitiva del Estado.

Al existir notorias carencias legislativas en Asia-Pacífico con respecto a la definición de delincuencia organizada y su regulación, las Naciones Unidas, a través de su oficina para Asia, han realizado un ingente esfuerzo en aras de facilitar a los Estados implicados la adopción, como referencia, de la definición contenida en la Convención Internacional de Palermo,[17] así como todo su acervo normativo anejo.[18] Esta definición suscrita a día 30 de julio de 2009 por 147 países[19] de los 192 Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas, ha sido completada posteriormente con rasgos mayoritariamente aceptados por la doctrina criminológica, tanto acerca del grupo criminal organizado, como de las actividades delictivas implicadas. [20]

Este instrumento jurídico internacional posibilita la eliminación de las diferencias entre los sistemas legislativos nacionales, a la par que establece un estereotipo normativo de fácil inclusión en el patrimonio jurídico de cada país, a los efectos de dotarlos de las mínimas herramientas legales para enfrentar eficazmente el crimen organizado. Circunstancia que, convenientemente explotada, permite eliminar los "santuarios criminales" constituidos por aquellos países carentes de dicha legislación especilizada. A pesar de este esfuerzo por implementar un tratamiento universalmente homogéneo del crimen organizado,[21] la voluntad política real de muchos Ejecutivos es cuestionable, por lo que siguen existiendo países jurídicamente infradesarrollados a este respecto, siendo precisamente el área de Asia-

[17] Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, celebrada del 12 al 15 de diciembre de 2000, en Palermo (Italia) y sus tres protocolos adicionales: Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; Protocolo contra el tráfico ilícito de emigrantes por tierra, mar y aire; Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones. Disponible en http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html#Fulltext

[18] Schloenhardt, Andreas: "Palermo on the Pacific Rim. Organized Crime Offences in the Asia Pacific Region". *Study Series*, nº 1 (agosto, 2009). UNODC. Regional Centre for East Asia and the Pacific.

[19] Suscriptores de la Convención en Asia-Pacífico: Afganistán (septiembre, 2003); Australia (mayo, 2004); Azerbaijan (octubre, 2003); Camboya (diciembre, 2005); China (septiembre, 2003); India (firmado en diciembre de 2002, aún sin ratificar); Indonesia (abril, 2009); Japón (firmada en diciembre de 2000, aún sin ratificar); Kazajastán (Julio, 2008); Kyrgyzstán (Octubre, 2003); Laos (2003); Malasia (septiembre, 2004); Micronesia (mayo, 2004); Mongolia (junio, 2008); Myanmar (marzo, 2004); Nueva Zelanda (julio, 2002); Pakistán (enero, 2010); Filipinas (mayo, 2002); Corea del Sur (firmada en diciembre de 2000, aún no ratificada); Rusia (mayo, 2004); Singapur (agosto, 2007); Surinam (mayo, 2007); Tayikistán (julio, 2002); Tailandia (firmada en diciembre de 2000, aún no ratificada); Timor-Leste (noviembre, 2009); Turkemenistán (marzo, 2005); Uzbekistán (diciembre, 2003); Brunei Darussalam (marzo, 2008) y Vietnam, (firmada en diciembre de 2000, aún no ratificada). Disponible en http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/signatures.html

[20] Fernández Steinko denuncia la difusión-imposición del actual concepto de crimen organizado, que ha conseguido colonizar las legislaciones nacionales e internacionales y las correspondientes políticas de múltiples gobiernos y organismos internacionales. Esta definición obedece a un contagio conceptual del mundo anglosajón, concretamente de Estados Unidos, producida en la segunda mitad de los años ochenta. En esta misma línea argumental, el catedrático de Derecho penal José Luis Díez Ripollés, denomina "colonización legal" al proceso según el cual un país tiene la capacidad de imponerle al sistema legal de otro país o al conjunto de la comunidad internacional, su particular forma de definir y de diagnosticar un fenómeno, de conseguir que ésta quede plasmada en leyes y documentos vinculantes. Fernández Steinko, Armando (2008): *Las pistas falsas del crimen organizado. Finanzas paralelas y orden internacional*. Madrid. Libros de la Catarata, pp. 61-63.

[21] Donigan Guymon, Carie-Lyn: "International Legal Mechanisms for Combating Transnational Organised Crime", *Berkeley Journal of Internationa Lawl*, nº 18 (2000), p. 98

Pacífico[22] una de las regiones en donde la criminalidad organizada se beneficia de dicho pormenor.

Al acudir al articulado de la Convención Internacional para obtener una definición del fenómeno objeto de análisis, su artículo segundo se expresa en los siguientes términos: "por grupo delictivo organizado se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas, que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves[23] o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material".

Por delitos graves se entienden aquellos que tienen una penalidad de cuatro o más años de prisión.

Criminológicamente, los principales elementos comúnmente aceptados para considerar a un grupo como organización criminal en un plano funcional, no distan excesivamente de lo hasta ahora expuesto: carácter estructurado, permanente, autorrenovable, jerarquizado, destinado a lucrarse con bienes y servicios ilegales. Valedores de la disciplina y de toda clase de medios frente a terceros con el fin de alcanzar sus objetivos. El carácter transnacional no es requisito de la organización, aunque su presencia es factor indiciario de la consolidada estructura organizativa de un grupo y, en cualquier caso, es el aspecto que en realidad preocupa en lo concerniente a la seguridad internacional.

Finalmente, la apariencia de legalidad y presencia en los mercados como medio de transformación de los beneficios ilícitos.[24] La explotación criminal de las oportunidades abiertas por el mercado internacional ha favorecido indirectamente el que importantes segmentos de la economía legal hayan sido infiltrados por la delincuencia internacional. En este sentido, no hay que pasar por alto la importancia de aquellas organizaciones criminales dedicadas al control ilegal de sectores económicos legales,[25] en tanto que éstos proporcionan cobertura a las actividades delictivas.

3. Principales actores criminales y manifestaciones delictivas organizadas regionales

Un recorrido geográfico por Asia-Pacífico, cuyo desarrollo pormenorizado excede con mucho el propósito de este análisis habida cuenta de su amplitud, permite identificar en diferentes

[22] Actualmente, sólo Australia, Singapur, Malasia, Brunei, Nueva Zelanda, Japón, India, China y Filipinas, han estipulado penas concretas para los miembros de organizaciones criminales. Indonesia, Camboya, Tailandia, Laos, Vietnam, entre otras naciones con relevantes índices de criminalidad organizada de Asia-Pacífico, no cuentan con legislación específica al respecto. En su mayoría, a pesar de haber firmado la Convención de Palermo, aún no han llevado a cabo su incorporación al acervo jurídico nacional, impidiendo con ello articular mecanismos efectivos para luchar contra la delincuencia organizada. UN, Treaty Collection, *Chapter XVIII Penal Matters, 12 United Nations Convention against Transnational Organised Crime*. Disponible en http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII12&chapter=18&lang=en#EndDec

[23] Conforme al apartado 2 a) y b), son delitos graves los tipificados con pena superior a 4 años. Disponible en http:www.undcp.org/palermo

[24] Choclán Montalvo, José Antonio (2000): *La organización criminal. Tratamiento penal y procesal*. Cuadernos Luis Jiménez de Asúa. Madrid. Dykinson.

[25] Fijnaut, Cyrille: "Transnational crime and the role of the United Nations in its containment through international cooperation: a challenge for the 21 st century", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, nº 8 (2000), p. 129.

localizaciones y espacios socioeconómicos y culturales, un conjunto de actividades delictivas semejantes con independencia de que sus protagonistas resulten ser miembros de las Tríadas chinas, de la Yakuza japonesa, de las cuadrillas vietnamitas o cualquier otro de los grupos organizados activos en la región.

Bajo la rúbrica "criminalidad organizada en Asia-Pacífico" es factible identificar no sólo una fecunda variedad de mercados criminales sino también, una riqueza tipológica criminal amplia, hasta el punto de resultar fútil el tratar de establecer una estructura tipo reflejo de la realidad imperante. De hecho, en función de la organización analizada, aspectos como la jerarquía, el número medio de integrantes, el papel de la mujer, la especialización de sus miembros o las relaciones intragrupales, por citar algunos elementos definitorios, son radicalmente distintos.[26] Por lo que para hacer un examen exhaustivo habría que acudir al caso concreto.

La combinación de las características descritas tan sólo permite, por tanto, inferir tendencias tipológicas de grupos criminales. Se observa que, en términos generales, los grupos con una jerarquía más rígida, además de los más frecuentes frente a otras estructuras más flexibles,[27] son los que presentan mayoritariamente una sólida cohesión basada en lazos sociales (clientelares) o étnicos. Igualmente, resulta común el recurso a la violencia, en cualquiera de sus manifestaciones (intra o extragrupal), y a la corrupción.[28] A su vez, la explotación de los cauces legales de la economía y el desarrollo de relaciones transfronterizas, configuran un mínimo común denominador delictual en los territorios que comprenden Asia y la cuenca del Pacífico.

En suma, las manifestaciones asiáticas del crimen organizado no configuran un fenómeno monolítico; más bien, presentan un panorama poliédrico, complejo y multidimensional, con importantes manifestaciones regionales y creciente proyección internacional. La heterogeniedad criminal organizada cuenta con una presencia exponencial en ciudades como Karachi, Bangkok, Hong Kong,[29] Macao, Tokio y Osaka, entre otras.[30]

---

[26] No existen apenas estudios comparativos sobre los grupos delictivos transnacionales a nivel global. Uno de los más interesantes, publicado por la Oficina contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas, consiste en un análisis de 40 grupos de 16 países, basado en un cuestionario enviado a las autoridades y expertos de dichos países. United Nations Center for International Crime Prevention (UN CICP): "Transnational Organized Crime: Dangerousness and Trends", *Global Studies on organized crime*, septiembre de 2000. United Nations Center for International Crime Prevention (UN CICP): "Assesing Transnational Organized Crime: Results of a Pilot Survey of 40 Selected Organized Criminal Groups in 16 Countries", *Trends in Organized Crime*, vol. 5, nº4 (2000).

[27] Cabe subrayar enfáticamente, el desafío que representan los grupos delictivos organizados que apuestan por las estructuras en Red. La organización en Red tiende a implantarse dadas las ventajas operativas que facilita, así como la protección adicional frente a las agencias de seguridad y cuerpos policiales. Arquilla, John y Ronfeldt, David (2003): *Redes y guerra en red: el futuro del terrorismo, el crimen organizado y el activismo político*. Madrid, Alianza.

[28] Yiu Kong Chu: "Global Triads: Myth or Reality?" en Mats Berdal y Mónica Serrano (eds.) (2002): *Transnational Organized Crime & International Security: Business as Usual?,* Boulder (CO). Lynne Rienner, p. 187; Ko-lin Chin (2003): *Heijin — Organized Crime, Business, and Politics in Taiwan*. Armonk (NY). ME Sharpe, pp. 203-204 y 209-210.

[29] La criminalidad organizada ha desempeñado un protagónico papel en la historia de Hong Kong, pasada y presente. Hasta el punto de que muchos expertos la identifican como la capital actual de las Tríadas modernas. Los mercados criminales operados en dicho enclave cubren una diversa gama de actividades empresariales ilegales, incluyendo el contrabando de tabaco, artículos de lujo y vehículos de motor; el tráfico de personas de China a Norteamérica, Australia y Europa; la prostitución; el juego ilegal, el préstamo y la falsificación de documentos de identidad, así como de tarjetas de crédito. De igual forma, elementos delictivos han logrado infiltrar desde las compañías locales de transporte, hasta la industria del cine, pasando por las instituciones políticas, económicas y financieras. Lo Shiu Hing: "Cross-border Organized Crime in Greater South China", *Transnational Organized Crime*, nº5, vol. 2 (1999), pp. 176–178; Yiu Kong Chu: "Hong Kong Triads after

Asimismo, el círculo conformado por China-Taiwán-Hong Kong y Macao, representa un enclave crucial para analizar la delincuencia organizada transnacional en Asia-Pacífico, así como el eje Rusia-China-Afganistán-Pakistán.

De entre todas las manifestaciones criminógenas existentes en la escena criminal comprendida en el espacio de Asia-Pacífico, salvando ejemplos muy concretos (como las pandillas de moteros australianos[31] y los actos de piratería), cabe destacar dos como paradigmáticas por su trascendencia histórica y repercusión, local, regional e internacional, en la esfera de la seguridad: la criminalidad organizada étnicamente china (triádica[32] o no) y en menor medida la oriunda de Japón (Yakuza). Hasta tal punto, que resulta factible situar a ambas en el epicentro criminal regional. Particularmente China, representa uno de los grandes desafíos actuales en términos de proliferación y exportación de crimen organizado. Inercia que se mantiene a comienzos del recientemente inaugurado siglo XXI.

Existe constancia de que las organizaciones criminales se benefician de diversa manera de los movimientos migratorios. Principalmente para la obtención de beneficios económicos mediante la panoplia delictiva que comprende la inmigración ilegal. Además, a través de su instrumentalización, logran solaparse en las comunidades asentadas en los países de acogida en busca de protección y zonas de influencia, explotando relaciones étnicas, familiares y clientelares. De este modo, el mapa histórico de las oleadas migratorias en la región de Asia-Pacífico encubre, en mayor o menor medida, el de la difusión de la criminalidad organizada. Los motivos de dicha expansión hunden su raíz tanto en movimientos migratorios forzados, como en estrategias auspiciadas en aras de una interesada expansión lucrativa con el fin de establecer conexiones transnacionales, prácticamente en toda Asia-Pacífico, Europa, Estados Unidos, Australia, Canada y gran parte de África.

1997", *Trends in Organized Crime,* nº 8, vol. 3 (2005), pp. 9–11; McKenna, James J. jr.: "Organized Crime in the Former Royal Colony of Hong Kong", en Patrick J. Ryan y George E. Rush (eds.) (1997): *Understanding Organized Crime in Global Perspective*. Thousand Oaks (CA). Sage, p. 207; Ko-Lin Chin: "Triad Societies in Hong Kong", *Transnational Organized Crime*, nº1, vol. 1 (1995), p. 52; Cheong, Damien: "*Hong Kong Triads in the 1990s: Resilience through Entrepreneurship*", Centre of East Asian Studies, *Occasional Paper* nº 6 (2006), Clayton (Vic). Monash University.

[30] Herrero de Castro, Rubén y Barras Tejudo, Raquel: "Globalización y crimen organizado. Mecanismos de lucha contra el crimen transnacional: La Inteligencia", *Inteligencia y Seguridad*, nº 6 (junio-noviembre, 2009), pp. 99-121.

[31] En Autralia operan las pandillas de moteros. Su actividad delictiva está orientada hacia la explotación de clubs nocturnos, la elaboración y tráfico local de estupefacientes (MDMA) y la "industria de la seguridad" (extorsión). Se trata de una manifestación criminógena "sui generis" de carácter marcadamente local en comparación con el resto de Asia-Pacífico, aunque con ramificaciones en Canadá, Estados Unidos y Dinamarca. Australian Crime Commission (ACC), *Organised Crime in Australia 2009*, Canberra (ACT): ACC, 2009. Australian Crime Commission (ACC), *Submission to the Inquiry into the legislative arrangements to outlaw serious and organised crime groups*, Parliamentary Joint Committee on the Australian Crime Commission. Disponible en www.aph.gov.au/Senate/committee/acc_ctte/laoscg/submissions/sublist.htm

[32] Según la tradición más extendida, pero no la única existente, la primera Tríada fue fundada en 1674, bajo el reinado del emperador Kangxi (1662-1722), por los monjes budistas del monasterio de Shaolin, situado en la provincia de Fujian, al sureste de China. En ese año, se produjo la destrucción del monasterio a manos de fuerzas manchúes. De este suceso sobrevivieron cinco religiosos que formaron la sociedad secreta Liga Hung, en recuerdo del primer emperador de la Disnastía Ming, con el propósito de oponerse al régimen manchú y restaurar la Dinastía Ming predecesora. La "Tríada" es un ternario formado por los tres elementos de la armonía china: el cielo, la tierra y el hombre (*Tien-ti-jen*). El verdadero nombre de esta tipología de organización es *Tien-ti-houei*, que se puede traducir aproximadamente como «Sociedad (asociación) del Cielo y de la Tierra». Los chinos se refieren a ellas como las Sociedades Negras (Hei shehui). Transformadas progresivamente en entes parecidos a las sociedades de socorros mutuos, paulatinamente degeneraron en organizaciones criminales. Gayraud, Jean-François (2007): *El G9 de las mafias en el mundo. Geopolítica del crimen organizado*, Barcelona, Urano, colección «Tendencias», p. 116.

Siguiendo esta línea argumentativa, la evolución y los patrones del crimen organizado en Taiwán, Filipinas, Tailandia, Japón, Brunei, Birmania, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Filipinas, Singapur y Vietnam,[33] e incluso la influencia criminógena étnicamente china en Asia Central y en la zona fronteriza chino-rusa, como países de destino, han estado y están muy vinculados a las transformaciones socioeconómicas y políticas operadas en China.[34] No en vano, estos territorios recibieron gran afluencia de miembros de las Tríadas[35] tras la victoria comunista y la proclamación de la República Popular de China en 1947, de igual forma que a raíz de la férrea presión policial ejercida en la segunda mitad del siglo XX y la primera década del XXI.

A pesar de ello, hay que recalcar el hecho de que este reasentamiento no ha supuesto en modo alguno un abandono absoluto del territorio continental chino. Soslayando los esfuerzos gubernativos para su erradicación, han logrado mantener su dinamismo al amparo de elementos corruptos del gobierno, significativamente en las provincias marítimas y a lo largo de su extensa frontera.[36] Más aún, acontecimientos como la liberalización del comunismo marcada por las reformas económicas de Deng Xiaoping (1978) o la retrocesión de los territorios de Hong Kong (1997) y Macao (1999) a China, que pasaron a constituir dos regiones administrativas especiales (SARs), han posibilitado nuevos espacios de acción delictiva.[37]

Debido a estas migraciones descritas, hoy nos encontramos con la obligación de incidir en que no toda delincuencia organizada de etnia china proviene necesariamente de China o Taiwán, y que no toda organización criminal compuesta por individuos de etnia china, constituye una Tríada. A su vez, las Tríadas no ostentan en modo alguno el monopolio de la criminalidad étnicamente china, cooperando y compitiendo a la vez, con organizaciones delictivas de nuevo cuño. Hasta el punto de que un análisis excesivamente focalizado sobre la

[33] Kaplan, David E. y Alec, Dubro (2003): *Yakuza: Japan's Criminal Underworld*, Berkeley (CA). University of California Press, pp. 260-262; Keith, Ronald C. y Zhiqui Lin (2006): *New Crime in China: Public Order and Human Rights*, Abingdon. Routledge.

[34] Existe constancia de la presencia de representación criminal china, al amparo de su respectiva diáspora, en 126 países. Lo Shiu Hing: *op cit.* pp. 176-194.

[35] Keith, Ronald C. y Zhiqui Lin (2006): *op cit*. p. 92; Jones, Carol y Vagg, Jon (2007): *Criminal Justice in Hong Kong*, London. Routledge-Cavendish, pp. 336–337; Ko-lin Chin (2003): *op cit.* pp. 201–210.

[36] China es, junto con Rusia, el país con más fronteras terrestres del mundo. Concretamente tiene fronteras con 14 países: Afganistán, Bután, Birmania, India, Kazajistán, Kirguistán, Laos, Mongolia, Nepal, Corea del Norte, Pakistán, Rusia, Tayikistán y Vietnam. Ming Xiang: "Assessing and Explaining the Resurgence of China's Criminal Underworld", *Global Crime*, nº7, vol. 2 (2006), pp. 157–158.

[37] Las sociedades triádicas afincadas en Hong Kong (Sun Yee On, 14K, Wo Shing Wo, Wo Hap To, Wo On Lok (Shui Fong), Yee Kwan y Kwong Luen Shing), han establecido bases en varios territorios de China, especialmente en la provincia de Guangdong, donde el dialecto cantonés compartido facilita su asentamiento y arraigo. Igualmente es importante destacar el hecho de que las organizaciones triádicas taiwanesas como Bambú Unido, la Cuatro Mares y la Tian Dao Mun, han comenzado a operar en las últimas décadas en la zona de Fujian, la provincia china más próxima a la isla. Liu, Jianhong; Zhang, Lening y Messner, Steven F. (eds.) (2001): *Crime and Social Control in a Changing Chine*. Londres, Greenwood Press; An Chen: "Secret Societies and Organised Crime in Contemporary China", *Modern Asian Studies*, nº 9, vol. 1 (2005), pp. 95-106; Mei Jianming: "China's Social Transition and Organised Crime — A Sociological Interpretation", en Roderic G. Broadhurst (ed.) (2004): *Crime and its Control in the People's Republic of China*, proceedings of the University of Hong Kong annual symposia 2000-2002. Hong Kong. The University of Hong Kong Centre for Criminology, pp. 207–211; Lintner, Bertil: "Chinese Organised Crime", *Global* Crime, nº 6, vol. 1 (2004), p. 85; De igual forma, las organizaciones criminales asumieron la industria del juego asentada en Macao como una oportunidad privilegiada de blanquear el dinero ilícito proveniente no sólo de toda la región, sino también de procedencia internacional. Veng Mei Leong, Angela: "Macau Casinos and Organised Crime", *Journal of Money Laundering*, nº 74 (2004), pp. 298-300; Veng Mei Leong, Angela: "The 'Bate-Ficha' Business and Triads in Macau Casinos", *Queensland University of Technology Law & Justice Journal*, nº 2 (2002), p.83.

actividad de las Tríadas, puede llegar a ensombrecer la comprensión global del crimen organizado de etnia china.

El otro paradigma criminal en la región lo configura el crimen organizado en Japón. Éste se asocia representativamente con la Yakuza, término utilizado para hacer referencia al conjunto de miembros de las organizaciones criminales oriundas del país, mientras que las agencias policiales se inclinan por el término boryokudan ("los grupos de la violencia"), para referirse a los grupos.[38] A estas organizaciones delictivas se les atribuye el control en territorio japonés de la industria del sexo, incluida la prostitución, la extorsión y del juego. Asimismo, se les relaciona con industrias legales y partidos políticos, con el fin de obtener poder y blanquear los capitales adquiridos ilícitamente.[39]

Cabe destacar un hecho singular y es que las organizaciones criminales japonesas fueron hasta 1991,[40] momento en que entró en vigor la legislación específica para combatir el fenómeno, ampliamente toleradas por la sociedad japonesa.[41]

Desde el año 2000, el Ministerio de Justicia japonés publica anualmente el Libro Blanco[42] sobre criminalidad organizada, que contiene datos extensos sobre el número de grupos detectados, miembros y actividades ilícitas relacionadas.

Fuera del territorio nacional, el boom económico asiático de principios de los años noventa, permitió a los grupos japoneses establecer ramificaciones en Corea del Sur, Taiwán, Filipinas, Hong Kong y en Estados Unidos,[43] ampliando sus actividades al contrabando de armas ligeras y el tráfico de anfetamina. Recientemente, fruto de investigaciones rigurosas, se han hecho públicas informaciones que implican a organizaciones criminales de Corea del Norte y de Irán en el tráfico ilícito de metanfetamina, en connivencia con organizaciones criminales japonesas.[44] A su vez, la Oficina Federal de Investigación de los E.E.U.U. (FBI), ha disparado la alerta al detectar una profunda infiltración de la Yakuza en Guam, Micronesia

[38] Hill, Peter: "The Changing Face of the Yakuza", *Global Crime*, nº 6, vol. 1 (2004), p. 97; Maguire, Keith: "Crime, Crime Control and the Yakuza in Contemporary Japan", *Criminologist*, nº 21, vol. 3 (1997), pp. 131-135.

[39] Hill, Peter: "Heisei Yakuza: Burst Bubble and Bōtaihō", *Social Science Japan Journal*, nº 6, vol. 1 (2003), pp. 1-3.

[40] De entre todas las manifestaciones de criminalidad organizada existentes en Japón, las organizaciones Yamaguchi-gumi, Inagawa-kai y Sumiyoshi-kai, se identifican por su preponderancia e impacto en la escena delictiva nacional y transnacional. Aglutinarían alrededor del 76% del total de individuos reconocidos como integrantes de la Yakuza. Saeki, Hitoshi: "Japan: The Criminal Justice System Facing the Challenge of Organised Crime", *International Review of Penal Law*, nº 69 (1998), pp. 413–422.

[41] Históricamente asociados a intereses comerciales y a figuras políticas del más alto nivel gubernativo, gozaban del apego social generalizado, porque se les consideraba como un "ejército popular de autodefensa contra agresores y saqueadores". United Nations (UN): *Global Studies on Organized Crime*, (septiembre, 2000), p. 36.

[42] Estos informes recogen la noticia nada halagüeña de que el número total de miembros integrantes de organizaciones criminales en Japón ha experimentado un aumento desde 1995, pasando de 79.300 miembros a 86.300 a finales de 2005, de los cuales, alrededor de 43.300, aproximadamente la mitad, se les atribuye la condición de miembros regulares de dichas organizaciones delictivas. Japan, Ministry of Justice, *White Paper on Crime 2006* (y años anteriores). Disponible en http://hakusyo1.moj.go.jp/en/53/nfm/mokuji.html

[43] Huey Long Song, John y Dombrink, John: "Asian Emerging Crime Groups: Examining the Definition of Organized Crime", *Criminal Justice Review*, nº 19, vol. 2 (1994), pp. 232– 233.

[44] UNODC, *Amphetamines and Ecstasy: 2008 Global ATS Assessment*, Vienna: UNODC, 2008, p. 34; Hill, Peter: "The Changing Face of the Yakuza", *Global Crime*, nº 6, vol. 1 (2004), p. 105; Takemura, Noriyoshi: "Recent Trends of Organised Crime around Japan and (South) East Asia", (junio 2007). Brisbane (Qld), p. 247.

y las Islas Marianas próximas a los E.E.U.U., asociada al juego ilegal, el narcotráfico y el contrabando de armas de fuego.[45]

Finalmente, otros actores criminales emergentes en las últimas décadas son las denominadas "cuadrillas" vietnamitas,[46] la *heijin*[47] y las *tong*.[48] Estas organizaciones no sólo han ganado fuerza a nivel local y regional, sino también notoriedad en múltiples países occidentales, especialmente en los Estados Unidos, Canadá y Australia.

No hay actualmente evidencias que sugieran que el crimen organizado en Asia-Pacífico esté disminuyendo, pese a la adopción de políticas de índole criminal exacerbadamente represivas como en China.[49] Al contrario, la progresiva adaptación de muchos países al capitalismo y la corrupción endémica de los mecanismos públicos de control que azota la región, contribuyen a que la delincuencia organizada goce de buena salud.

3.1. Tráfico de drogas

Asia-Pacífico es una zona asolada por el tráfico de heroína. Países como Tayikistán, Kirguizistán (Asia Central), Irán y, especialmente, Afganistán[50] y Pakistán[51] (la denominada "Media Luna de Oro"), se han convertido en importantes productores de opio, además de crear redes y rutas de contrabando en sus territorios. Resulta obvio que, en el actual conflicto

[45] Hill, John: "Transnational crime proves problematic in Pacific Islands", *Jane's Intelligence Review*, (diciembre, 2006), pp. 50–53.

[46] Su transnacionalización se ha visto favorecida igualmente por el fenómeno migratorio. Concretamente a raíz del éxodo de refugiados hacia Estados Unidos que siguió a la caída de Saigon, el 30 de abril de 1975 y, posteriormente, la guerra entre China y Vietnam, que comenzó en 1978, trajo consigo una nueva oleada de refugiados. Du Phuoc Long, Patrick y Ricard, Laura (1997): *The Dream Shattered: Vietnamese Gangs in America*. Boston. Northeastern. University Press.

[47] Término empleado para designar al conjunto de miembros de organizaciones criminales infiltrados en el sector empresarial legal y en el espacio político taiwanés. De hecho, se calcula que aproximadamente un tercio de los diputados electos de Taiwán son miembros activos de organizaciones delictivas. Finckenauer, James O. (2010): *Mafia y crimen organizado*. Barcelona. Ediciones Península, p. 138; Chin, K. Heijing (2003): *Organized Crime, Business, and Politics in Taiwan*. Armonk. New York. M. E. Sharpe.

[48] En origen, aludían a asociaciones benéficas o de negocios, sociedades étnicas y centros de política local. Progresivamente, el término se ha ido vinculando a organizaciones implicadas en actividades criminales de diversa índole asociadas al ámbito urbano. Huston, Peter (2001): *Tongs, Gangs, and Triads: Chinese Crime Groups in North America*.Writers. Club Press.

[49] En 1983 se inició una severa campaña contra el crimen (jingshen wuran o contaminación espiritual) auspiciada por Deng Xiaoping. Desde entonces, las campañas de "mano dura" (yanda) han dominado el credo penal en China. El Código Penal chino recoge setenta tipos de delitos, entre ellos la "organización de sociedades secretas reaccionarias", que conllevan pena de muerte. Bakken, Borge (2005). *Crime, Punishment and Policing in China*. Rowman & Littlefield, Lanham, Boulder, Nueva York, Toronto, Oxford, pp. 396-397; Zhao Guoling: "Organised Crime and Its Control in PR China", en Roderic Broadhurst (ed.) (2004): *Crime and its Control in the People's Republic of China*. Hong Kong. The University of Hong Kong, Centre for Criminology, pp. 301–307; Xu Qing Zhang: "Enterprise Crime and Public Order", en Lodl, Ann y Zhang Longguan (eds.) (1992): *Enterprise Crime: Asian and Global Perspectives*. Chicago (IL). Office of International Criminal Justice. The University of Illinois at Chicago, pp. 11-16.

[50] Alrededor del 92% de la heroína que se consume en todo el mundo se fabrica a partir de la adormidera cultivada en Afganistán. ONUDD. Naciones Unidas (2009): *Informe Mundial sobre las Drogas 2009*, p. 8. Disponible en http://www.unodc.org/unodc/en/world_drug_report.html; UNODC. United Nations: *Afghanistan Opium Survey 2009* (September, 2009).

[51] Pakistán ha sido un productor protagónico de opio durante la década de los ochenta, retrocediendo su capacidad productiva debido a la presión gubernamental sobre las zonas fronterizas con Afganistán enmarcada en la lucha contra Al Qaeda y sus aliados talibanes. A pesar de ello, el cultivo de opiáceos continúa provocando graves problemas como el incremento espectacular de la población adicta y la constatada implicación de buena parte del servicio secreto pakistaní (ISI) en el narcotráfico. Priego Moreno, Alberto: "El negocio de la droga en Asia central", *Análisis Real Instituto Elcano*, nº 132 (2008).

en Afganistán, la producción y comercialización del opio, en gran medida la base de la economía afgana,[52] representa un elemento central en la lucha contra las facciones talibán y Al Qaida, que se sirven de su explotación para su financiación.[53] Igualmente, el denominado "Triángulo de Oro"[54], conformado por Tailandia (zona norte), Myanmar (Este del país) y Laos (región Occidental), es otra de las principales regiones productoras de opiáceos. Según las últimas estimaciones, dos terceras partes del opio que no se transforma en heroína se consume únicamente en cinco países: la República Islámica del Irán (42%), Afganistán (7%), Pakistán (7%), India (6%) y la Federación Rusa (5%). En virtud de los últimos datos aportados por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito la tendencia descendente de la producción de opio a nivel mundial que caracterizó el periodo 2007- 2009, se mantuvo en 2010.[55]

Existen indicios razonables para asumir que los traficantes de heroína internacionales se sirven de las Tríadas (fundamentalmente por sus amplias y sólidas infraestructuras) para favorecer el tráfico,[56] cubriendo determinadas fases del mismo. Sin embargo, frente a los estereotipos instaurados sobre el predominio de monopolios criminales, el negocio de la droga en Asia-Pacífico no está monopolizado por grandes grupos delictivos. La delincuencia organizada local y regional, ha sabido labrarse un hueco en este mercado internacional en sus respectivas zonas de influencia.

El tráfico de drogas sintéticas como las anfetaminas o el éxtasis, presenta igualmente un auge en el Sureste asiático, siendo Australia, Nueva Zelanda, Vietnam, Indonesia y Tailandia, los mercados predilectos.[57] El tamaño del mercado de estimulantes de tipo anfetamínico es grande y probablemente continúe creciendo en Asia Oriental. Finalmente, en cuanto a la producción de resina de cannabis (conocida también como hachís), hay que decir que ésta se concentra en la región del Asia Sudoccidental, aunque de forma residual en comparación con otro tipo de drogas. Curiosamente se ha producido un aumento del consumo de cannabis en algunas regiones de Asia (Asia Sudoccidental, Asia Central y Asia Meridional). Concretamente, Kazajistán se está convirtiendo en el gran productor de cannabis (Valle del Chu) de Asia Central.

Un breve recorrido por la distribución conocida de la heroína permite identificar de forma sucinta las siguientes rutas. Itinerarios que, a la postre, se emplean para todo tipo de tráficos ilícitos y contrabando. Por el Sur, transcurre desde Afganistán (áreas tribales) hacia los puertos paquistaníes de Gwadar y Karachi, donde se embarca con destino a los países del

[52] Ahmed, Rashid (2009): *Descenso al caos: EEUU y el fracaso de la construcción nacional en Pakistán, Afganistán y Asia Central*. Barcelona. Ediciones Península.
[53] De la Corte, Luis y Sansó-Rubert Pascual, Daniel: "La polémica Al Qaida", *Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva*, nº 7 (diciembre 2009-mayo 2010), pp. 15-42. Gretchen, Peters: "How Opium Profits the Taliban", *Peaceworks* nº 62 (agosto, 2009). Washington. United States Institute of Peace.
[54] Desde 1990, la emergencia del negocio del Speed, también conocido como *yaba* (metanfetamina), ha transformado por completo el mercado de la droga en la subregión, disparando los índices de consumo y por consiguiente, el volúmen del tráfico. Ko-Lin Chi: *The Drug Trade in the Wa Area of the Golden Triangle*. Final Report submitted to the National Science Foundation for Grant SES-0095929, (mayo, 2004).
[55] *World Drug Report, 2010*. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Viena, 2010. Accesible en http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2010.html
[56] UNODC. United Nations: *International Narcotics Control Board* (E/INBC/2008/1), pp. 80-86.
[57] Pérez Salazar, Bernardo: "Organizaciones criminales transnacionales, espacios ingobernados y la doctrina emergente", *Gobernabilidad y seguridad sostenible*, nº 31 (2007). Disponible en http://www.iade.org.ar/modules/noticias/makepdf.php?storyid=2023

Golfo Pérsico para, posteriormente, dirigirse a Turquía, en donde organizaciones turcas (Mafiya) y búlgaras[58] se encargan de su introducción en Europa.

La ruta del Oeste, parte hacia Irán desde las provincias afganas de Herat, Bagdhis y Faryab, pasando por Turkmenistán. La droga, generalmente sin procesar, atraviesa el Desierto de la Muerte para acabar en Turquía donde se procesa y se introduce en Europa.

Finalmente, la ruta Norte transcurre por Asia Central (Tayikistán, Uzbekistán, Kazajistán, Kirguizistán) hasta Rusia. El país eslavo se ha convertido en uno de los mercados preponderantes para los opiáceos, además de conformar un eslavón más en la cadena de distribución hacia la Europa Occidental. China,[59] por su parte, se abastece mayoritariamente de Myanmar, aunque empieza a recibir igualmente opiáceos provenientes de Afganistán vía Rusia, ya que las organizaciones criminales chinas han incrementado sensiblemente su presencia en las repúblicas de Asia Central y Rusia, particularmente en Moscú y en el Extremo Oriente ruso.

Resulta alentador constatar que el mercado de consumo, en términos generales, ha permanecido estable pese a un importante aumento de la demanda en los países situados a lo largo de las principales rutas de tráfico, así como en los países limítrofes con Afganistán (concretamente Pakistán e Irán) y Asia Central.[60]

3.2. Inmigración ilegal organizada y el tráfico de seres humanos

La inmigración ilegal organizada y el tráfico de seres humanos son dos conceptos que pueden confundirse y que, muchas veces, operan en las mismas esferas de actuación. Sin embargo, ambos fenómenos se distinguen por dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, el favorecimiento de la inmigración es una actividad que atenta contra las normas de inmigración de los Estados. Esto es, las organizaciones criminales ofertan un servicio a los emigrantes que consiste en facilitar el transporte y la entrada ilegal a un país determinado a cambio de un precio. Esta actividad siempre implica el quebranto de las leyes y controles migratorios de los países de destino. Por el contrario, el delito de tráfico de seres humanos es un fenómeno más grave. Supone un atentado contra los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos. En el delito de trata también se facilita el transporte transnacional de una persona a cambio de un precio o de una deuda, pero la finalidad del tráfico no es la entrada ilegal, sino la explotación de la persona en el país de destino. En segundo lugar, ambos fenómenos se diferencian por el consentimiento dado por la víctima. En el caso de la inmigración ilegal, el inmigrante consiente en realizar la entrada ilegal en el país de destino y paga por ello. En el trafico de seres humanos, la víctima es engañada y su consentimiento forzado. En ocasiones, sí se presta consentimiento por parte de la víctima, pero las condiciones que aceptó nunca son las que se encuentra al llegar al país de destino. Dentro del

[58] Reseñar que Bulgaria es un país con una importante minoría turca cercana al 10% del total de la población. Fernández García y Martínez Paricio: "Los actores de la Europa del Este", en *La aproximación estratégica a la Europa del Este*. Documentos de Seguridad y Defensa, nº 17 (2007). Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Madrid. Ministerio de Defensa, pp. 9-22.

[59] China es el mayor mercado de heroína de Asia Oriental. Paradógicamente, estaba prácticamente libre de drogas en la década de los ochenta. Bakken, Borge: "Crimen y castigo en China", *Anuario Asia-Pacífico 2005*. **F**undación CIDOB, Casa Asia y Real Instituto Elcano**.** Madrid, p. 402. Hoy, más de la mitad de la población mundial que consume opiáceos vive en Asia. ONUDD. Naciones Unidas: *Informe Mundial sobre las Drogas 2009*, p. 14. Disponible en www.unodc.org/unodc/en/world_drug_report.html

[60] ONUDD. Naciones Unidas: *Informe Mundial sobre las Drogas 2007*, p. 38. Disponible en http://www.unodc.org/unodc/en/world_drug_report.html

tráfico de seres humanos, dos son los fenómenos que destacan por su importancia: el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual y con fines de explotación laboral. [61]

Asia-Pacífico aglutina el mayor número de "esclavos" en el mundo. Existen cálculos que corroboran que la mayoría de personas objeto de tráfico en el mundo son mujeres y niños oriundos de Asia, para su explotación bajo diversas formas de esclavitud (trabajos forzados, redes de prostitución, servidumbre doméstica o actividades agrícolas).[62]

En concreto, la explotación sexual y laboral, a pesar de las medidas punitivas adopotadas y la concienciación social, no manifiestan retroceso. Así lo subrayó la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en su Informe Mundial sobre la Trata de Personas.[63] Igualmente, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que el turismo sexual contribuye entre un dos y un catorce por ciento al PIB de Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia.[64] De acuerdo con el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), se estima que 1,8 millones de niños, mayoritariamente niñas, participan en el comercio sexual cada año.[65]

China, constituye uno de sus epicentros, aunque es un problema generalizado en toda Asia (Pakistán, India, Bangladesh, Vietnam, Filipinas, Tailandia, Indonesia, Myanmar…). Asfixiados por una población en rápido crecimiento y el elevado desempleo rural, ambos factores conforman un poderoso acicate que favorece la emigración y el tráfico de personas. Son los denominados "cabeza de serpiente", los que hacen posible este éxodo con destinos tan diversos como Latinoamérica, Unión Europea, Australia, Emirátos Árabes, Sudáfrica o Estados Unidos, entre los más destacados, además de las áreas regionales (Japón y Taiwán son países receptores de inmigración ilegal china para su explotación sexual y laboral) y Rusia.[66]

---

[61] Giménez-Salinas Framis, Andrea: "El control de los flujos migratorios hacia España: situación actual y propuestas de actuación", *Documentos de Seguridad y Defensa*, nº 6. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Madrid. Ministerio de Defensa, p. 62. Para profundizar al respecto consultar: Giménez-Salinas Framis, Andrea y Rechea Alberola, Cristina: "Tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual en los países de la Unión Europea", *Boletín Criminológico*, nº 82 (noviembre-diciembre 2005). Rechea Alberola, Cristina y Giménez-Salinas Framis, Andrea: "Una aproximación al tráfico de mujeres con fines de explotación sexual", *Cuadernos de Política Criminal*, nº 80 (2003), p. 287

[62] Bhabha, Jacqueline y Alfirev, Christina: "Identificación de las personas víctimas de trata y derivación a los procedimientos para la determinación de las necesidades de protección internacional" (PPLAS/2009/03, octubre, 2009), *Políticas Legales y de Protección. Series de Investigación*. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Disponible en http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7255.pdf; Schloenhardt, Andreas (2003): *Migrant Smuggling – Illegal Immigration and Organised Crime in Australia*. Boston (MA). Leiden. Martinus Nijhoff.

[63] UNODD: *Informe Mundial sobre la Trata de Personas*, (febrero, 2009). Disponible en http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Executive_summary_english.pdf; Tran, Nathalie: *An Assessment on the Exploitation of Chinese Migrants in the Western Hemisphere: a modern form of trafficking in persons*. Organization of American States, Department of Public Security, (julio, 2006).

[64] Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil IPEC (2008): *Combating trafficking in children for labour exploitation: A resource kit for policy-makers and practitioner,* Geneva, Organización Internacional del Trabajo. Accesible en http//: www.ilo.org/ipec/areas/traffickingofchildren

[65] Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): ***Acción Humanitaria para la Infancia.*** *Fomentar la capacidad de resistencia*, New York, marzo de 2011. Accesible en http://www.unicef.org/spanish/hac2011

[66] Los chinos introducen de contrabando tabaco y alcohol en Rusia, a la par que explotan las materias primas del país y promueven el tráfico de personas y la inmigración ilegal de forma bidireccional. Existe demanada en Asia de mujeres eslavas para la prostitución y los inmigrantes chinos llegan a la Unión Europea a través Rusia y/o de sus repúblicas vecinas (Ucrania, Bielorrusia, Moldavia) donde, a su vez, el crimen organizado ruso ejerce una poderosa influencia. Finckenauer, James O. y Ko-Lin Chin (2007): *Asian Transnational Organized Crime*. New York (NY). Nova Science Publishers.

A los diferentes gobiernos parece que, en puridad, esta circunstancia tampoco les desagrada, en tanto supone un alivio al reducir las tasas provinciales de desempleo y una poderosa fuente de ingresos en divisas. Por ello, no es descabellado plantearse que este tipo de actividad goce del respaldo tácito de las autoridades. Algunos autores van más allá, apuntando fehacientemente la connivencia de las autoridades locales con las organizaciones criminales para promover la expansión (emigración) hacia "nuevas áreas chinas de influencia en el extranjero".[67]

En relación al tráfico de seres humanos, los proveedores de documentación falsificada han cobrado especial relevancia. Ya que, además de las rutas marítimas, que permiten el tráfico de grandes cantidades de personas de forma más flexible y por ello, difícilmente detectable,[68] se están potenciando las rutas aéreas y terrestres, las cuales requieren forzosamente de documentación. Destacan Taiwán, Tailandia y Camboya como núcleos proveedores de este tipo de documentación (pasaportes falsos y auténticos robados y posteriormente falsificados), para posibilitar el transporte de inmigrantes de sus países de orígen a los países de destino. Ya que, la entrada en muchos Estados como Estados Unidos es más fácil con un pasaporte camboyano o tailandés, que con uno chino.

3.3. Piratería

La piratería es un viejo estigma que ha azotado las aguas de Asia-Pacífico[69] con especial relevancia durante las últimas décadas.[70] Se ha mostrado tradicionalmente activa en Malasia, principalmente en el estrecho de Malacca, junto al Mar del Sur de China, los estrechos de Makasar o Lombock, que comunican Australia con Filipinas y Japón, y el de Sunda, que comunica al igual que el de Malacca, Asia con Occidente, de igual forma que en las aguas asiáticas sudorientales.[71] Filipinas representa otro espacio particularmente vulnerable al desarrollo de actos de piratería motivados por su ubicación geográfica, además de su condición archipielágica. Los factores geográficos favorables (alrededor de 21.000 islas que componen el archipiélago indonesio, muchas de ellas desiertas, por citar un ejemplo), sumado

[67] Glenny, Misha (2008): *Mc Mafia: el crimen sin fronteras*, Madrid, Destino, p. 441.

[68] El 7 de junio de 1993, el Golden Venture, un viejo carguero registrado en Honduras encalló frente a Fort Tilden, cerca de la entrada del puerto de Nueva York. A bordo llevaba una carga de más de trescientos inmigrantes ilegales procedentes de la provincia china de Fujian. Este episodio, representó una llamada de atención con respecto al tráfico de seres humanos a gran escala. Además, puso sobre la palestra el funcionamiento de un circuito concreto, el de Fujian, a través del cual se envíaba a emigrantes procedentes principalmente de esta provincia costera china a Estados Unidos, Taiwán y Australia. Ko-Lin Chin: "The Social Organization of Chinese Human Smuggling", en Kyle, David y Koslowski, Rey (eds.) (2001): *Global Human Smuggling: Comparative Perspectives*. Baltimore. Johns Hopkins University-Press, pp. 216-234.

[69] Baste recordar las importantes pérdidas que sufrió la Compañía de las Indias Orientales a manos de los piratas que asolaban las costas del Sureste Asiático en los siglos XVIII y XIX. Teiler, Ger: "Piracy in Southeast Asia. A Historical comparison". Disponible en http://www.marecentre.nl/mast/documents/GerTeiler.pdf

[70] Alrededor de la mitad de incidentes relacionados con la piratería marítima hasta el 2006 se produjeron en aguas del Sureste Asiático y el Lejano Oriente. Young, Adam: "Roots of contemporary maritime piracy in Southeast Asia", en Johnson, Derek y Valencia, Mark (Comp.) (2005): *Piracy in Southeast Asia: Status, Issues and responses*. Singapur. ISEAS Publications, pp.1-33.

[71] Johnson, Derek y Valencia, Mark (Comp.) (2005): *Piracy in Southeast Asia: Status, Issues and responses*. Singapur. Iseas Publications; Young, Adam J. (2007): *Contemporary Maritime Piracy in Southeast Asia: history, causes, and remedies*. Singapur. ISEAS Publications; Liss, Caroline: "Maritime Piracy in Southeast Asia", *Southeast Asian Affairs*, (2003*)*, pp. 52-68; M. Ong, David: "Contemporary Maritime Piracy in Southeast Asia", *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 22, nº 4 (2007), pp. *633*-635.

al elevado volumen de circulación de buques por el área,[72] explicarían en parte la incidencia relativamente alta del fenómeno.[73]

Los ataques de piratería en la región tienen a priori o al menos en la mayoría de los supuestos, una naturaleza oportunista (robo predatorio); aunque existen episodios de auténtica manifestación de criminalidad organizada, cuando consiste en el apoderamiento de la totalidad de la mercancía de un barco o del buque mismo (cambiando su imagen exterior y nombre para su posterior venta, previa obtención de documentación falsa),[74] así como el secuestro de su tripulación con la finalidad de percibir un rescate a cambio de su liberación.

La piratería ha demostrado sobradamente su capacidad para perjudicar el comercio internacional marítimo, incrementando costes y dificultando la navegación. De hecho, las abundantes pérdidas ocasionadas[75] han sido el motor que ha estimulado la cooperación entre los países afectados, empujándolos a establecer planes de contigencia y erradicación consensuados que, desde el año 2000, han dado sus frutos a tenor del relevante descenso de la actividad pirática en la región.[76] Sólo hay que plantearse las consecuencias catastróficas de una interrupción prolongada del tráfico marítimo en la orilla Occidental del Pacífico, en donde se localizan dos de las mayores economías del mundo: la de Japón y la de China. Al igual que otras economías de Asia Oriental, ambas son extremadamente dependientes del comercio por mar.

Es por ello, por lo que la lucha contra la piratería en Asia-Pacífico respresenta un ejemplo paradigmático de cooperación, auspiciada por una necesidad común.[77] Necesidad transformada en voluntad política y plasmada en el Acuerdo de Cooperación Regional para Combatir la Piratería (ReCAAP), del que cabe reseñar la creación de un centro de intercambio

[72] Till, Geoffrey (2003): "The sea and seapower", en *Seapower: A guide for the twenty-first Century*. London. Frank Cass, pp. 6-7.

[73] Algunos informes existentes al respecto, sostienen la estrecha vinculación de organizaciones criminales implicadas en actividades de piratería en las Islas Filipinas meridionales con elementos integrantes del Frente Moro de Liberación Islámica o del grupo Abu Sayyaf. *Eklöf, Stefan (2005): Pirates in Paradise: A Modern History of Southeast Asia's Maritime Marauders.* Copenhagen. Nordic Institute of Asian Studies, (NIAS), NIAS Press, pp. 35-44.

[74] Véase lo sucedido con el buque petrolero Alondra Rainbow en 1999. Guy, Wilson-Roberts: "Piracy in Southeast Asia", *CSS Strategic Briefing Papers*, vol. 3, Parte 2 (junio, 2000). Disponible en http://www.victoria.ac.nz/css/docs/Strategic_Briefing_Papers/Vol.3%20jun%2000/PSEA.pdf.

[75] Esta región tiene una importancia estratégica comercial mundial de carácter vital. Por estas aguas circula un tercio del comercio mundial y la mitad del petróleo mundial. Stopford, Martin (2004): "The economic organization of the shopping market", *Maritime economics*, New York. Routledge, pp. 10-19.

[76] Durante los primeros años con posterioridad a los acuerdos del año 2000 se produjo una notable reducción de la incidencia de la piratería. Tan sólo cabría destacar un repunte entre los años 2004 y 2005, seguido de un nuevo descenso de la actividad pirática, que posteriormente se mantuvo en unos parámetros constantes poco significativos. El punto de inflexión se establece en el año 2009, periodo en el que se identifica un rebrote virulento de los ataques piratas en la región en continuo ascenso hasta la fecha, exceptuando la zona del estrecho de Malacca, que apenas refleja incidencias significativas. *Reports on Acts of Piracy and Armed Robbery Against Ships***,** Annual report – 2010, International Maritime organization (IMO)**,** MSC.4/Circ.169, de 1 de abril de 2011. Igualmente se pueden contrastar dichas variaciones en el mapa sobre la piratería de 2010 elaborado por el International Maritime Bureau. Accesible en http://www.icc-ccs.org/piracy-reporting-centre/imb-live-piracy-map/piracy-map-2010

[77] Tipos de medidas adoptadas: Operación OCTOPUS (Indonesia, 2005), consistente en el despliegue de buques de guerra, helicópteros, aviones, submarinos y equipos anfibios de reconocimiento, con un notable éxito operativo y disuasorio. Operación MALINDO CORPAT y Operación OPTIMA MALINDO CORPAT (Indonesia y Malasia, 2006), que establece patrullas conjuntas marítimas y aéreas. En términos similares, Operación INDOSIN CORPAT (Indonesia y Singapur, 2006). Operación MALSINDO (Singapur, Malasia, Tailandia e Indonesia, 2004) para el establecimiento de patrullas conjuntas; Operación EYE IN THE SKY (Singapur, Malasia, Tailandia e Indonesia, 2005) para la vigilancia aérea de aguas territoriales e internacionales.

de información.[78] De igual forma, es importante señalar el acuerdo de ASEAN contra la piratería.[79]

Iniciativas todas, que han asumido como indispensable la erradicación y persecución de las diversas manifestaciones de la piratería en tierra y no sólo en alta mar.

3.4. Tráfico de flora y fauna silvestre y recursos naturales

A día de hoy, el Sudeste Asiático es el máximo exportador de animales y flora mundial.[80] La demanda internacional de mascotas exóticas, medicinas tradicionales y manjares selectos, satisfecha a través del tráfico ilícito de flora y fauna impulsa un lucrativo negocio[81] que atenta contra bosques, mares y océanos. La depredación de los recursos naturales acelera considerablemente la destrucción de los ecosistemas, la degradación medioambiental y la desertificación, además de dañar las economías locales y nacionales (evasión de impuestos, pérdida de rentas fiscales y ausencia de desarrollo de tejido industrial legal). Y de fomentar a la postre, el emprobecimiento de países cuyos recursos naturales representan su única garantía de crecimiento futuro.

La relación coste-beneficio resulta muy provechosa. En demasiados países del entorno geográfico añadir el calificativo "contra la fauna y la flora silvestre" a la palabra "delito" parece reducir su gravedad. Sumado al hecho de que la atención gubernativa al respecto es nimia, se traduce en un número de detenciones irrelevantes por este tipo de actividad delictiva y las sanciones, económicas en su mayoría, no revisten severidad.

Por todo ello, es previsible que la delincuencia medioambiental (Ecomafia),[82] como actividad económica ilícita rentable en auge, experimente a corto plazo un incremento de la inmersión criminal.

---

[78] Formalizado el 11 de noviembre de 2004 en Tokio, entró en vigor el 4 de septiembre de 2006. Los países firmantes del ReCAAP son: Bangladés, Brunei Darussalam, Camboya, China, India, Indonesia, Japón, República de Corea, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Sri Lanka, Tailandia y Vietnam. Objetivos principales: compartir información sobre la piratería; elaboración conjunta de análisis y estudios sobre el fenómeno (inteligencia) y el desarrollo de capacidades para luchar contra la piratería tales como seminarios, programas de asitencia técnica y cooperación interestatal. Más información disponible en: http://www.recaap.org/index_home.html

[79] ASEAN: *Joint Statement of the 7th ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime (AMMTC)*, Siem Reap, Camboya, 17 de noviembre de 2009.

[80] Schloenhardt, Andreas (2008): *The Illegal Trade in Timber and Timber Products in the Asia Pacific Region*. Research and Public Policy Series, nº 89. Camberra. Australian Institute of Criminology, p. 59.

[81] Los contrabandistas explotan convenientemente un resquicio legal aún sin paliar en el Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). Con 175 países adheridos, CITES representa el tratado básico mundial para la protección de las especies silvestres, que se clasifican en tres grupos según el grado de amenza que se cierne sobre su supervivencia. Los animales incluidos en el Apéndice I, entre ellos tigres y orangutanes, se consideran próximos a la extinción y su comercio está prohibido. Las especies del Apéndice II son menos vulnerables y pueden ser objeto de comercio, pero sólo bajo determinadas condiciones estrictamente estipuladas. Las del Apéndice III están protegidas por la legislación nacional del país que las ha añadido a la lista. Sin embargo, el Convenio adolece de una importante laguna jurídica: las especies criadas en cautividad no gozan de la misma protección que sus parientes salvajes. Esta circunstancia ha propiciado una nueva modalidad de tráfico fraudulento a través de zoológicos, criaderos y parques naturales privados, en países donde el control estatal al respecto es abiertamente laxo. Esta opción permite mezclar poblaciones de animales criados en cautividad o flora, con ejemplares silvestres.

[82] Grillo, Nicola G. (2007): *Rifiuti SpA. Fra Ecomafia e mafia delle autorización*. Roma. Geva Edicizioni; Letizi, Marco (2004): *Comportamento criminale, ecomafie e smaltimento dei rifiuti: strumenti e proposte per un approccio analitico*. Soveria Mannelli. Rubbettino.

Especies como las tortugas de espolones malgaches; el clamidosaurio de King (protegido en los territorios de Papúa y Nueva Guinea, Indonesia y Australia); los dragones de Komodo de Indonesia y Malasia; las tuátaras de Nueva Zelanda; los aligátores chinos y el falso gavial del Sudeste Asiático; las pitones de Timor; los cuernos de rinocerontes de Sumatra y Java; la *shahtoosh*, la preciada lana del antílope tibetano; las aves exóticas como el estornino de Bali (cuya población en libertad se estima en menos de 150 ejemplares); las pieles de panda y del leopardo de las nieves; los tiburones (artículo apreciado por sus aletas en los mercados de Hong Kong o Taiwán); los corales para acuarios; la pitón tigrina y la reticulada; el cocodrilo de Siam; la mariposa "ala de pájaro dorada"; la bilis de osos procedentes en su mayoría de Rusia (altamente demandada en la medicina tradicional de China y de Corea del Sur); las tortugas estrelladas indias; el varano de Gray de Filipinas, que hasta la década de 1970 se había considerado extinguido; los Loris lentos procedentes de Tailandia, con gran demanda en Japón y Rusia como mascotas exóticas; la pantera nebulosa de Borneo; los pangolines o el Ramid, cuya madera es objeto de una voluminosa demanda son claros ejemplos de que es casi imposible mencionar una especie animal o vegetal que no haya sido objeto de comercio (legal o ilegal) por su carne, su pelaje, su piel, su canto o su valor ornamental y/o medicinal, como animal de compañía, como ingrediente para la industria cosmética o farmaceútica.

Los contrabandistas recurren a una diversidad de medios para eludir la detección de sus actividades, bien ocultando las especies ilegalmente obtenidas dentro de remesas legales; bien mediante el soborno de las autoridades de aduanas y de protección de la fauna y flora, o recurriendo a la falsificación de la preceptiva documentación para "legalizar" los artículos objeto de comercio. Y en todo este entramado, Singapur desempeña un papel crucial: es el centro de distribución ilícita internacional de animales o de sus partes, procedentes de otros países del Sudeste Asiático.

La realidad imperante refleja que cualquier región del mundo rica en recursos, económicamente deprimida o subdesarrollada en conjunción con altos índices de corrupción, representa una oportunidad de negocio ilegal. En el entorno de Asia-Pacífico en concreto, la abundante demanda mundial de madera y productos derivados de la misma ha propiciado el desarrollo de actividades ilegales de explotación maderera.[83]

Países como Indonesia, Malasia, Camboya o Papua Nueva Guinea son significativas fuentes de madera ilegal para la industria de países vecinos. Esto es evidente, por ejemplo, en Vietnam, en donde los muebles se hacen a menudo con la madera obtenida ilegalmente de Camboya. Igualmente, empresas de Australia, China, Japón, Rusia y Corea están implicadas en la importación y empleo de madera ilegal, entre otras materias primas.

El principal escollo para la lucha contra el tráfico ilícito de flora, fauna y recursos naturales es el de lograr la identificación de su origen ilegal, oculto tras documentación fraudulenta[84] y bajo el amparo de elementos corruptos de la Administración. En un segundo término, se suma las dificultades para ejercer un control efectivo sobre el territorio objeto de aprovechamiento fraudulento. Factores geográficos, socioeconómicos y políticos, hacen

[83] Las estimaciones más conservadoras apuntan a una pérdida anual de 2.2 millones de hectáreas de selvas tropicales en Asia Suroriental debido a la explotación maderera ilegal. Abt Associates Inc. (2006): *Illegal logging: a market-based analysis of trafficking in illegal timber*. Washington, DC: US Department of Justice, National Institute of Justice; Asia–Pacific Forestry Commission 2001. *Forests out of bounds: impacts and effectiveness of logging bans in natural forests in Asia–Pacific*. Bangkok: FAO, Regional Office for Asia and the Pacific.

[84] Abt Associates Inc. (2006): *op cit*., p.46.

difícil la supervisión de amplias extensiones territoriales de países como China, Indonesia o Rusia, que presentan un próspero historial de explotación ilegal e incontrolada de sus recursos naturales. Expolio vinculado en último término, al abanico de actividades de las organizaciones criminales transnacionales.[85]

3.5. Falsificación de productos y marcas

Otra actividad ilícita que reporta pingües beneficos es la falsificación de artículos. De hecho, es uno de los delitos más extendidos en Asia-Pacífico, prioritariamente en China, Malasia, Indonesia y ambas Coreas.[86] Las organizaciones criminales de etnia y nacionalidad china y las Tríadas, están altamente especializadas en el comercio global de ideas robadas. Ningún producto exitoso está a salvo, se trate de armas o de perfumes; de coches, motocicletas, medicamentos, maquinaria industrial, juguetes, relojes, artículos y prendas de deporte, joyería, videojuegos, software, música o películas. Con una certeza casi absoluta será objeto de fabricación fraudulenta. Nadie falsifica con la calidad de los chinos, con independencia de que se les califique como copias, imitaciones, réplicas o artículos pirateados o adulterados. Son el azote de la propiedad intelectual e industrial, con serias repercusiones para la industria occidental, especialmente en Estados Unidos y Europa.[87]

El problema de las falsificaciones no sólo reside en el daño comercial que producen, sino en las nefastas repercusiones para la seguridad de los consumidores.[88] Cumplir las normativas de seguridad vigentes para la elaboración de productos no es una de las prioridades de los fabricantes de falsificaciones, empezando por la dudosa naturaleza de la composición y las calidades de las materias primas empleadas.

[85] Existe constancia de la implicación de organizaciones delictivas rusas en connivencia con homólogos chinos en la explotación fraudulenta de recursos naturales del Extremo Oriente ruso. Vandergert, Peter y Newell, Josh: "Illegal logging in the Russian Far East and Siberia", *International forestry review*, vol. 5, nº 3 (2003), pp. 303-305; Greenpeace (2006): *Partners in crime: a Greenpeace investigation into Finland's illegal timber trade with Russia*. Amsterdam. Greenpeace International.

[86] Yook Sang Jung: "Organised Crime in Contemporary Korea: International Implications", *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, vol. 21, nº 1(1997), pp. 91–102; Seungmug Lee: "Organised Crime in South Korea", *Trends in Organized Crime*, vol. 9, nº 3 (2006), p. 61.

[87] La Comisión Europea calcula que las mercancías falsificadas de todo el mundo suman un valor aproximado que oscila entre los 250.000 y los 500.000 millónes de dólares al año. En torno a un 60% de las falsificaciones tienen su origen en la República Popular de China. Entre un 20 y un 25% de las exportaciones de China son falsificaciones, mientras que aproximadamente un 90% de los productos vendidos en el mercado doméstico chino son imitaciones. *Informe sobre el impacto de las falsificaciones en el comercio internacional* (2008/2133(INI). Ponente: Gianluca Susta. Comisión de Comercio Internacional. Parlamento Europeo. Fecha: diecinueve de noviembre de 2008.

[88] Sin ir más lejos, los enormes costes que entrañan para la salud pública los medicamentos falsificados. Es imposible cuantificar exhaustivamente el alcance del problema, pero en algunas zonas de Asia, África y América Latina, los productos médicos falsos pueden llegar a representar hasta un 30% del mercado. Entre 2009 y 2010, dos operaciones consecutivas coordinadas por la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), operaciones STORM y STORM II, dirigidas a ochos países del sudeste de Asia (Camboya, China, Indonesia, Laos, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam), condujo a la incautación de 20 millones de medicinas falsificadas entre las que se incluían antibióticos, antimaláricos, anticonceptivos, sueros antitetánicos, aspirinas y fármacos contra la disfunción eréctil. Se clausuraron más de cien farmacias y establecimientos de venta de medicamentos ilícitos. *Delitos farmacológicos*. Interpol. *COM/FS/2010-11/DCO-04. Accesible en http//:www.interpol.int.* Según el Pharmaceutical Security Institute - organización financiada por la industria farmacéutica -, la mayor parte del comercio de medicamentos falsificados se desarrolla en Asia. Accesible en http://www.psi-inc.org/index.cfm

En Asia-Pacífico, la legislación básica[89] necesaria para combatir, al menos en apariencia, el robo de la propiedad intelectual es mínima. Un segundo escollo es su implementación, que no resulta tarea fácil. La precariedad de financiación de sus fuerzas policiales repercute en su permeabilidad frente a la corrupción. Otro motivo es la connivencia de los Gobiernos provinciales y locales con los empresarios involucrados en la falsificación de los productos, que en muchas ocasiones son los mismos que fabrican los artículos auténticos.

Obvia decir que atajar con decisión la actividad de las empresas falsificadoras supone acabar con miles de puestos de trabajo e incrementar el número de desocupados, lo cual repercute negativamente en las expectativas políticas de cualquier Gobierno. Una realidad regional incómoda es el hecho de que muchos países en desarrollo y otros plenamente desarrollados, destaquen por ser competitivos en diversos sectores criminalizados de la economía global. En muchas regiones la economía criminalizada resulta una fuente decisiva tanto de ingresos como de empleo, contribuyendo incluso a amortiguar las conmociones propias de etapas de reestructuración económica. Aspecto que se conjuga con el hecho de que las economías de estos países sean fuertemente dependientes del sistema productivo criminal, por lo que cualquier esfuerzo por su erradicación volviendo a un "funcionamiento eficiente" de los mercados, de la política, y de la sociedad en general, provocará efectos recesivos en la economía y la consecuente contestación social.[90]

Es importante clarificar que, si bien el territorio chino es el foco de las redes chinas de falsificación, éstas son de naturaleza transnacional, descentralizándose la cadena de montaje a través de todas las comunidades chinas de ultramar. Esta estrategia no sólo minimiza el riesgo, sino que facilita la superposición discreta de cada una de las etapas de falsificación con operaciones comerciales legítimas.

3.6. Blanqueo de capitales

El blanqueo de capitales configura otra importante modalidad delictiva en sí misma, además de constituir un mecanismo necesario para el éxito de todo crimen organizado.[91] El poder económico es de gran ayuda a la hora de generar legitimidad social, corrupción y clientelismo. No hay que pasar por alto la importancia del control ilegal de sectores

[89] En China la piratería (falsificación de productos y marcas) sólo es constitutiva de una infracción civil, no penal. Está sancionada con multas, irrisorias por cierto, pero no está prevista pena privativa de libertad. Mülhlhahn, Klaus *(2009): Criminal justice in China. A History*. Cambridge. Harvard University Press.

[90] En un país en donde el número de personas implicadas en el comercio del opio es de 1,6 millones –es decir, un 6.4% del total de la población–, se hace extremadamente impopular llevar a cabo auténticas políticas antidroga o imponer cultivos alternativos, mientras los ingresos por hectárea de opio sigan siendo de 3.562 dólares y del trigo 1.101 dólares. Para el agricultor, la producción de la amapola resulta una elección muy rentable puesto que se trata de un cultivo resistente, de bajo riesgo -gracias al crédito y protección que le otorgan los narcotraficantes- y con facilidad de venta en zonas donde comerciar con cualquier otro cultivo no resulta en ocasiones viable. UNODC. United Nations: *Afghanistan Opium Survey 2009* (September, 2009). Esta realidad es extrapolable a otros muchos mercados ilícitos.

[91] La necesidad de blanquear los ingresos ilícitos estriba en que el dinero facilita la pista para detectar y probar el delito. En segundo lugar, el dinero en sí mismo, constituye un objetivo para la investigación. Si se consiguen atajar adecuadamente los canales de financiación, neutralizando sus estructuras destinadas a reconducir a la legalidad los beneficios ilícitamente obtenidos, se le asestará un golpe letal, no a un aspecto determinado de la red, sino a la red criminal en su esencia, en el mismo núcleo de su capacidad de funcionamiento. De ahí que la inteligencia económica aplicada al ámbito criminal, represente una apuesta exitosa en la lucha contra la criminalidad organizada. Sansó-Rubert Pascual, Daniel: "La internacionalización de la delincuencia organizada: análisis del fenómeno", *UNISCI Discussion Papers*, nº. 9 (2005), pp. 43-62.

económicos legales, tanto en el sector público, como en el privado.[92] Las actividades económicas legales proporcionan cobertura a las actividades delictivas, abriendo vías de blanqueo del producto del delito. Igualmente trascendente resulta la explotación de la banca clandestina.[93]

Los métodos y técnicas del lavado de activos experimentan continuas transformaciones en respuesta al desarrollo paralelo de las contramedidas. En los últimos años, el Grupo de Acción Financiera (GAFI),[94] ha percibido el aumento de sofisticadas combinaciones de técnicas, especialmente el empleo de personas jurídicas con el fin de encubrir la titularidad real y el control de los activos de procedencia ilegal, así como un notable incremento de la implicación de profesionales (economistas, abogados, expertos en finanzas…) para aportar experiencia, consejo, asistencia y todo tipo de asesoramiento al respecto.[95]

En el mundo actual, los delincuentes organizados con independencia de la actividad o actividades ilícitas desarrolladas, se ven obligados a blanquear el producto de su delito. El objetivo no es otro que introducir los beneficios ilegalmente obtenidos dentro de los sistemas financiero, económico y bancario legales para su transformación, ocultando su origen ilegal. Esta necesidad se funda en dos razones primordiales. La primera es porque el dinero puede servir de pista para descubrir y probar el delito y, en segundo lugar, el dinero puede de por sí servir de meta para la investigación y ser objeto de medidas punitivas.

En esta línea criminal de corte empresarial, la criminalidad organizada ha efectuado cuantiosas inversiones en la industria del espectáculo por toda Asia y el Pacífico, sobre todo en salones de baile, casinos y karaokes, como tapaderas para el juego (ilegalizado en muchos países), la prostitución y el lavado de activos. Actividades igualmente prestadas al amparo de redes de restauración y pequeños comercios por todo el mundo.

---

[92] Fijnaut, Cyrille (2000): "Transnational crime and the role of the United Nations in its containment through international cooperation: a challenge for the 21 st. century", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, nº 8, p.2.

[93] Las transacciones bancarias clandestinas (*Hawala, Fei Ch'ien, ChopShop, Chit Hundi, Stash House*) se han utilizado tradicionalmente en Asia. Se basan primordialmente en la confianza. Configuran un sistema, una red de personas, que operan transferencias nacionales e internacionales de dinero fuera del sistema convencional. Se articula mediante compensaciones contables entre negociantes (personas de la misma etnia, comunidad u organización criminal), permitiendo la transferencia de fondos sin movimiento físico y con inmediatez. Buscaglia, Edgardo; González Ruíz, Samuel; Prieto, César y Santiago Vasconcelos, José Luis: "La aplicación de la Falcone Check List en la lucha contra la delincuencia organizada en diversos talleres y su implantación en México", en Buscaglia y González Ruiz (eds.) (2005): *Reflexiones en torno a la delincuencia organizada*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales, pp. 175-231.

[94] El GAFI es un grupo intergubernamental que establece estándares, a la par que desarrolla y promueve políticas para combatir el blanqueo de capitales y la financiación de las actividades terroristas. Actualmente cuenta con treinta y tres miembros (todos ellos Estados, salvo dos organizaciones internacionales) y más de una veintena de observadores. En la web del GAFI se puede consultar la lista de los correspondientes miembros y observadores. En http//:www.fatf-gafi.org/Members_en.htm

[95] Estos factores combinados con la experiencia acumulada sobre los Países y Territorios No Cooperantes, han empujado al GAFI a revisar las Cuarenta Recomendaciones. Éstas fueron diseñadas en 1990 como una iniciativa para combatir el mal uso del sistema financiero destinado al blanqueo de capitales. Asumidas por más de 130 países, constituyen a día de hoy el estándar internacional anti lavado por excelencia, siendo reconocidas como tal por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Su valor reside en que establecen un conjunto de patrones mínimos para la acción, que cualquier país que lo desee, puede extrapolar a su ordenamiento jurídico nacional. *Las Cuarenta Recomendaciones*, Grupo de Acción Financiera (GAFI), 20 de junio de 2003, pp. 2-3. Accesible en http://www.imolin.org/pdf/imolin/40RecS03.pdf

A grandes rasgos, el contrabando de todo tipo de mercancías es lucrativo. Permite amasar dinero en este espacio geográfico entre otros motivos por la labilidad de las fronteras, así como por las importantes diferencias socioeconómicas entre Estados limítrofes. La conjunción de ambos factores posibilita un mercado negro fructífero de todo tipo de mercancías: tabaco, alcohol, productos farmacéuticos, medicinias…, siempre y cuando escaseen en el país vecino o eludir el sistema impositivo reporte significativos beneficos.

Los otros grandes mercados criminales explotados son el tráfico de armas, el tráfico de residuos peligrosos y su eliminación ilegal (reciclaje fraudulento), el tráfico de objetos culturales (expolio del patrimonio histórico-artístico) y la creciente delincuencia informática o ciberdelincuencia en todas sus posibles modalidades.[96]

Tras este breve recorrido por los principales actores criminales y las manifestaciones delictivas organizadas regionales más perniciosas cabe incidir, a modo de colofón, en que las evidencias apuntan a que la propensión de las organizaciones criminales hacia la diversificación (multiactividad), la conexión entre mercados delictuales, la confusión interesada entre actividades legales e ilegales, la transnacionalización y los incentivos para la cooperación (frente a la confrontación) estarán en alza. Cooperación, que abarca desde "alianzas estratégicas" en un extremo, hasta "relaciones de proveedor a corto plazo" en el otro, no muy diferentes del tipo de relaciones típicas del mundo de los negocios, extrapoladas exitosamente a la esfera delictual. La combinación eficiente de estos elementos está favoreciendo la progresiva articulación de una cadena global de redes criminales, que serán tan difíciles de combatir como lo son de rastrear.[97]

4. Inteligencia criminal y cooperación: nuevos retos regionales para enfrentar la criminalidad organizada transnacional

En no pocos análisis de las grandes tendencias que previsiblemente dominarán la geopolítica mundial en las próximas décadas en el ámbito de la seguridad, se identifica a la delincuencia organizada transnacional como un factor principal de desestabilización.[98]

Por ello, asumir el salto cualitativo de la delincuencia organizada transnacional elevándola al nivel de problema de seguridad internacional, conlleva indisolublemente interiorizar la reorientación de las políticas criminales destinadas a su contención, su control y, a modo de desiderátum, a su erradicación.

En este contexto, la idea motriz que sustancia el empleo de capacidades de inteligencia reside en la peligrosidad intrínseca de la asociación criminal; esto es, en la construcción de estructuras racionalmente orientadas a la planificación y comisión del delito, el encubrimiento

[96] Finckenauer, James O. y Ko-Lin Chin (2007): *Asian Transnational Organized Crime*. New York. Nova Science Publishers, pp. 9–10.

[97] Williams, Phill: "Cooperación entre organizaciones criminales", en Berdal, Mats y Serrano, Mónica (comps.) (2005): *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*. México D.F. Fondo de Cultura Económica, pp. 108-128.

[98] El informe elaborado por un grupo de expertos encabezado por el ex primer ministro tailandés Anand Panyarachun para las Naciones Unidas, recoge igualmente la delincuencia organizada transnacional como una de las principales amenazas a las que se enfrenta el mundo actual. De acuerdo con el informe, «la delincuencia organizada transnacional deteriora la seguridad humana y degrada la capacidad de los Estados para garantizar la ley y el orden, al tiempo que contribuye a la perduración de los conflictos internos, a la proliferación de los armamentos y al terrorismo». United Nations (2004): *A more secure world*, pp. 52-53.

de sus miembros para evitar la persecución institucional, así como una división eficaz del ciclo criminal en diversos países (transnacionalización), generando múltiples dificultades a las agencias y organismos responsables de la persecución del delito, gracias al beneficio extraordinario de la difuminación del rastro de las actividades ilegales.

En suma, el empleo de todas las herramientas a su disposición (cultura de la supresión de la prueba) para soterrar los vestigios del delito, no sólo neutralizando pruebas y evidencias óptimas para su explotación criminalísitica (profilaxis forense), sino a través de la ocultación proactiva de todo el ciclo criminal. Impidiendo que agentes externos alcancen cualquier grado de conocimiento aplicable a la detección y posterior explotación de sus vulnerabilidades.

Más aún, cabe reseñar el exitoso aprovechamiento criminal de la incorporación a sus actividades de los recursos tecnológicos más avanzados y su iniciativa a invertir en la explotación de capacidades de obtención de información e inteligencia. Esta opción, conlleva la apertura de nuevos resquicios de vulnerabilidad de la seguridad. Las organizaciones criminales, con una enorme capacidad de infiltración multinivel (inclusive en los propios servicios de inteligencia), tienen la posibilidad de acceder a información (e inteligencia) sensible (y secreta) útil, no sólo para obtener ventajas competitivas para mejorar y expandir sus negocios, sino para la neutralización en origen de los dispositivos contra el crimen articulados por el Estado (contrainteligencia).

Ante todas estas dificultades para la efectiva monitorización del fenómeno criminal organizado, la inteligencia criminal aparece como una herramienta óptima cuya maximización aporta determinates imputs en las estrategias a adoptar frente a la delincuencia organizada. Imputs no tanto en base a sus posibles contribuciones en la averiguación de los hechos delictivos y de sus autores para su puesta a disposición de la Justicia (vertiente represiva), sino por su simultánea caracterización como instrumento preventivo (*ante delictum*), que permite adoptar decisiones (sea en el marco policial o político) para neutralizar tales actividades criminales o los efectos derivados de las mismas (inteligencia criminal).[99]

La inteligencia criminal no sólo confiere una mayor y mejor aprehensión del fenómeno delictivo en todo su espectro sino que, a su vez, proporciona un conocimiento "informado" indispensable para la modulación de todos aquellos recursos imaginables (control social formal: Política Criminal, de Seguridad y Defensa, Penitenciaria, medidas legislativas, policiales…) a niveles operativo, táctico y estratégico, destinados a inocuizar el insidioso riesgo criminal.

Pero si bien es cierto que la inteligencia criminal ofrece un amplio elenco de oportunidades para la acción frente a la criminalidad organizada, no son menos los retos a abordar: su efectiva materialización en capacidades reales y la suficiencia de medios técnicos y humanos, teniendo en consideración su elevado coste y que todo ello no se improvisa.

[99] Importante es la distinción entre la obtención de pruebas y evidencias propias del ámbito de la investigación policial y las actividades de inteligencia. La clave reside en asumir que la inteligencia criminal no consiste en perseguir delitos o crímenes para su posterior enjuiciamiento. Su finalidad última consiste en, como toda actividad de inteligencia, obtener información y elaborar inteligencia para que el decisor (dígase Gobierno, mando policial...) pueda tomar las decisiones adecuadas para preservar la seguridad frente a riesgos o amenazas de carácter criminal. Berkowitz, Bruce: "The Big Difference between Intelligence and Evidence", *The Washington Post*, 2 de febrero de 2003; Farson, Stuart: "Security Intelligence Versus Criminal Intelligence: Lines of Demarcation, Areas of Ofuscation, and the Need to Re-evaluate Organizacional Roles in Responding to Terrorism", *Policing and Society*, vol. 2, nº 1 (1991), pp. 65-87; Esteban Navarro, Miguel Ángel (Coord.). (2007): *Glosario de Inteligencia*. Madrid. Ministerio de Defensa, p. 85.

Además, la coordinación y la cooperación adolecen de implementación práctica de calado, más allá de puntuales iniciativas circunstanciales.

En líneas generales, hay una manifiesta carencia de informes sistemáticos, estadísticas relevantes, análisis estratégicos y de casi cualquier naturaleza, sobre la incidencia e impacto de la criminalidad organizada en el ámbito geográfico de Asia-Pacífico. Motivo por el que sus propias administraciones policiales y de seguridad operan sumidas en el desconocimiento ante la cifra negra de criminalidad organizada activa en su territorio, el tipo de organización (estructuras), los mercados criminales concretos y cualquier otra información de calado. Circunstancia, que lleva aparejado el que su capacidad de respuesta efectiva frente a esta lacra sea limitada. Esperanzadoras excepciones al respecto como el Centro Filipino contra el Crimen Transnacional, potenciado por el Gobierno para coordinar las investigaciones y elaborar inteligencia, e iniciativas como el Acuerdo para el intercambio de información e inteligencia y el establecimiento de procedimientos de comunicación[100] o el Acuerdo de Cooperación Regional para Combatir la Piratería (ReCAAP), ya mencionado, son anecdóticas.

El problema en Asia-Pacífico es, salvando estos ejemplos positivos, la ausencia de inteligencia criminal en particular y de medios policiales cualificados en delincuencia organizada, en general. La inversión en capacidades de inteligencia y de captación de información, debe interiorizarse como una elección estratégica de política criminal a medio y largo plazo. La seguridad desgajada de la inteligencia es a día de hoy, una respuesta obsoleta.[101] Más aún cuando su versatilidad faculta el desarrollo de modelos de acción de naturaleza prospectiva: la utilización del conocimiento para la acción sobre futuros de riesgo, sobre la trayectoria o trayectorias presentes, que conformarán los escenarios y circunstancias temporalmente aún por determinar.

A la sazón es necesario adecuar las capacidades estatales al nuevo escenario operativo y estratégico. En este contexto, el papel de los medios de obtención de información y de elaboración de inteligencia, se presentan como un elemento indispensable para alcanzar el éxito. Por ello, la delincuencia organizada transnacional juega por el momento con ventaja, en tanto las iniciativas serias en desarrollo y proyección de las capacidades de inteligencia como apoyo a la investigación policial son, en muchos países de la región, una apuesta reciente aún por eclosionar con fuerza y en otros, brilla por su ausencia.

Cierto es que los gobiernos de Asia-Pacífico han emprendido en las últimas décadas diversas iniciativas pioneras para promover la cooperación, pero no parece vislumbrarse demasiados signos que indiquen su afianzamiento. A pesar de los avances, continúa primando una lógica estatal, que desatiende la dimensión regional y el carácter transnacional de los retos a enfrentar. Los principales escollos regionales para la cooperación y el intercambio de inteligencia se derivan en buena medida de la naturaleza política de los propios regímenes, las ambiciones geopolíticas nacionales, el creciente deterioro socioeconómico, la rampante

[100] Suscrito por la República de Filipinas, la República de Indonesia y Malasia, el 7 de mayo de 2002, con la finalidad de atajar la criminalidad organizada nacional y transnacional. Verbruggen, Frank: "On Containing Organised Crime Using Container Offences", en Albrecht, Hans-Jörg y Fijnaut, Cyrille (eds.) (2002): *The Containment of Transnational Organised Crime: Comments on the UN Convention of December 2000*. Freiburg. Edition Iuscrim, pp. 113–132.

[101] Sansó-Rubert Pascual, Daniel: "Criminalidad organizada transnacional y seguridad internacional", en Fernández Rodríguez, José Julio; Jordán, Javier y Sansó-Rubert, Daniel (eds.) (2008): *Seguridad y Defensa hoy. Construyendo el futuro*. Madrid. Plaza y Valdés, p. 237.

corrupción multinivel y la desconfianza. No es fácil "construir confianza y patrones de cooperación, no sólo entre viejos amigos, sino [también] entre viejos adversarios."[102]

Guste o no, a comienzos del siglo XXI los márgenes de maniobra a nivel estatal son cada vez menores, lo que exige adoptar ineludiblemente medidas de carácter transnacional. Las inicitivas más reseñables conllevan, en mayor o menor medida, el uso compartido de información y/o inteligencia o, al menos, establecer los canales y protocolos para ello. No es objeto de este análisis desarrollar exhaustivamente una rigurosa relación de todos los acuerdos alcanzados y las iniciativas implementadas en la lucha contra la criminalidad organizada en Asia-Pacífico. Pero sí destacar al menos, aquellos hitos que han posibilitado una mínima cooperación regional y la simiente para continuar en esta línea de acción. De forma sencilla a efectos descriptivos, cabe diferenciar dos niveles de actuación.

En primer lugar tendríamos las de carácter internacional, lideradas por Naciones Unidas e Interpol. Bajo su auspicio se han materializado importantes avances legislativos[103] y operaciones policiales, respectivamente.[104] Por otro lado, para tratar de contener el tráfico de opio y heroína la Unión Europea ha desarrollado un Plan de Acción que incluye el Programa de Gestión Fronteriza en Asia Central (BOMCA);[105] el Programa SCAD (*South Caucasus Action Drug*) y el Programa CADAP (*Central Asia Drug Action Programme*),[106] de prevención y reducción del narcotráfico y sus problemáticas derivadas. También es indispensable reconocer el importante papel desempeñado por el Instituto de Extremo Oriente para la Prevención del Crimen y el Tratamiento de los Delincuentes (UNAFEI),[107] así como la Fundación para la Prevención del Crimen en Asia (*Asia Crime Prevention Foundation*, ACPF)[108] y el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC),[109] en su esfuerzo por la consolidación de las capacidades nacionales y regionales para la prevención y el control del crimen transnacional organizado y la corrupción.

En un segundo estadio, cabría ubicar las iniciativas de carácter regional, muy desiguales si establecemos comparaciones entre Asia Central con la cuenca del Pacífico, donde sobresale la labor desarrollada en el seno de la ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*).[110] Sin lugar a dudas, la organización regional más activa en la zona en cuanto al

[102] Vatikiotis, Michael y Antolik, Michael: "The ASEAN Regional Forum: The Spirit of Constructive Engagement", *Contemporary Southeast Asia*, vol. 16, nº 2 (septiembre, 1994), p. 118.
[103] Schloenhardt, Andreas: "Palermo on the Pacific Rim. Organised Crime Offences in the Asia Pacific Region", *op cit*. pp. 56-261.
[104] Dos ejemplos policiales de notoriedad fueron las operaciones SOGA, contra el juego ilegal de apuestas futbolísticas, relacionadas a su vez con la corrupción y el blanqueo de capitales (en esta operación participaron China, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam) y la Operación MAMBA contra la falsificación de productos médicos, desarrollada en Camboya, China, Laos, Myanmar Singapur, Tailandia y Vietnam. Más información disponible en http://www.interpol.int/
[105] El Programa de Gestión de las Fronteras en Asia Central (BOMCA) es desde 2003 el principal programa de reforma del sector de la seguridad, que se focaliza en la gestión de las fronteras, las migraciones, el crimen organizado y las aduanas.
[106] Iniciado en el año 2001, engloba a todos los países de Asia Central salvo Turkmenistán. Destaca la creación de una red de información denominada NADIN, una Agencia Antidroga en Tayikistán y un Sistema de Vigilancia en puertos y aeropuertos. El programa denominado SCAD, recoge los mismos instrumentos y objetivos que CADAP y que un tercer programa: el BUMAD (*Belarus, Ukraine and Moldova Action Plan*). Su aplicación se lleva a cabo con la ayuda de la *Oficina de las Naciones Unidas contra* la Droga y el *Delito* (ONUDD).
[107] Más información en http://www.unafei.or.jp/
[108] Más información en http://www.acpf.org
[109] Más información en http://www.crime-prevention-intl.org/
[110] Alianza regional fundada en Bangkok (Tailandia), en agosto de 1967 por Indonesia, Malasia, Filipinas, Myanmar, Singapur y Tailandia. Brunei se unió tras obtener su independencia en 1984. En julio de 1995 se

desarrollo de iniciativas conjuntas en la lucha contra el fenómeno criminal organizado. Desde su primera iniciativa en aras de la cooperación, formulada en la Declaración de la Concordia de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (24 de febrero de 1976), el cómputo de iniciativas ha ido en aumento. Todas las cumbres de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático hasta la fecha, han expresado preocupaciones con respecto a las diferentes manifestaciones de criminalidad organizada que operan en la región. En 1994, fructificó igualmente el Foro Regional de ASEAN (*ASEAN Regional Forum*, ARF), para promover la seguridad en el conjunto de Asia-Pacífico, integrando en el mismo además de a todos sus socios, a los Estados Unidos, China, Japón, Rusia y la Unión Europea, entre los más destacados. De igual forma, recalcar la trascendencia del ASEAN Plan Of action To Combat Transnational Crime, instrumento que aglutina diferentes mecanismos y herramientas para abordar la lucha contra la criminalidad organizada; el ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime (AMMTC); el Seniors Officials Meeting on Transnational Crime (SOMTC), hasta las propuestas más recientes como la organización en Bangkok (octubre de 2000) de un Congreso Internacional con la finalidad de establecer una "Asociación de Naciones del Sureste Asiático libre de la droga antes del 2015", en colaboración con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), cuyo resultado fue la formulación de la Declaración Política de Bangkok y la adopción de un plan de acción.

De igual forma, hacer hincapié en diversas iniciativas como la Declaración de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático contra el crimen organizado transnacional (Manila, 20 de diciembre de 1997); el Plan de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático de acción para combatir el crimen transnacional (Kuala Lumpur, 17 de mayo de 2002); el Memorando de Entendimiento (MoU) para promover la cooperación en la prevención y lucha contra la corrupción, de 15 de diciembre de 2004; el Tratado en ayuda legal mutua en materia penal (MLAT) e incluso, la seria consideración del futurible establecimiento de un Centro de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático contra el crimen transnacional (ACOT), que coordinará esfuerzos regionales concretamente en el área de intercambio de inteligencia y la coordinación de operaciones**.**

Finalmente, mencionar sucintamente los últimos avances plasmados en el *ASEAN Visión 2020*,[111] documento que recoge un análisis prospectivo de los principales problemas criminógenos que azotarán Asia-Pacífico en la póxima década; la Reunión Ministerial de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático + 3, celebrada en Bandar Seri Begawan (Brunei Darussalam), el 7 de noviembre de 2007, a la que concurrieron los Ministros de Interior de los países de la ASEAN más China, Japón y la República de Corea (AMMTC+3), para abordar la cooperación transnacional contra el crimen organizado; y la creciente relevancia adquirida por la ASEANAPOL (Jefes de Policía de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático),[112] cuyos objetivos se encauzan favorablemente en el establecimiento de su propio sistema de base de datos para facilitar el intercambio y la difusión de inteligencia operacional e información criminal.

En un plano paralelo, la Organización para la Cooperación de Shanghai (*Shangai Cooperation Organization*, SCO) es otra estructura regional de interés. Fundada el 14 de junio de 2001, está formada por China, Rusia y los Estados de Asia Central (Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán), además de varios estados en calidad de observadores:

incorporó Vietnam. Laos y Birmania ingresaron en 1997. Camboya y Papúa- Nueva Guinea, tienen estatuto de países observadores y Corea del Sur tiene un estatuto especial.

[111] Disponible en http://www.aseansec.org/1814.htm

[112] Operativa desde 1981, cuenta con la participación de: Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunei Darussalam, Vietnam, Laos, Myanmar y Camboya.

India, Irán, Mongolia y Pakistán. Esta organización se ha centrado en diversos asuntos de importancia en temas de seguridad, de entre los que despunta la lucha contra el narcotráfico transfronterizo.

En último término, otros avances de interés son la apertura de un Centro de Coordinación e Información Regional para Asia Central (CARICC), en diciembre de 2009, dependiente de ONUDD en Almaty (Kazajistán); la instauración de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) de la Comunidad de Estados Independientes (CEI);[113] y la significativa labor auspiciada por el Foro de las Islas del Pacífico (PIF), en el establecimiento de un marco regional para prevenir y suprimir el crimen organizado transnacional.[114]

5. Conclusiones: ¿Es posible contener el ascenso de la criminalidad organizada en la región de Asia-Pacífico y su transnacionalización más allá de la región?

Los actores delictivos organizados constituyen un fenómeno que despunta por manifestar un potencial lesivo extremadamente nocivo sobre el conjunto de la comunidad de Asia-Pacífico, a nivel local y regional. La floreciente eclosión de diversidad de tráficos ilícitos, especialmente el narcotráfico y la inmigración ilegal, sumado al creciente número de conflictos interesadamente alimentados por una actividad criminal con proyección internacional, han sido cruciales para reformular el problema de las redes criminales transnacionales en el contexto de la Seguridad e incluso, de la Defensa. Una realidad incuestionable radica en que los grupos de delincuencia organizada se han desarrollado por toda Asia y el Pacífico. Ningún Estado de la región, con independencia de su sistema político, ha impedido su surgimiento o logrado un éxito rotundo en su eliminación.

En cuestión de años, un problema que por tradición había sido interno—local o nacional— de orden público, se ha transformado en una amenaza que puede poner en peligro la viabilidad de las sociedades, la independencia de los gobiernos, la integridad de las instituciones financieras, el funcionamiento de la democracia y los equilibrios en las relaciones internacionales, y no sólo en la esfera asiática.

[113] En febrero de 2009, Rusia consiguió que la OTSC aprobara la creación de una fuerza de reacción rápida y la firma de acuerdos bilaterales habilitantes para la intervención (despliegue de fuerzas) contra el tráfico de drogas, entre otros cometidos. Desde 2004, viene realizando un ejercicio anual denominado "Frontera" en países de Asia Central. Aunque enfocados hacia la lucha antiterrorista, estos ejercicios han posibilitado indirectamente la mejora de las capacidades de control fronterizo en relación con el narcotráfico, a pesar de su naturaleza eminentemente militar.

[114] En esta línea de acción, la Declaración de Honiara para la aplicación de la ley y la cooperación, adoptada por el Foro de las Islas del Pacífico en 1992, constituyó uno de los primeros esfuerzo regionales de esta índole. Pacific Islands Forum (2002): "Nasonini Declaration on Regional Security", *Third Pacific Islands Forum Communiqué* (PIF), Anexo 2 (15-17, Agosto), Suva, Fiji. Disponible en http://www.forumsec.org; Boister, Neil: "Regional Cooperation in the Suppression of Transnational Crime in the South Pacific", en Leane, Geoff y Von Tigerstrom, Barbara (eds.) (2005): *International Law Issues in the South* Pacific, pp. 35-41; Hill, John: "Transnational crime proves problematic in Pacific Islands", *Jane's Intelligence Review*, (Diciembre 2006), pp. 50-53; United Nations Office on Drugs and Crime (2003): *Pacific Islands: Pacific Profile.* Bangkok. Regional Centre for East Asia and the Pacific; McCusker, Rod (2006): *Transnational Crime in the Pacific Islands: Real or Apparent Danger, Trends and Issues in Crime and Criminal Justice.* Canberra. Australian Institute of Criminology.

La delincuencia, en aras de una mayor y más eficiente autoprotección, ha optado por asentarse en aquellos países que presentan características más favorables. Son candidatos predilectos los Estados dotados de ordenamientos jurídicos y políticas criminales infradesarrolladas o desfasadas, que les permiten operar al amparo de los beneficios reportados por el marco de legalidad descrito. En consecuencia, la actual concurrencia de legislaciones político-económicas y penales endebles en el área geográfica pacificoasiática, favorece la impunidad de la criminalidad organizada transnacional. Impunidad reforzada en virtud de la priorización de otras amenazas como el terrorismo yihadista o los movimientos separatistas en detrimento de la persecución de la criminalidad organizada; aliñado con una acuciante escasez de medios cualificados. A la postre, la delincuencia organizada supone para los respectivos Gobiernos dentro de sus fronteras, en primer término, un problema político (atenta contra su monopolio del poder y de la fuerza) y sólo después, un problema de seguridad. O simplemente, encubren la realidad bajo el halo impenetrable de la seguridad nacional, como acontece en los supuestos paradigmáticos de China, Myanmar o Corea.

Mayor preocupación origina aún el nefasto contexto en el que predominan las alianzas entre políticos, organizaciones delictivas y el aparato de seguridad estatal, responsable de la persecución del delito y de la administración judicial.[115] Dicha connivencia genera en la práctica, bien respuestas lentas y vacilantes de los gobiernos, bien directamente la omisión de respuesta pública. Su manifestación más dañina se plasma cuando lo que impera, más allá de la catarsis institucional, es el fomento de obstáculos a la cooperación internacional destinada a su erradicación. El resultado: estados que han de hacer frente a regiones en coma o al borde del colapso, que se transforman en refugio de la delincuencia organizada transnacional. No es necesario ahondar en exceso para entrever, que no pocos países asiáticos y del Pacífico son un fiel reflejo.

Obviamente todos los Estados son vulnerables a la infiltración criminal, pero existe una diferencia cualitativa entre estados autónomos (relativamente efectivos) y estados débiles o impotentes.[116] Los estados con una falta de consolidación del sistema democrático y un deficiente desarrollo de sus instituciones públicas, configuran un terreno propicio para la actividad de los grupos criminales. Y en el espacio geográfico objeto de análisis, abundan igualmente los ejemplos de debilidad institucional.

Del Nordeste Asiático a Asia Meridional, pasando por Asia Central o el Sudeste Asiático y Asia Pacífico, todos comparten un mismo reto: la creciente eclosión de la delincuencia organizada transnacional. Los dilemas de seguridad relacionados con su crecimiento y la manera en que los distintos países respondan al mismo, darán forma a la dinámica geopolítica asiática en los próximos años.

La pregunta fundamental que cabe plantear como colofón de este estudio es, asumida su relevancia local y regional, ¿hasta qué punto las afirmaciones que pronostican la primacía del crimen organizado asiático en la esfera internacional están en consonancia con la realidad? Es innegable, que la criminalidad organizada oriunda de Asia-Pacífico opera

[115] En muchos casos, militares, altos funcionarios, policías y agentes de inteligencia, ante la situación caótica generalizada en un contexto de debilidad estatal, optan por adscribirse a la delincuencia organizada en aras de obtener beneficios o simplemente por supervivencia en un entorno de carencias y miseria exacerbada. Waller, J. M. y Yasmann, V. J.:"Russia's great criminal revolution: the role of security services", *Journal of Contemporary Criminal Justice*, vol. 11, nº4 (1995), pp. 282-287.

[116] Casanovas, Oriol: "Los Estados Fracasados", en García, Caterina y Rodrigo, Ángel J. (eds.) (2008): *La seguridad compartida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*. Barcelona/ Madrid. Universitat Pompeu Fabra/Tecnos, pp. 83-89.

transnacionalmente, participando activamente en los mercados delictivos internacionales. Pero sería erróneo afirmar su preponderancia futura en la actividad delictiva global (el dominio de la escena criminal internacional), al menos por el momento y siempre que se ataje adecuadamente.

El argumento central de dicha emergencia internacional predominante tiende a centrarse sobre China y, en menor medida, sobre Japón. La clave reside en vislumbrar si China, considerada desde algunos postulados como un "agujero negro geopolítico",[117]es realmente una potencia global en ciernes o un mero tigre de papel.[118] E ineludiblemente, trasladar este planteamiento al rol que desempeñará en un futuro la criminalidad organizada de etnia china, especialmente las Tríadas. A su vez, dicha previsión se fundamenta en las siguientes ideas fuerza: la presencia contrastada de las Tríadas en la mayor parte de las comunidades chinas de ultramar,[119] facilitando la globalización (transnacionalidad) de sus actividades. Las ingentes cantidades de beneficios que comportan sus principales inversiones delictivas en vertiginosa expansión: tráfico de heroína; el tráfico de personas, tanto para su explotación laboral como sexual; tráfico ilícito de recursos energéticos y materias primas; y la falsificación de todo tipo de productos. Y finalmente, el desplazamiento del interés geopolítico hacia la región de Asia-Pacífico. En este sentido, Pere Vilanova afirma que "la centralidad del equilibrio de poderes entre el Este y el Oeste propios de la Guerra Fría, está siguiendo una pauta de desplazamientos en distintas direcciones. De todas ellas, la emergencia (en diversos sentidos) del subsistema Asia-Pacífico es la más visible. Como actor económico, por supuesto, pero también como espacio para una nueva versión del equilibrio de poderes a escala regional, o nuevos espacios de tensiones y conflictos".[120]

En suma, desde este planteamiento se defiende que las organizaciones criminales transnacionales asiáticas están en proceso de convertirse en una de las amenazas criminales organizadas más significativas, que han de enfrentar las agencias mundiales de imposición de la ley.

Este análisis prospectivo, aunque se nutra en parte de planteamientos correctos, al menos en cuanto a la existencia y expansión transnacional de la actividad de las Tríadas, de las organizaciones criminales étnicamente chinas (con independencia de su nacionalidad) y, en menor medida, de la Yakuza y otras manifestaciones criminógenas menos mediáticas como las cuadrillas vietnamitas, no debe exacerbarse, ni tratar de amplificar su impacto y peligrosidad de forma ficticia. Los temores de que las organizaciones criminales oriundas de Asia-Pacífico dominen el crimen internacional se basan en una interpretación errónea de la naturaleza y génesis del crimen organizado de la región (extremadamente ligado al territorio matriz y limitado en el exterior a actuar en el seno de las comunidades de inmigrates, pasando

[117] El término fue utilizado inicialmente por el editor italiano Lucio Carraciolo y el corresponsal en China de *La Stampa*, Francesco Sisci, para referirse a los estados fallidos. En Sisci, Francesco: "Black Holes and Rogue States", *Asia Times*, 2 de marzo de 2005. Posteriormente, Moisés Naím lo emplea con una perspectiva más amplia para hacer referencia a los territorios en los que la criminalidad organizada no encuentra cortapisas para proliferar y expandirse. Naím, Moisés (2006): *Ilícito. Como traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Barcelona. Debate, pp. 327-332.

[118] Friedman, George (2010): *Los próximos cien años*. Colección Imago Mundi. Número 172. Barcelona. Ediciones Destino, pp. 135-152.

[119] Curtis, Glenn E.; Elan, Seth L.; Hudson, Rexford y Kollars, Nina A.: "Transnational activities of Chinese crime organizations", *Trends in Organized Crime*, vol.7, nº 3 (marzo 2002). New York. Springer.

[120] Vilanova Pere (2006): *Orden y desorden a escala global*. Madrid. Editorial Síntesis, p. 12.

desapercibido en muchos casos para el conjunto de la sociedad anfitriona), y del verdadero alcance de la emergencia asiática.[121]

Sin duda, Asia-Pacífico se encuentra sumida en una encrucijada estratégica donde el riesgo de proliferación delictiva crecerá constantemente, si no se ataja con decisión. Más aún, cuando las fronteras hoy sólo perviven efectivamente sobre el papel, posibilitando una rauda difusión criminal por toda la región. Se configura por tanto, un panorama multivariable que requerirá de un continuado ejercicio de seguimiento analítico, para valorar la evolución de la incidencia criminal organizada y su pulso a las instancias de seguridad regionales e internacionales.

Sin ánimo de hacer campaña en aras de un alarmismo fútil, pero sin cortapisas, habrá que plantearse seriamente el que la criminalidad organizada en Asia-Pacífico y desde Asia-Pacífico, directa o indirectamente, constituirá en las décadas venideras un apasionante reto a la seguridad mundial.

[121] Kong, Chu Yiu (2005): *Triads as Business.* Londres. RoutledgeCurzon, p. 275.

REFLEXIONES Y EXPERIENCIAS DESDE LAS ENTRAÑAS DEL YIHADISMO MILITANTE
ANÁLISIS DE LA AUTOBIOGRAFÍA DE ERIC BREININGER[1]

Miguel Ángel Cano Paños [2]
Universidad de Granada

Resumen:
El objetivo del siguiente trabajo es analizar el proceso de radicalización yihadista de un joven converso nacido y crecido en Occidente. Se trata del caso de Eric Breininger, un individuo alemán que en abril de 2010 encontró la muerte en la región de Waziristán en el transcurso de un combate contra soldados pakistaníes. La base del siguiente trabajo está constituida por las memorias del joven alemán, las cuales fueron publicadas en Internet días después del anuncio de su muerte. Dichas memorias suponen sin duda un documento de trascendental importancia que permiten acercarse al proceso de radicalización de un individuo de origen occidental. Asimismo, ofrecen una visión muy cercana de la vida cotidiana de aquellos individuos radicalizados que en la primera línea del frente libran su particular batalla –en algunos casos sacrificando incluso su propia vida– en defensa de su particular visión del Islam.

Palabras clave: Terrorismo islamista, perfiles de autor, conversos, proceso de radicalización, reclutadores, Unión de la Yihad Islámica.

Abstract:
The objective of this paper is to analyze the process of the jihadist radicalization of a converted youth that was born and raised in the West. The story is about Eric Breininger, a German who was killed in April 2010 during a violent standoff with Pakistani soldiers in the Waziristan region. The story is based on the young German's memoirs that were released on the internet just days after his announced death. These memoirs are of utmost importance as it allows us to see from close up the radicalization process of a young western man. Furthermore, they offer an inside perspective of the everyday lives of those who are on the front lines and, in some cases, sacrifice their lives for their particular vision of Islam.

Keywords: *Terrorism, author profiles, converters, radicalization process, Islamic Yihad Union.*

Copyright © UNISCI, 2011.
Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

[1] Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación I+D+I CSO2010-17849, el cual lleva por título: «La estructura organizativa del terrorismo internacional: Análisis de su evolución y de sus implicaciones para la seguridad europea». Deseo mostrar mi agradecimiento a mi buen amigo Abdulnaser Khalaf, cuya inestimable ayuda me ha permitido comprender mejor el significado de algunas palabras y expresiones árabes.
[2] Miguel Ángel Cano Paños es doctor en Derecho por la Universidad de Potsdam (Alemania), LL.M. por la Universidad de Münster (Alemania) y Diplomado en Criminología por la Universidad de Barcelona. Actualmente es Investigador Ramón y Cajal en el Departamento de Derecho Penal y en el Instituto de Criminología, ambos de la Universidad de Granada. Email:macano@ugr.es.

«*Uno realmente no puede de ningún modo creer que es él el que está ahí. Uno no lo vuelve a reconocer. Se ve su cara, su cuerpo, uno sabe que es él, que tiene el mismo aspecto. Habla así, pero esas palabras que pronuncia no encajan en él. Su comportamiento no concuerda con su persona. De alguna manera se tiene la sensación de que ahí se encuentra un ser que uno conoce, que le resulta familiar, pero al mismo tiempo se tiene también la sensación de que se está ante una persona completamente extraña, alguien que uno no conoce en absoluto*»

Anke Breininger, hermana del joven converso Eric Breininger, durante una entrevista con la cadena de TV alemana ZDF

«*Si creéis en Dios y en su Enviado, entonces acudid a la yihad, pues ese es el camino que conduce al Paraíso*»

Mensaje de video pronunciado por Eric Breininger en mayo de 2008

1. Preámbulo. Los sujetos conversos como perfil de autor en el ámbito del terrorismo islamista

Dentro de los perfiles de autor que a lo largo de los últimos años han venido caracterizando todo el entramado relativo al terrorismo islamista hay que destacar a aquél correspondiente a los sujetos conversos, es decir, aquellos individuos autóctonos de países occidentales que en un momento de sus vidas adoptan el credo mahometano y que con el tiempo se radicalizan, llegando incluso a mostrar su disposición a llevar a cabo atentados terroristas.[3]

Y es que a la hora de analizar las acciones llevadas a cabo por el terrorismo islamista en suelo europeo hay que decir que los ciudadanos occidentales –en puridad, algunos de ellos– convertidos al Islam han llegado con el tiempo a ser un motivo de gran preocupación para las agencias de seguridad. La amenaza que, llegado el caso, pueden representar estos sujetos fue puesta sin duda de relieve con la detención de Richard Reid a finales de 2001, un ciudadano británico convertido al Islam que intentó hacer estallar una sustancia explosiva a bordo de una aeronave que se dirigía a los Estados Unidos. Desde entonces, un número creciente de sujetos occidentales convertidos al Islam se ha visto implicado en actividades relacionadas con el terrorismo islamista. Entre ellos cabe destacar por ejemplo el caso de Christian Ganczarski, ciudadano polaco-alemán que actualmente se encuentra detenido en Francia por su supuesta implicación en el atentado de Djerba en abril de 2002, y que en su momento fue considerado por las autoridades norteamericanas y francesas como una de las más importantes figuras de Al-Qaeda en Europa; el de Germaine Lindsay, un joven de origen jamaicano miembro de la célula islamista que cometió los infames atentados del 7-J en Londres; o el del americano John Walker Lindh, el cual fue capturado en Afganistán durante la invasión norteamericana en el año 2001, encontrándose actualmente cumpliendo una pena de prisión por su participación en operaciones junto al ejército talibán.

Dentro de los individuos conversos hay que destacar sobre todo a los de sexo masculino que adoptan el credo mahometano en edad adolescente, ya que éstos son si cabe más susceptibles de ser captados por los reclutadores yihadistas.[4]

[3] Para un análisis en profundidad de los perfiles de autor en el ámbito del terrorismo islamista véase: Cano Paños, Miguel Ángel (2009): «Perfiles de autor del terrorismo islamista en Europa», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 11, pp. 1-38. Disponible en Internet: http://criminet.ugr.es/recpc .

[4] Si bien prácticamente la totalidad de los sujetos conversos detenidos en las últimas fechas por su implicación en actividades relacionadas con el terrorismo islamista son de sexo masculino, existe el dramático caso de una mujer europea conversa al Islam, el cual en su día fue puesto en un primer plano por los medios de comunicación

Muchas son las razones que podrían explicar este tránsito de una vida marcada por los valores de la cultura occidental a unos parámetros situados en el fundamentalismo islámico. En algunos casos, estos sujetos que una vez convertidos al Islam sufren un proceso de radicalización presentan una trayectoria vital marcada por sentimientos de desarraigo y alienación con respecto a la sociedad occidental de la cual proceden, lo que hace que busquen consuelo en un entorno marcado por ideales basados en la fraternidad y solidaridad. Un entorno el cual promete una vía de salida a un pasado caracterizado por variables tales como la exclusión, la alienación social, la frustración personal o la delincuencia, y la entrada en una nueva etapa marcada por la hermandad musulmana, capaz de cuestionar el sistema de valores y normas occidentales considerado como hegemónico, discriminatorio y depravado. La integración de estos sujetos conversos en la comunidad de creyentes musulmanes les transmite una sensación de seguridad emocional, un sistema opaco de normas y valores, así como claras orientaciones de actuación.

Es evidente que muchos de los individuos que se convierten al Islam lo hacen por cuestiones meramente religiosas o espirituales, buscando quizá respuestas a una serie de preguntas y reflexiones vitales que otros miembros de la sociedad a la que pertenecen no se hacen. Por consiguiente, está fuera de toda duda que el abrazar la religión musulmana no equivale *per se* a adoptar la ideología salafista. Para que esto ocurra debe de intervenir un elemento adicional: un proceso de radicalización, el cual no aparece casualmente sino que más bien se lleva a cabo de forma selectiva por parte de islamistas radicales. Éstos se aprovechan de la labilidad emocional de los «recién llegados», de su frustración personal, su rabia, su búsqueda de identidad. Para ello utilizan diversos mecanismos con el propósito de transmitir a los sujetos conversos un sólido armazón de ideales y mandatos basados en una interpretación radical y politizada del credo mahometano, aislándolos al mismo tiempo de su entorno social más inmediato.

El uso de individuos conversos ha venido siendo un aspecto fundamental en la estrategia de Al-Qaeda y otros grupos afines a la hora de formar las distintas células asentadas en Occidente. Es evidente que un converso tiene menos posibilidades de ser detectado por los aparatos de seguridad que en el caso de un individuo procedente de un país musulmán. Por consiguiente, los sujetos conversos han sido utilizados con éxito por el terrorismo islamista cuando se trata de llevar a cabo tareas de carácter logístico como por ejemplo la adquisición de pasaportes, el alquiler de viviendas o vehículos, las transacciones bancarias o el envío de material. Otros sin embargo han querido ir un paso más allá, embarcándose directamente en una yihad contra Occidente, bien en la primera línea del frente (Irak, Afganistán), bien en la retaguardia (Europa).

Además, en no pocas ocasiones, los sujetos conversos, una vez radicalizados, suelen ser los miembros más fervientes y entusiastas de una determinada célula o grupo islamista, mostrándose como los individuos más activos e implicados con la causa yihadista. Su necesidad de demostrar a sus compañeros sus convicciones religiosas da lugar a que se desarrolle en ellos una destacable agresividad, como sucede en el caso del joven alemán Eric Breininger, cuya trayectoria vital y, muy especialmente, su –meteórico– proceso de radicalización van a ser objeto de estudio en el siguiente trabajo.

---

occidentales. Se trata de Muriel Degauque, una ciudadana belga de nacimiento que el 9 de noviembre de 2005 se inmoló en la ciudad iraquí de Baakuba en un intento fallido de atacar a las tropas norteamericanas estacionadas en Irak, convirtiéndose así en la primera mujer europea en llevar a cabo un atentado suicida en nombre de la yihad.

En Alemania existen cientos de individuos conversos que se han imbuido de la ideología salafista. Pero ello no implica desde luego que esos sujetos deban de ser catalogados como terroristas. Se necesita algo más que esas ideas para viajar al campo de batalla, construir una bomba o pretender alcanzar el martirio. Edwin Bakker, experto holandés en terrorismo que en el año 2006 presentó un estudio sobre la vida de un total de 242 yihadistas que en su día planearon o cometieron atentados terroristas en Europa,[5] se muestra bastante cauto a la hora de analizar el camino hacia la militancia yihadista. En su opinión existen pocos datos al respecto. Con todo, el mencionado autor considera que el deseo de pertenecer a una comunidad de iguales que defiende una causa común juega un papel de vital importancia.[6] El Islam, incluso el más extremista, es igualitario: Todo hermano en la fe es bienvenido, sin tener en cuenta el origen, la formación o el estatus social. Tal y como se ha apuntado anteriormente, algunos de los sujetos conversos que han llevado a cabo en Europa acciones terroristas tenían un pasado marcado, bien por actividades desviadas como la drogadicción, bien por una carrera criminal en toda regla. Para esos sujetos, el acto de la conversión supuso en su momento un renacimiento personal en una nueva vida impoluta.

Según un análisis presentado recientemente por la Oficina Federal de Protección de la Constitución (BfV en sus siglas en alemán), en los últimos años alrededor de un centenar de extremistas procedentes de Alemania han abandonado el país con la intención de participar en campos de entrenamiento yihadistas situados en el área fronteriza entre Afganistán y Pakistán. Algunos de ellos, como es el caso de Sadullah Kaplan o Cüneyt Ciftci, ambos de origen turco, pero nacidos en suelo alemán, han perdido la vida en el marco de lo que ellos denominan «Guerra santa». Otros, como Fritz Gelowicz o Daniel Schneider, jóvenes alemanes conversos que pertenecían al denominado «Grupo de Sauerland», se encuentran actualmente en prisión acusados de delitos de terrorismo.[7]

Desde septiembre de 2008 hasta su muerte, ocurrida en abril de 2010, Eric Breininger era uno de los individuos más buscados de Alemania. Su foto, ubicada junto a la de su amigo Houssain Al-Malla, figuraba en miles de posters repartidos por la policía alemana en aeropuertos y estaciones de ferrocarril. Ambos jóvenes habían participado en un campo de entrenamiento terrorista situado en el área fronteriza entre Afganistán y Pakistán. Y durante un tiempo, la Oficina Federal de Investigación Criminal (BKA) temía que ambos sujetos se encontrasen camino de Alemania para perpetrar un atentado suicida. Teniendo en cuenta estos antecedentes, en los siguientes epígrafes se va a analizar en profundidad la trayectoria vital y el proceso de radicalización de este joven converso que se ha convertido en el primer ciudadano autóctono alemán en sacrificar su vida en nombre del Islam. Para llevar a cabo dicho análisis se cuenta con un documento de trascendental importancia, el cual constituye la base sobre la que se apoya este trabajo. Se trata de las –incompletas– memorias de Eric Breininger, las cuales fueron difundidas en Internet días después de su muerte

2. La biografía de Eric Breininger

El intento de reconstruir la vida de Eric Breininger resulta posible a partir de conversaciones mantenidas con las fuerzas de seguridad, con conocidos y vecinos del joven alemán converso,

[5] Bakker, Edwin (2006): *Jihadi terrorists in Europe. Their characteristics and the circumstances in which they joined the jihad: an exploratory study*, The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
[6] Citado en: «Durchmarsch zum Martyrium», *Spiegel-Online*, edición de 7 de septiembre de 2007. Disponible en Internet: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,504417,00.html .
[7] «Der Weg ins Paradies», *Der Spiegel*, núm. 40 (2008), p. 50.

así como del análisis de distintos reportajes publicados por los medios de comunicación escritos y audiovisuales.[8]

Eric Breininger, alias Abdul Ghaffar El Almani, nació el 3 de agosto de 1987 en la localidad de Neunkirchen, situada en el *Land* del Sarre. Tras el divorcio de sus padres, ocurrido durante su infancia, este joven alemán vivió y creció junto a su madre y su hermana ocho años mayor que él. Breininger no brillaba precisamente por su rendimiento escolar, aunque sí lo hacía en el fútbol, deporte que comenzó a practicar a los seis años y que con el tiempo le llevó a jugar en las categorías inferiores del prestigioso Borussia Neunkirchen.

Su hermana Anke ha descrito al Eric adolescente como una persona «despierta y llena de vida», un joven que siempre tenía amigos a su alrededor, si bien era fácilmente influenciable por otros sujetos.[9] Precisamente durante esa etapa de su vida, Breininger tuvo un par de encuentros con la policía debido a la comisión de pequeñas infracciones. Así, una vez fue descubierto en plena calle fumando marihuana. En otra ocasión fue condenado a prestar 60 horas de servicios comunitarios por llevar a cabo un delito de estafa en una máquina expendedora de cigarrillos.

Cuando Breininger cumple 17 años decide matricularse en el Centro de Formación Profesional de Neunkirchen, realizando cursos en la Escuela de Comercio con la intención de adquirir el diploma de Administrativo comercial. Paralelamente trabaja en una empresa de paquetería para ganarse un sueldo con el que pagarse sus numerosas actividades de ocio. Es precisamente allí donde en diciembre del año 2006 Breininger conoce a Anis P., un ciudadano pakistaní residente en Alemania, el cual profesa y propaga la versión más tergiversada e intransigente del Islam. Este encuentro supone un punto de inflexión en la vida de Breininger. En una ocasión, Anis P. hace mención al crucifijo que cuelga del cuello del joven alemán, insistiendo en que el Islam es la única religión verdadera. Esto hace mella en un sujeto fácilmente influenciable como es Breininger. Con el tiempo, su nuevo amigo pakistaní le introduce en un selecto grupo de extremistas musulmanes residentes en Neunkirchen, los cuales se reúnen regularmente para rezar y discutir sobre distintos temas relacionados con el Islam. Breininger se hace con un ejemplar del Corán y manifiesta que dicho credo religioso le transmite fuerza.

Dentro del grupo de extremistas se encuentra Daniel Schneider, un joven alemán converso de 21 años que se hace llamar Abdullah y que, tras visitar un campo de entrenamiento terrorista en Pakistán, viene siendo observado por las fuerzas de seguridad alemanas. Casi de inmediato, Schneider se convierte en una especie de padre adoptivo y guía espiritual para Breininger, el cual, a comienzos de 2007, decide convertirse también al Islam. Es precisamente en ese círculo de sus nuevos «hermanos musulmanes» donde el joven converso parece encontrar lo que llevaba buscando desde hace tiempo: reconocimiento y la propia autorrealización masculina. Pero, al mismo tiempo, la certeza de pertenecer a un grupo de carácter elitista que se considera poseedor de la verdad. Además, Breininger se siente atraído por las estrictas reglas y normas de conducta prescritas por el credo mahometano, encontrando en esa comunidad de iguales el calor y cobijo que necesita. Tal y como

[8] Véase: Lichterbeck, Philipp (2008): «Breiningers Wandlung», *Postdamer Neueste Nachrichten*, edición de 20 de octubre de 2008, p. 3.; «Der Instant-Dschihadist», *Spiegel-Online*, edición de 3 de mayo de 2010. Disponible en Internet: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,692717,00.html ; «Nach Video-Aufruf zum Heiligen Krieg: Schwester des deutschen Islamisten Eric Breininger im ZDF-Interview». Extracto de la entrevista disponible en: http://www.dailynet.de/TvMedien/17058.php ; «Der Weg ins Paradies», *opus cit.*

[9] «Nach Video-Aufruf zum Heiligen Krieg: Schwester des deutschen Islamisten Eric Breininger im ZDF-Interview», *opus cit*.

acertadamente señala el reconocido psiquiatra forense y antiguo miembro de la CIA Marc Sageman, «la fraternidad sustituye a la familia».[10]

Tras su conversión, Breininger reza puntualmente cinco veces al día. En ocasiones visita la mezquita local de Neunkirchen en compañía de Schneider y Houssain Al-Malla, un individuo musulmán nacido en el Líbano en el año 1985 pero que desde temprana edad reside en Alemania junto a familia. Asimismo, un lugar de encuentro habitual de su nuevo círculo de amistades es una pequeña mezquita situada en el barrio de Dudweiler de la ciudad de Saarbrücken. Es precisamente en esta mezquita donde el 6 de marzo de 2007 Breininger contrae matrimonio con su pareja Eva P., oficiando la ceremonia –según el rito musulmán– el Imán responsable del lugar de oración. Meses más tarde, Breininger decide divorciarse debido a las dudas que manifiesta su joven esposa con respecto al Islam, pese a que ésta había también adoptado el credo mahometano.

Con el tiempo, Breininger comienza a dar síntomas de una progresiva radicalización. Así, en la Escuela de Comercio a la que asiste renuncia a tener contacto con las alumnas, mostrando su negativa a posar para la foto de final de curso. Paralelamente su rendimiento escolar va empeorando. Finalmente, en junio de 2007 Breininger decide abandonar sus estudios apenas un par de semanas antes del examen final. Al mismo tiempo, el joven alemán converso comienza a distanciarse de su antiguo círculo de amistades, aislándose cada vez más y dedicando su tiempo libre a rezar, a estudiar el Corán y a aprender árabe. Su transformación se palpa incluso en aspectos meramente externos: Breininger deja de cuidar su imagen y vestuario, abandona el consumo de alcohol y tabaco, renuncia a comer carne de cerdo o a ver la televisión. «Él ya no salía de fiesta con sus amigos», ha señalado su hermana Anke en el transcurso de una entrevista televisada, «rompió el contacto con ellos y se preocupaba únicamente por ir a la mezquita, rezar, leer el Corán o aprender árabe. Con el tiempo la cosa no hizo sino empeorar. [Mi hermano, *nota del autor*] vendió todo el mobiliario de su habitación, incluso la televisión y el ordenador; los cuadros del piso o los quitó o les dio la vuelta para que no se pudieran ver…».[11]

Tras una violenta discusión con su familia, Breininger abandona definitivamente el hogar familiar, marchándose a vivir con su nuevo «hermano musulmán» Daniel Schneider, el cual tiene alquilado un apartamento en Saarbrücken. Es a partir de este momento y a través de la influencia de Schneider y el resto del grupo cuando el proceso de radicalización de Breininger se acelera peligrosamente.

El 4 de septiembre de 2007, Schneider es detenido por un comando de las Fuerzas Especiales alemanas cuando en compañía de Fritz Gelowicz y Adem Yilmaz estaba ultimando los preparativos para la comisión de uno o varios atentados terroristas en suelo alemán. Días antes de la operación antiterrorista contra el denominado «*Sauerland Gruppe*», Breininger decide abandonar el país, trasladándose a Egipto para matricularse en una escuela de árabe. En noviembre de 2007, Breininger se reúne en El Cairo con Houssain Al-Malla, decidiendo ambos trasladarse a Irán para desde allí proseguir viaje hacia Afganistán.

En el mes de marzo de 2008, Breininger comunica a su hermana vía E-mail que se encuentra en las montañas de Pakistán, teniendo la intención de trasladarse a Afganistán. Una vez allí acude a un campo de entrenamiento yihadista dirigido por la Unión de la Yihad

[10] Sageman, Marc (2004): *Understanding Terror Networks*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, p. 119.
[11] «Nach Video-Aufruf zum Heiligen Krieg: Schwester des deutschen Islamisten Eric Breininger im ZDF-Interview», *opus cit.*

Islámica (IJU, en sus siglas en inglés), organización terrorista de origen uzbeco que mantiene contactos con los talibanes e incluso con la organización Al Qaeda, y que en las últimas fechas ha formado militarmente a varias docenas de individuos procedentes de Alemania. Las fuerzas de seguridad de este país comenzaron a tener noticias de esta organización cuando a finales del año 2006 los servicios secretos norteamericanos pusieron sobre aviso de que un número indeterminado de islamistas procedentes de Alemania había contactado en Pakistán con miembros de la mencionada organización. Dicha pista condujo finalmente a que en septiembre de 2007 tuviera lugar la espectacular detención del «Grupo de Sauerland».[12]

Una vez inmerso en el entramado terrorista de la IJU, Breininger no sólo recibe formación paramilitar en el manejo de armas y explosivos, sino que paralelamente comienza a desarrollar su actividad como propagandista de la yihad. Así, no tardan mucho en difundirse a través de Internet los primeros vídeos del joven alemán bajo el alias de Abdul Ghaffar El Almani: Breininger posando desafiante con una metralleta; Breininger siendo entrevistado por Ahmed P., portavoz de la IJU y nacido asimismo en Alemania; Breininger sentado junto a otros muyahedines encapuchados, etc. Las fuerzas de seguridad alemanas consideran no sin razón que la nacionalidad del joven islamista juega un papel de trascendental importancia en la maquinaria propagandística de la IJU, dirigida en este caso a atraer a la causa yihadista a jóvenes asentados en Occidente.

En un video grabado en el mes de mayo de 2008, el joven alemán converso enaltece el atentado suicida cometido por Cüneyt Ciftci, un joven turco-alemán de 28 años, nacido y criado en Baviera, y que el 3 de marzo de ese mismo año se inmoló ante una base de los EE.UU. situada en Afganistán, arrastrando consigo la vida de cuatro soldados norteamericanos. En otro justifica las actividades terroristas desplegadas por la IJU, considerándolas como un acto de defensa del Islam contra una supuesta cruzada de Occidente, llegando incluso a anunciar su intención de actuar como terrorista suicida.

Preocupado por el tono amenazante con el que Breininger se muestra en la red global de Internet, el BKA decide repartir entre las fuerzas militares alemanas asentadas en Afganistán, así como entre cooperantes y diplomáticos, requisitorias que muestran la foto del joven alemán. Incluso la revista militar norteamericana «*Stars and Stripes*» decide reproducir una foto de Breininger.[13]

El 21 de octubre de 2008 aparece en Internet un vídeo de seis minutos de duración, en el cual Breininger anuncia su intención de no llevar a cabo un atentado terrorista en suelo alemán. Un año más tarde, el 11 de septiembre de 2009, se cuelga en la red un video procedente de una organización que lleva el nombre de Elif Medya, en el cual Breininger, posando junto a un kalashnikov, llama a la Guerra santa contra los infieles, solicitando a su vez donaciones para la financiación de su grupo. Lo que llama la atención de este nuevo video es que –al igual que ocurría en otro difundido en agosto de ese mismo año– no aparece mención alguna a la IJU, lo cual hace pensar a los servicios secretos alemanes que Brenininger podría haber roto sus lazos con dicha organización.

En la noche del 3 de mayo de 2010, un grupo yihadista denominado Taifatul Mansura anuncia la muerte de Eric Breininger, ocurrida al parecer el 28 de abril en el transcurso de un combate contra soldados pakistaníes en la región de Waziristán Norte. Apenas transcurridas unas horas de la noticia de su fallecimiento comienzan a aparecer en distintos foros yihadistas

[12] «Deutscher Islamist meldet sich mit Dschihad-Aufruf – Behörden alarmiert», *Spiegel-Online*, edición de 29 de abril de 2008. Disponible en Internet: http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,550507,00.html .
[13] «Deutscher Islamist meldet sich mit Dschihad-Aufruf – Behörden alarmiert», *opus cit*.

en lengua alemana mensajes de condolencia por parte de correligionarios y simpatizantes, calificando al joven islamista como un «león», un «héroe» o un «combatiente intrépido y valiente», el cual a buen seguro «habrá entrado en el Paraíso».[14]

Días más tarde se publican en Internet las memorias incompletas de Eric Breninger, las cuales aparecen bajo el título de «*Mein Weg nach Jannah*» («Mi camino hacia el Paraíso»).

3. «Mein Weg nach Jannah»

3.1. Introducción

El libro autobiográfico escrito por Eric Breininger hasta su muerte constituye sin lugar a dudas un extraordinario documento procedente del interior mismo del yihadismo militante. Para los expertos en seguridad alemanes, las memorias del joven converso suponen ni más ni menos que el único documento biográfico escrito hasta la fecha por un yihadista procedente de Occidente.[15]

«*Mein Weg nach Jannah*» («Mi camino hacia el Paraíso»), así reza el título de las mencionadas memorias, las cuales contienen esencialmente una descripción de la vida cotidiana de un joven occidental integrado en un grupo de «soldados universales de Alá» que luchan en la región de Hindukusch, así como una mirada profunda en el ideario de un radical, el cual considera encontrarse en el camino de la verdad.

En un principio no puede afirmarse a ciencia cierta que el documento publicado en Internet a principios del mes de mayo de 2010 sea auténtico, aunque hay suficientes indicios que hacen pensar que sí. Uno de ellos es el lugar donde las memorias fueron divulgadas, a saber, una conocida página Web de clara orientación yihadista. Otro es el hecho de que el documento contiene una serie de datos y conocimientos que únicamente pueden proceder del propio Breininger, y que, además, han sido posteriormente confirmados por otras fuentes. Con todo, existen una serie de matices que podrían en principio hacer dudar de la autenticidad del documento, como por ejemplo la aceptable utilización gramatical y sintáctica del lenguaje, así como el hecho de que el texto cuenta con notas a pie de página. Ambos aspectos sorprenden si se tiene en cuenta que en los videos en los que aparece Breininger, éste no se mostraba precisamente como una persona con don de palabra, no destacando tampoco por una utilización impoluta de la lengua alemana. Una hipótesis con la que juegan las fuerzas de seguridad alemanas a la hora de analizar el texto es que éste podría proceder de descripciones y relatos del propio Breininger, si bien los mismos podrían haber sido en parte transcritos por una tercera persona. Con todo, prácticamente nadie duda de que el joven alemán es el autor de las memorias.

En su libro, Breininger abarca un campo muy amplio de su vida: De la típica crisis existencial de un joven y de su primer encuentro con el Islam a través de un devoto musulmán, pasando por su conversión y su meteórica radicalización, para llegar a la búsqueda de un escenario apropiado donde poder llevar a cabo la yihad contra los infieles, un contexto este último donde ocupan un lugar destacado las vivencias compartidas con otros sujetos

[14] «Der Instant-Dschihadist», *opus cit.*
[15] «Jung und fromm in den Tod», *Der Tagesspiegel*, edición de 7 de mayo de 2010. Disponible en Internet: http://www.tagesspiegel.de/politik/jung-und-fromm-in-den-tod/1815632.html .

dispuestos a dejar su vida en nombre del Islam, así como la experiencia acumulada a través de distintos combates librados contra los «*kuffar*» (infieles).

Por todo ello, el documento que se va a analizar a continuación puede dividirse en cinco partes fundamentales, las cuales marcan el devenir de Eric Breininger: (1) Su etapa previa al Islam y sus primeros contactos con el credo mahometano; (2) Su conversión; (3) Su periodo de radicalización en Alemania; (4) Su viaje a Egipto como etapa intermedia en el camino hacia la yihad; (5) Su traslado a la primera línea del frente situada entre Afganistán y Pakistán y sus experiencias de entrenamiento y combate, así como su vida diaria junto con otros muyahedines.

No cabe duda de que las memorias de Eric Breininger contienen una serie de detalles esenciales para comprender tanto el proceso de radicalización de un sujeto de origen occidental como la vida de los muyahedines en las zonas de combate. A destacar también es el hecho de que las vivencias y relatos de Breininger van acompañados de versículos del Corán, frases y proverbios de carácter religioso, así como interminables pasajes de dudosa fiabilidad teológica. Por todo ello, a nadie escapa que la finalidad fundamental de dicho documento es de carácter propagandístico y proselitista, buscándose con el mismo fomentar el «alistamiento» de nuevos yihadistas procedentes de Occidente.

Tal y como acertadamente han señalado los expertos alemanes en terrorismo, la lectura de las memorias de Breininger confirman plenamente los estudios realizados para descubrir los motivos que pueden llevar a un sujeto converso a adoptar la versión más conservadora e intransigente del Islam.[16] Con todo, lo que sin duda no deja de sorprender en el concreto caso de Breininger es la rapidez, el corto lapso de tiempo que medió entre su conversión al Islam y la decisión de sacrificar su vida en nombre de su nuevo credo religioso, algo que indudablemente dificulta la posibilidad de intervenir para tratar de invertir el proceso de radicalización antes de que sea demasiado tarde. Esta circunstancia hace que en el caso de Breininger las fuerzas de seguridad hablen de una «conversión a cámara rápida», donde no se vislumbra una en cierto modo «etapa intermedia» constituida por la adopción del credo mahometano, sino que prácticamente desde un principio se produjo una inmersión en el islamismo militante.[17] Hay que decir en este sentido que tanto la policía alemana como incluso la propia hermana de Breininger han afirmado que el joven alemán, debido fundamentalmente a su marcada personalidad lábil y dependiente, podría igualmente haberse convertido en un neonazi o bien haber sido captado por una secta.

Y es que en un lapso temporal que no superó los seis meses, Breininger, el joven amante del deporte, las fiestas y la ropa de marca, se transformó en Abdul Ghaffar El Almani, un soldado universal de Alá dispuesto a luchar contra todo lo que representara la cultura occidental.

Tras su publicación en Internet, las fuerzas de seguridad alemanas temen no sin razón que las memorias de Eric Breininger puedan contribuir a aumentar aún más el fanatismo existente entre algunos sectores de jóvenes musulmanes que habitan en Occidente, llegando estos incluso a abrigar la idea de convertirse en terroristas suicidas.

[16] «Die Memoiren des deutschen Dschihadisten», *Spiegel-Online*, edición de 5 de mayo de 2010. Disponible en Internet: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,693081,00.html .
[17] Lichterbeck, *opus cit.*, p. 3.

3.2 «Prefacio»[18]

Dos aspectos llaman poderosamente la atención al inicio de las memorias de Eric Breininger: (1) La constatación de que los radicales islamistas que se encuentran en zonas remotas de Afganistán o Pakistán están al corriente de los sucesos que ocurren en el mundo, algo que resulta posible a través del acceso a Internet con el que al parecer siguen contando a pesar de las dificultades logísticas con las que a buen seguro se encuentran diariamente confrontados; (2) La premonición, podría decirse incluso la convicción de Breininger de encontrarse inmerso en una yihad la cual considera que le conducirá a una muerte prácticamente segura.

«*Sobre mí, que nací con el nombre de Eric Breininger, se escribe y se dice muchísimo. Internet y los medios están llenos de noticias. Sin embargo, casi todo son mentiras e invenciones. En el siguiente libro quiero poner por escrito mi camino, mi completo desarrollo, cómo llegué al Islam y cómo accedí a la yihad aquí en Afganistán, para que con ello tanto los no musulmanes como mis hermanos del Islam que quieran saber toda la verdad sobre mí sean finalmente informados y no sigan cayendo en mentiras y difamaciones.*

Con todos los medios de los que dispongo aquí en Afganistán he intentado anotar de la forma más detallada posible todo el conjunto de pensamientos propios que han marcado mi devenir hasta hoy. Mientras que esta obra es redactada, no tengo nada claro si algún día la podré concluir, ya que en estos instantes nos encontramos en guerra. Por ello es posible que en cualquier momento pueda encontrarme con mi Creador antes de que esta obra sea concluida».

3. 3. «Mi camino hacia el Islam»

Breininger comienza sus memorias haciendo un breve recorrido por su infancia y adolescencia, las cuales, como puede observarse, se corresponden básicamente con las de cualquier niño y joven residente en Occidente. Llama no obstante la atención un aspecto que ha sido común a no pocos jóvenes occidentales que en un momento de sus vidas decidieron abrazar la fe musulmana: su procedencia de familias en cierto modo desestructuradas como consecuencia de la separación o divorcio de los padres. Esto es algo que se repite en sujetos conversos que tarde o temprano sucumbieron a la ideología islamista radical, como Jermaine Lindsay, autor de los atentados del 7-J en Londres, Jason Walters, miembro del llamado «Grupo de Hofstad» en Holanda, o el propio Daniel Schneider, al cual se hará referencia explícita a lo largo de los sucesivos epígrafes. Seguidamente, Breininger hace referencia a una crisis existencial que experimenta en su adolescencia tardía, entre los 17 y los 18 años.

«*Crecí en un hogar modesto. No éramos ni ricos ni pobres. Durante mi infancia pasé la mayor parte del tiempo practicando deporte y saliendo con mis amigos. Cuando me hice más mayor mis padres se divorciaron, yéndome a vivir con mi hermana y mi madre. Una vez alcanzada la adolescencia comencé a interesarme por las tentaciones que ofrece la vida en este mundo, siguiendo así el camino del maldito Satán. En esa época pasaba mi tiempo libre con mujeres, salía de fiesta y realizaba otras muchas cosas malas. Vivía por decirlo así la*

[18] Los pasajes de las memorias de Eric Breininger que a continuación se reproducen corresponden a la traducción al castellano de la original versión en alemán. Aunque la redacción original del texto resulta aceptable tanto gramatical como sintácticamente, sí que existen a lo largo del documento una serie de errores ortográficos y de sintaxis, sobre todo a la hora de elaborar las frases relativas y finales. Lógicamente, dichos errores han sido subsanados en la versión en castellano que aquí se presenta.

vida que cualquier joven del mundo Occidental desea tener. (…) *Me faltaba la alegría y la serenidad en mi corazón, aunque tenía la forma de vida que quiere tener la sociedad occidental.*

Con todo, yo no podía explicarme el sentido de la existencia. Continuamente reflexionaba en torno a por qué estoy en este mundo y que pasará tras la muerte. (…) *En el posterior curso de mi vida alcancé una situación de emergencia, en la cual no veía una vía de salida. Ni siquiera yo mismo podía ayudarme.* (…) *La situación parecía estar decidida y sin posible solución. Entonces, Dios atendió a mis ruegos y me ayudó a salir de la misma*».

A continuación, Breininger relata un encuentro con un individuo de religión musulmana que a la postre cambiaría su vida. En este caso se estaría ante lo que constituye la primera fase en el camino hacia la radicalización yihadista de individuos de religión musulmana: La aproximación y los primeros contactos entre el reclutador islamista y el potencial candidato.[19]

«*Acudía a una Escuela de Comercio, ya que mi intención era lograr un título académico superior. Al mismo tiempo trabajaba en una empresa de paquetería para conseguir algo de dinero.* (…) *Normalmente trabajaba solo. Pero Alá, el Excelso, quiso que un día me asignaran una segunda persona. Se trataba de un musulmán practicante.* (…) *Era un hombre modesto y devoto que me veía a mí y a mi ser bastante absorbidos por este mundo, dando demasiado valor a la apariencia externa. En un principio no intentó hablarme de religión, ya que no quería predicar en el desierto. Pero al final pensó que lo haría por su Creador.* (…) *Así que me preguntó por el crucifijo que yo llevaba colgado. Quería saber si yo creía en ese crucifijo y si me traía suerte. La verdad es que en ese momento me sorprendieron esas preguntas; casi atónito le respondí: 'Pues sí, quizá me traiga suerte'.*

Entonces comenzó a explicarme que no existen objetos materiales que le puedan dar a uno suerte o traer infortunio, sino que únicamente es Alá quien ha previsto para los hombres todo lo bueno y lo malo».

Tal y como se ha indicado en numerosos estudios que han analizado el camino hacia la radicalización de sujetos que habitan en Occidente, los reclutadores buscan primero una conversación de carácter trivial con el potencial «candidato», actuando a veces como auténticos psicólogos. ¿Quién tiene problemas de identidad? ¿Quién se encuentra en una crisis personal? ¿Quién sufre una situación de discriminación socio-económica? En estos casos, los reclutadores se muestran como interlocutores comprensivos y consejeros de confianza.[20] Tras esta conversación inicial, los reclutadores yihadistas invitan a los jóvenes musulmanes a

[19] Véase al respecto: Cano Paños, Miguel Ángel (2010): *Generación yihad. La radicalización islamista de los jóvenes musulmanes en Europa*, Madrid: Dykinson, p. 175. Son varios los trabajos que se han ocupado de forma exhaustiva de las fases que comprende el proceso de radicalización yihadista llevado a cabo en Occidente. Entre ellos cabe destacar los siguientes: Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2002): *Recruitment for the Jihad in the Netherlands. From Incident to Trend*, Den Haag: Ministry of the Interior and Kingdom Relations, pp. 14 y ss. Consultable en Internet: www.aivd.nl ; Nesser, Petter (2006): «Jihad in Europe; Recruitment for terrorist cells in Europe», en: Bokhari, Laila, *et al.*, *Paths to Global Jihad: Radicalisation and Recruitment to Terror Networks*, Proceedings from a FFI Seminar, Oslo, 15 March 2006, pp. 11 y ss. Disponible en Internet: www.mil.no/multimedia/archive/00077/Paths_to_global_jiha_77735a.pdf ; Silber, Mitchell D./Bhatt, Arvin (2007): *Radicalization in the West: The Homegrown Threat*, New York City Police Department; The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (2007): *Recruitment and Mobilisation for the Islamist Militant Movement in Europe*, London: King's College, pp. 39 y ss.

[20] Cano Paños (2010), *opus cit.*, p. 175. En parecidos términos: Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *opus cit.*, p. 15; The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, *opus cit.*, pp. 39-40.

participar en círculos privados donde se suele hablar del Islam y de la situación política en el mundo. Habitualmente, esas reuniones se suelen celebrar en domicilios particulares, sedes de organizaciones islamistas, locutorios, librerías musulmanas, etc.

«*De este modo, mi nuevo compañero y yo comenzamos a conversar sobre el Islam y también sobre el Cristianismo; recuerdo que todo ello ocurrió un viernes. Él me invitó a ir a su casa el sábado siguiente.* (…) *Finalmente fui un domingo por la mañana. En la puerta de entrada de su domicilio vi a un hombre con una poblada barba corta y una larga camisa típica de Arabia Saudí. Esa vista un tanto exótica no me intimidó en absoluto. Por el contrario, una especie de sosiego llegó a mi corazón, ya que ante mí tenía a un hombre humilde y devoto. Me trató de manera cortés, siendo un excelente anfitrión. Él me habló sobre musulmanes alemanes que hacen un llamamiento para acercarse al Islam. De este modo comenzamos a conversar sobre el Islam, especialmente sobre el Tauhid (monoteísmo) y la Aqida (fundamento de fe) por parte de un musulmán.*

Para que el lector pueda tener una idea sobre mi desarrollo espiritual en torno a dicha cuestión, intentaré hacerle comprender lo que se me explicó» (pp. 9-31).

Tras este primer contacto con el Islam aparece lo que los analistas de inteligencia del *New York City Police Department*, Mitchell Silber y Harbin Bhatt, denominan «Pre-radicalización/auto-identificación», es decir, la segunda fase del proceso de radicalización islamista. Y es que dicho proceso suele actuar de manera más rápida y eficaz en los casos en que aparecen ciertas causas estructurales vinculadas al potencial candidato, las cuales le pueden hacer proclive a aceptar el mensaje radical. En opinión de los mencionados autores, la pre-radicalización describe fundamentalmente el mundo que envuelve a un individuo en concreto, a saber, su historia vital, su estilo de vida, su nivel educacional, su estatus socio-económico y su entorno más inmediato, etc., justo antes de tomar el camino hacia una eventual radicalización yihadista.[21]

«*De esta manera y desde la base entré a conocer el Islam con todos sus fundamentos. Sin embargo, y partiendo de mi propia identidad, yo me sentía como un cristiano, ya que procedía de un hogar cristiano. Por ello quería conocer mi originaria religión de manera mucho más profunda, para de esta manera ver hasta qué punto el monoteísmo está presente en el Cristianismo.* (…) *Pude comprobar cómo en el cristianismo el Tauhid (monoteísmo) había sido completamente destruido en su forma pura*.

Visité de nuevo a ese hombre piadoso y le expuse dicha problemática, a lo que él me contestó afirmando que la Biblia había sido falseada por las manos del hombre.

De este modo quedó claro para mí que la Biblia procedía originariamente de Alá, el Excelso, pero que con el paso del tiempo había sido alterada. A partir de entonces, tanto antes como después del trabajo, cuando el hermano musulmán me llevaba a casa, conversábamos sobre el Islam. Un día me regaló un Corán en una versión aproximada al alemán, lo que me permitió acercarme aún más al Islam.

En una ocasión, acompañándome a casa tras el trabajo, me dio un consejo, diciéndome: 'Si ahora cuando llegues a casa crees realmente en un Dios, en ese caso arrójate a sus pies y pídele que te guíe por el camino correcto. Pues aquél que busca la verdad será guiado por Alá, el Excelso (así lo quiera)'».

[21] Silber/Bhatt, *opus cit.*, p. 22.

Iniciada la aproximación al candidato y una vez éste experimenta un proceso de auto-identificación, puede observarse cómo de repente aparece una fuerza poderosa, la cual parece tener respuesta a todas y cada una de las cuestiones existenciales que un joven de personalidad lábil y dependiente como Breininger se plantea: el Islam, el cual no obstante hay que decir que todavía no es objeto de una interpretación radical y eminentemente política. Como se verá a continuación, hay que destacar aquí también la aparición de Internet como una fuente de información de capital importancia a la que individuos como Breininger acuden con la intención de acercarse al Islam, en todas sus variantes e interpretaciones, así como para encontrar *online* a otros individuos que se encuentran en la misma situación. En este sentido hay que decir que aquel sujeto inmerso en la búsqueda de «respuestas» a las cuestiones vitales que se plantea se ve invariablemente expuesto a toda una plétora de interpretaciones del Islam de carácter más o menos extremista a las que se puede tener acceso a través de la red global de comunicaciones.

«*Mi amigo musulmán me propuso acompañarle a la mezquita. En un principio tuve un cierto recelo, ya que pensé que las personas allí congregadas me mirarían de forma extraña y hablarían de mí. Pero mi amigo dijo: 'No tienes porqué preocuparte. Únicamente quiero mostrarte cómo los musulmanes se lavan para realizar la oración y rezan'.*

Una vez dentro de la mezquita me sentí a gusto. Y el modo y manera en que los musulmanes veneraban sumisamente a Alá, el Excelso, era para mí algo fascinante.

Mi amigo musulmán me habló con frecuencia del Profeta Mahoma (bendígale Dios y le dé su paz). Rápidamente pude darme cuenta de que en la historia del hombre nunca había habido otra persona igual que Mahoma (*bendígale Dios y le dé su paz*). *Él era un perfecto modelo a seguir, abarcando cualquier contexto vital como Profeta, Hombre de Estado, Comerciante, Padre, Esposo, General, Mediador de paz y mucho más.*

Un día me recomendó visionar un vídeo que estaba colgado en Internet y que lleva por título 'Esto es la verdad'. En el mismo se hacía referencia a una serie de versículos del Corán, los cuales fueron revelados hace alrededor de 1.400 años. Dichos versículos han sido recientemente confirmados por la ciencia. ¿Cómo pudo el Profeta (bendígale Dios y le dé su paz) saber todas esas cosas en aquel tiempo?

El lector debería hacerse una idea de ello a través de los fascinantes milagros que se reproducen a continuación» (pp. 36-37).

4. «La luz de la guía correcta por parte de Alá»

A comienzos de este epígrafe, Breininger hace referencia a otro suceso que sin duda hay que considerar como de capital importancia en su proceso de conversión e inmediata radicalización: el encuentro con Daniel Schneider, otro joven converso de la misma localidad y miembro del conocido «Grupo de Sauerland», y que actualmente se encuentra en prisión tras ser declarado culpable de los delitos de integración en una organización terrorista y de preparación de atentados con explosivos en suelo alemán.[22]

[22] Para un análisis del perfil personal de Daniel Schneider, así como de otro de los miembros del grupo, también convertido al Islam, véase: Cano Paños (2010), *opus cit.*, pp. 83 y ss.

«*Como de costumbre fui llevado a casa después del trabajo. El hermano hizo referencia a otro joven alemán cuyo nombre era Abdullah, originariamente llamado Daniel Schneider, el cual se había ya convertido al Islam. Éste provenía de la misma ciudad que nosotros y en esos momentos se encontraba en Egipto estudiando árabe.* (…) *Un día, de camino a casa tras el trabajo, al pasar por una plaza mi amigo creyó haber visto a Abdullah, aunque no estaba seguro de ello ya que pensaba que aquél debía encontrarse en Egipto. El caso es que dimos la vuelta para comprobarlo. Y, efectivamente, no se había equivocado ya que pudimos ver a Abdullah junto a Houssain Al-Malla. Nos bajamos del coche y fuimos a saludarles. Ellos estuvieron conversando un rato y acto seguido nos despedimos. Cuando Abdullah hizo lo propio conmigo cogió mi mano y me dijo: 'Cuando abraces el Islam, éste te dará fuerza'*».

Uno de los mecanismos que utilizan los reclutadores yihadistas para atraer a los jóvenes candidatos en estas fases iniciales del proceso de radicalización es invitarles a participar en círculos privados donde se suele hablar del Islam y de la situación política en el mundo. Los temas que se abordan en estos encuentros entre el grupo de candidatos y el reclutador giran en torno a qué significa ser un «buen musulmán», sin que por el contrario dichas conversaciones adquieran todavía un contenido de carácter extremista. Habitualmente, esas reuniones se suelen celebrar en domicilios particulares, sedes de organizaciones islamistas, locutorios, librerías musulmanas, etc. No cabe duda de que esta invitación a participar en una comunidad cerrada de sujetos transmite a estos jóvenes musulmanes desarraigados la sensación de sentirse sujetos importantes y, sobre todo, de ser tenidos en cuenta.

«*Mi amigo musulmán acordó que un día nos reuniésemos todos en su casa. Preparó una exquisita cena y como siempre se portó como un verdadero anfitrión. Houssain, el cual de entre todos los presentes tenía los conocimientos más sólidos del Islam, alabó y ensalzó a Alá, exhortándome a que adoptara el Islam. Yo le escuchaba y estaba convencido de que decía la verdad. Y es que desde hacía algún tiempo yo sabía que el Islam significaba la verdad, aunque ahora como antes seguía existiendo algo (Satán) que me impedía adoptar el credo mahometano.*

Acto seguido, Houssain me dirigió unas palabras las cuales me hicieron reflexionar profundamente: 'Ahora has percibido que el Islam significa la verdad. Imagínate que esta noche te vas a casa y te sucede algo que hace que encuentres la muerte siendo un infiel. Y de ese modo tu lugar se encuentra en el infierno, y para siempre'».

Como se verá a continuación, la actividad proselitista y de lavado de cerebro por parte de sus nuevos amigos musulmanes dio resultado en el joven –y a todas luces personalmente inmaduro– Breininger, el cual casi sin pensarlo decidió adoptar la fe musulmana.

«*Esa misma noche decidí convertirme al Islam. Y para ello le dije a mi amigo musulmán que quería pronunciar la profesión de fe (ésta constituye la primera obligación para convertirse en musulmán).*

Cuando esa noche regresé a casa le conté a mi novia que me había convertido al Islam. Ella reaccionó de un modo extraño y me insultó, preguntándome si me había vuelto loco. Eso provocó una discusión, la cual no obstante concluyó al poco tiempo. Yo le exhorté a que ella también adoptara el Islam como religión; para ello la llevé a la esposa de mi hermano musulmán. Al poco tiempo, mi novia también se convirtió al Islam. (…) *Nosotros* [*Anis P. y Eric Breninger,* nota del autor] *considerábamos que ese mismo día debía contraer*

matrimonio con mi novia, para que de ese modo nuestra relación fuera helal (permitida) desde la perspectiva del Islam. (…) *Así que le conté a mi novia que nosotros podíamos casarnos ese mismo día, siempre y cuando ella consintiera. Una vez habíamos llegado a un acuerdo sobre las arras, las cuales en la religión musulmana se hacen entrega a la novia, contraje matrimonio con ella estando presentes el Imán y los testigos*».

Siguiendo de nuevo a Silber/Bhatt, una vez el reclutador ha realizado con éxito una aproximación y el potencial candidato muestra una receptividad a la ideología radical islamista se inicia la tercera fase del proceso de radicalización yihadista: el aislamiento y el adoctrinamiento.[23] Efectivamente, durante esta fase el candidato es aislado progresivamente de su entorno más inmediato, siendo objeto de un adoctrinamiento en torno a los ideales radicales islamistas mediante la interpretación más extremista y politizada del Islam. Durante este periodo, el contacto entre el reclutador y el candidato se hace más intenso, aumentando los encuentros y las actividades en común, siempre eso sí bajo la guía del reclutador y en una atmósfera de carácter privado y conspirativo, como por ejemplo un domicilio particular, una habitación de un centro islámico o un espacio separado de un ciber-café. Como puede observarse a continuación, todo este conjunto de variables aparecen sin excepción en el caso de Eric Breininger, el cual, como en otras ocasiones, suele adornar su relato con versículos del Corán, revelaciones islámicas, así como extractos de documentos y escritos de dudosa fiabilidad teológica.

«*Mi hermano musulmán me explicó de forma más precisa qué significa la fe dentro del Islam. Cómo uno la entiende y cómo la practica. Para ello voy a resumiros brevemente los puntos más importantes. Por favor, leed la correspondiente literatura especializada de forma exhaustiva o dejad –como he hecho yo– que un musulmán de confianza os enseñe la correcta Aqida (fundamento de fe).* (pp. 41-48).

(…) *A partir de ese momento comencé a ocupar mi tiempo escuchando lecciones y leyendo libros islámicos, los cuales realmente me fascinaban. Tremendamente importante para mí era también el estudio del Corán, para con ello llegar a saber cómo podía alcanzar la felicidad de mi Creador. Cada vez más intentaba vivir según el modo de vida del Profeta (bendígale Dios y le dé su paz)*».

Es precisamente en la fase de aislamiento y adoctrinamiento cuando el individuo que está siendo radicalizado suele entrar en conflicto con otros sujetos del microcosmos social al que hasta ahora pertenecía, como por ejemplo la familia, los compañeros de colegio, trabajo o su círculo de amigos occidentales, incluso con otros sujetos de religión musulmana, reprochándoles a estos últimos que como fieles del Islam no están extrayendo las conclusiones correctas de la situación de opresión y rechazo en la que en su opinión se encuentra la sociedad musulmana en el mundo. Esto da lugar a que el joven musulmán decida retirarse de la sociedad dominante, integrándose completamente en el universo de auto-segregación que constituye el islamismo militante. Llegados a este punto, el individuo que está siendo radicalizado se recluye en una especie de existencia paralela, participando en reuniones o encuentros en un ambiente privado y a recaudo de cualquier tipo de vigilancia policial. Toda esta serie de conflictos descritos se vislumbran claramente en el camino de radicalización seguido por el joven Breininger.

[23] Silber/Bhatt , *opus cit.*, pp. 36 y ss. Véase asimismo: Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *opus cit.*, p. 18; The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, *opus cit.*, p. 44.

«*Yo continuaba yendo a la Escuela, si bien allí me veía confrontado con muchos problemas, ya que la gente no comprendía que yo me había convertido al Islam, de modo que únicamente se dedicaban a hablar por hablar. Uno de los problemas más grandes que yo tenía en la Escuela eran las mujeres, las cuales continuaban viéndome como en la época anterior a convertirme al Islam, si bien yo tenía que velar ya por la separación de sexos que prescribe mi religión. Por todo ello, y teniendo en cuenta mi vida futura, consideré que lo mejor era abandonar los estudios. Cuando mi hermana se enteró vino a verme a casa y me lo echó en cara. Como consecuencia de ello se inició una fuerte discusión, en el transcurso de la cual se me reprochó que sin los estudios yo no tendría ninguna perspectiva, de modo que no dispondría de sustento alguno para el futuro*.

A partir de ese momento comencé a pasar mucho tiempo con mis hermanos musulmanes, consiguiendo conocer el Islam de forma más profunda y transmitiéndoselo a su vez a mi esposa. Ella me escuchaba, entendiendo y adoptando muchas cosas. Al final llegó incluso a cubrir sus vergüenzas, como así se corresponde con una mujer de religión musulmana.

Realmente yo estaba muy contento por el hecho de que ella lo fuera aceptando todo. A menudo me pedía permiso para poder visitar a sus padres durante el fin de semana. Por supuesto que yo se lo permitía, ya que no tenía porqué pensar en algo malo.

Un día me encontré con un antiguo compañero de clase. Él me conocía tanto a mí como a mi esposa de épocas pasadas. Pues bien, me comentó que al parecer él había visto a mi esposa en la discoteca el último fin de semana. Yo estaba lógicamente sorprendido sobre esa manifestación, no lo podía creer. De modo que me fui inmediatamente a casa para aclarar la situación.

Una vez llegado a casa le hice referencia a mi esposa de lo que me habían contado. Al principio lo negó todo, pero al cabo del rato lo admitió. Me explicó que ella no se había convertido al Islam por convicción, sino únicamente por el amor que me tenía. Dijo que todo lo que había escuchado no lo había sentido realmente, ya que nunca había creído en Dios.

A pesar de ello, al principio intenté que retomara el camino del Islam. Pero he de decir que su corazón estaba sellado; ella simplemente no quería creer. Ese hecho me produjo una enorme tristeza, pero realmente mi amor por Alá, el Excelso, y por su Enviado (bendígale Dios y le dé su paz) era más fuerte, por lo que decidí divorciarme de mi esposa.

A partir de ese instante quise dedicarme de forma aún más intensa a mi religión, de modo que busqué más frecuentemente el contacto con mis hermanos en el Islam. Para ello le pregunté a Abdullah si era posible que me fuera a vivir con él, ya que consideraba que algo así sería mejor tanto para mí como para mi religión»

5. «Mi camino hacia la yihad»

Una vez que Breininger toma la decisión de distanciarse de forma definitiva de la sociedad a la que perteneció antes de su conversión al Islam, integrándose en su lugar en su nuevo círculo de «hermanos musulmanes», comienzan a actuar todas las variables que caracterizan la fase de adoctrinamiento. Ésta se centra en tres pilares fundamentales.[24] En primer lugar, los

[24] Cano Paños (2010), *opus cit.*, pp. 179-180.

«representantes» de la yihad en Occidente difunden y hacen calar en determinados sectores, entre ellos el círculo de candidatos, la tesis según la cual la cultura occidental está llena de prejuicios contra el Islam. En segundo lugar, y relacionado con el primer aspecto, es durante esta fase cuando los individuos que están siendo radicalizados son expuestos gradualmente a una propaganda acerca de las –percibidas– injusticias que está sufriendo el pueblo musulmán en todo el mundo en el marco de unos conflictos de carácter internacional, los cuales son interpretados unilateralmente como ejemplos de una guerra generalizada y una opresión de Occidente contra el Islam. Desde el conflicto de Cachemira hasta la invasión norteamericana de Irak, todos estos acontecimientos son transmitidos a estos jóvenes musulmanes como un ataque, como una conspiración de los infieles contra el Islam y contra el mundo musulmán en general. Ante este contexto, la yihad constituye para estos sujetos una obligación religiosa que debe ser ejercida por todo buen musulmán para liberar a sus hermanos oprimidos. Una yihad que sin embargo es presentada y justificada en términos defensivos. En tercer lugar, es en la fase de adoctrinamiento cuando aparece el tema del Islam real y puro. Para los reclutadores yihadistas, esta particular y tergiversada visión del Islam defendida por ellos es el tema fundamental que debe centrar la vida de los jóvenes candidatos, debiendo por tanto supeditar los demás aspectos terrenales al valor del credo mahometano y a su compromiso con la yihad. Todo este conjunto de ideas que son trasmitidas se enmarcan en términos religiosos, de modo que las mismas adquieren un valor absoluto, sin que por lo tanto puedan ser puestas en cuestión.[25]

«*Yo pasaba mucho tiempo con Abdullah, ya que ahora los dos vivíamos juntos. Houssain venía a menudo a visitarnos y los tres hablábamos sobre los problemas y el sufrimiento en la ummah islámica (nación). Un tiempo después, Houssain abandonó el país, despidiéndose de mí aunque yo desconocía dónde éste tenía pensado ir. Nosotros seguíamos los acontecimientos en las regiones de la yihad y veíamos películas en las que los muyahedines (guerreros de Dios) luchaban contra los cruzados. Nos horrorizaban sobre todo las noticias de las cárceles y cómo esos cruzados trataban a nuestros hermanos, cómo los torturaban y los oprimían. Otra cosa que no hizo sino avivar en mí la ira hacia los kuffar fue el hecho de que esos infieles metían a mujeres inocentes en las prisiones, violándolas un día sí y otro también, de modo que algunas de ellas debían llevar niños en sus vientres* (…). *Realmente no puedo entender cómo la mayoría de los musulmanes del mundo se limitan simplemente a ignorar esos crímenes abominables, prefiriendo hacer caso a otros asuntos* (…).

Por todo lo explicado, rápidamente me di cuenta de que tenía que hacer algo contra esos cruzados que no hacen sino ultrajar a nuestros hermanos y hermanas. También todo musulmán debería abogar para que se viviera de acuerdo con las leyes de Alá, para que con ello pudiéramos erigir de nuevo un Estado islámico. Sin embargo, parece que la mayoría de los musulmanes están contentos con vivir en la tierra de los Kufrs (falta de fe)».

Y es precisamente en este momento cuando el concepto de «yihad» aparece en el vocabulario que está siendo aprehendido por el joven alemán, llegando a la inquebrantable conclusión de que se dan las condiciones y circunstancias que justifican el «paso a la acción», apoyando y favoreciendo el terrorismo islamista para defender al pueblo musulmán oprimido. Como podrá observarse a continuación, el aspecto más relevante de la fase final del proceso de adoctrinamiento es la aceptación por parte del sujeto radicalizado de una visión apocalíptica del mundo de marcado carácter religioso-político, la cual justifica, legitimiza,

[25] Véase al respecto: The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, *opus cit.*, p. 44.

alienta o apoya la violencia contra todo elemento no islámico, incluyendo Occidente, su población, sus aliados, o incluso otros musulmanes.

También durante la etapa de adoctrinamiento, aquellos sujetos como Breininger que están sufriendo ese «lavado de cerebro» por parte de los reclutadores yihadistas dedican parte de su tiempo a navegar por el ciberespacio a la búsqueda de páginas Web de carácter extremista y foros de Chat donde encuentran a otros sujetos afines ideológicamente. Ambos instrumentos le refuerzan al recluta en su ideología y en su compromiso con la yihad. También en el caso de Breininger se muestra claramente el papel que juega Internet como mecanismo de adoctrinamiento, ya que en esta parte de sus memorias hace referencia explícita a un texto con claros contenidos yihadistas, el cual afirma que puede ser descargado de la red.

«*A partir de ese instante, todos mis estudios personales sobre el Islam se concentraron de forma preferente en torno al tema de la yihad. Sobre todo me causaban impresión las recompensas que esperan a un muyahedín, las cuales pueden encontrarse tanto en gran número de Ayats*[26] *del Corán como en revelaciones del Enviado de Alá (bendígale Dios y le dé su paz)*.

(…) *La decisión estaba ahora clara para mí: debía partir hacia el camino de Alá y llevar a cabo la yihad contra los enemigos de Alá, estando incluso dispuesto a morir por la causa de Alá, que no es otra que lograr que Su Palabra se encuentre en lo más alto.*

(…) *El odio hacia los kuffar creció dentro de mí. En ello aprendí lo importante que en el Islam es la expresión al-Walaa wa-I-Baraa. Al-Walaa [= la señal del amor verdadero hacia Alá, Su Profeta (bendígale Dios y le dé su paz) y Sus Creyentes] y al-Baraa (= la expresión que indica hostilidad y odio frente a la falsedad y frente a aquellos que la siguen) constituyen uno de los fundamentos más importantes del Islam y ambos forman las dos condiciones principales para la fe verdadera.*

(…) *A pesar de la existencia de claras evidencias hay todavía musulmanes que por diversas razones piensan que la yihad no constituye una obligación. Ellos mezclan argumentos ficticios con declaraciones de los llamados Shujukh (plural de Sheikh) para con ello contener a aquellos musulmanes que son conscientes de su obligación de llevar a cabo la yihad. A fin de cuentas, en la mayoría de los casos es el propio Nafs*[27] *de esos 'musulmanes' el que les hace mantener distanciados de la yihad a otros musulmanes. De forma desesperada andan buscando excusas contra la yihad, aunque en el fondo saben perfectamente que la yihad constituye la cumbre del Islam. Pese a que ellos lo saben, no pueden resistirse a sus Nafs. Se meten en la cabeza que lo mejor que pueden hacer en esta vida es 'quedarse en casa' en lugar de salir ahí fuera y esforzarse por Alá. Ante esos caminos equivocados únicamente puedo decir que el día en que se ajusten las cuentas aquellos tendrán que justificarse ante Alá*.

(…) *La yihad contra los kuffar es en la actualidad Fard Ayn, es decir, una obligación personal para cada musulmán, del mismo modo que lo es la oración, el zakat*[28] *o el ayuno durante el mes de Ramadán. Por consiguiente, todo musulmán que no cumple con su obligación de seguir el camino de Alá y luchar es un Fasiq, es decir, un pecador manifiesto, el cual no cumple con su obligación frente a Alá*.

[26] Versos.
[27] El espíritu del hombre.
[28] La limosna, la cual constituye uno de los cinco pilares del Islam.

(…) *En los párrafos siguientes expongo una serie de extractos cortos del libro 'La defensa de los países musulmanes', escrito por Sheikh Abdullah Azzam. Que Alá sea misericordioso con él. El lector interesado puede bajarse dicho libro de Internet en documento pdf y ahondar así en este tema tan importante*» (pp. 60-63).

«*Yo les pido a todos los hermanos, sean hombre o mujer: ¡No os detengáis de llevar a cabo la yihad por lo que digan otras personas! Ya sean vuestros cónyuges, vuestros padres o el gobierno de vuestro país. Sed perseverantes, pues Alá está con los perseverantes*».

La llamada «yihadización» es la última fase del proceso de radicalización en la cual básicamente el candidato o grupo de candidatos aceptan su obligación individual de participar en la Guerra santa, designándose ellos mismos como muyahedines. Siguiendo de nuevo a Silber/Bhatt, la fase de yihadización comprende una serie de sub-etapas, las cuales suelen sucederse de forma secuencial, aunque no necesariamente.[29] La primera de ellas viene constituida por el viaje a un país musulmán, el cual aparece precisamente en esta parte de las memorias de Breininger. Por regla general, dicho viaje sigue o contribuye a la decisión de un individuo de comprometerse con la yihad. Algunos de los sujetos que deciden realizar ese viaje lo hacen porque necesitan una justificación religiosa adicional para su recién adoptada ideología yihadista, o bien porque pretenden directamente poner en práctica su compromiso con la yihad, buscando así escenarios donde poder actuar. No obstante, en el caso de Breininger hay que destacar el hecho de que ese traslado a un país musulmán no se produjo completamente de forma voluntaria, sino más bien obligado por las circunstancias.

«*Abdullah estaba siendo observado en Alemania. Los servicios secretos le acusaban de haber visitado un campo de entrenamiento en Pakistán antes de haberse trasladado a Egipto. A menudo me decía Abdullah lo siguiente: 'Lo mejor para ti es que abandones el país, ya que va a ocurrir algo que te puede acarrear negativas consecuencias'.*

Por ello era consciente de que tenía que abandonar Alemania. Aunque únicamente llevaba cuatro meses en el Islam, yo ya conocía mi obligación. Quería llevar a cabo la yihad, pero sin embargo no conocía ningún camino para ello. Los hermanos que conocía tampoco podían echarme una mano. Mi intención era viajar a lo que se denomina 'un país musulmán', ya que consideraba que allí podría encontrar a alguien dispuesto a ayudarme.

En vista de ello me senté con dos hermanos y comenzamos a conversar sobre la situación actual en los llamados países islámicos. Estuvimos analizando la situación en la que se encontraba cada uno de los países y nos decidimos finalmente por Argelia. Yo quería aprender allí la lengua árabe y también intentar acceder a alguien que pudiera facilitarme el acceso a los muyahedines que luchan en Argelia siguiendo el camino de Alá, el Excelso. Esa misma tarde recogí mis cosas y me dirigí al domicilio de mi madre. (…) *A la mañana siguiente nos pusimos en marcha. No obstante, antes de partir quería visitar una mezquita en Alemania, ya que allí conocía a alguien que procedía de Argelia. Mi intención era pedirle que me facilitase un alojamiento hasta que yo hubiera encontrado algo. A lo cual él me preguntó qué es lo que yo quería realmente hacer en Argelia. Yo le dije lo siguiente: 'Entre otras cosas quiero aprender la lengua árabe'. Él me espetó que la situación actual en Argelia en modo alguno podía ser beneficiosa para mí, ya que en su opinión ese país estaba muy alejado de su religión. Además, él veía problemático que yo pudiera aprender allí árabe. Pensaba en definitiva que en ese país no había lo que yo estaba buscando.*

[29] Silber/Bhatt, *opus cit*., p. 43. Por su parte, el informe presentado en su día por los servicios secretos holandeses definen esta fase como «*completion of the recruitment process*». Véase al respecto: Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *opus cit.*, p. 19.

Por todo ello fui consciente de que tenía que poner inmediatamente en marcha un plan alternativo, ya que la situación en Alemania iba a complicarse cada vez más. Así que me fui a una agencia de viajes para informarme sobre vuelos a Siria o Egipto, así como del precio de los billetes. Finalmente me decidí por Egipto y compré un billete. El vuelo debía partir al día siguiente».

Como ya se señaló anteriormente, Daniel Schneider era uno de los miembros del llamado «Grupo de Sauerland», el cual fue desarticulado por las fuerzas de seguridad alemanas en una espectacular operación antiterrorista desarrollada en Alemania el 4 de septiembre de 2007. Del relato de Breininger hay que deducir que éste no estaba al corriente de la preparación de los atentados que ya en aquellos momentos estaba llevando a cabo el mencionado grupo yihadista, lo cual pone de relieve el grado de conspiración y secretismo que envolvió a los tres miembros de la célula de la Unión de la Yihad Islámica, Daniel Schneider, Fritz Gelowicz y Adem Yilmaz. Aunque Breininger no indica fechas concretas, es de suponer que su viaje a Egipto se produjo entre finales de agosto y principios de septiembre de 2007.

«(…) *De este modo comenzó mi viaje desde Alemania hacia Egipto. Aterrizamos en Hurgarda por la tarde. En el mismo aeropuerto me hice con un visado. No tuve problema alguno en encontrar a un taxista al cual le di el papel que contenía el trayecto del autobús.* (…) *Llegué a El Cairo por la mañana temprano, y una vez allí busqué el siguiente taxi el cual debía conducirme a la escuela. También para ese trayecto utilicé para comunicarme una de las notas que me habían escrito. Una vez llegado a la escuela fui recibido por el maestro de forma cordial*».

A continuación, Breininger da paso a explicar su vida cotidiana en Egipto. De su relato puede vislumbrarse de nuevo la personalidad débil y marcadamente influenciable de este joven alemán, incapaz de acometer decisiones por sí mismo y expuesto continuamente al influjo de terceras personas.

«*Tenía que buscarme un alojamiento para por lo menos un año. Los días siguientes los pasé casi en su totalidad en la escuela o en una mezquita que se encontraba en las inmediaciones. En ésta rezaban muchos musulmanes extranjeros. Tenía la esperanza de encontrar allí un musulmán procedente de Alemania, ya que mi vida cotidiana era realmente agotadora debido a que, al no saber el idioma, no podía entenderme con nadie. Desgraciadamente mi esperanza no se vio cumplida. Los días pasaban. Una tarde, cuando de nuevo me encontraba en la mezquita, se me acercó un lugareño que no me conocía, comenzando a hacerme preguntas en inglés. De dónde venía y cosas parecidas. Yo le expliqué que procedía de Alemania y que me había convertido al Islam. Él me explicó que en esa misma mezquita rezaba otro joven converso que se llamaba Alí y que provenía de Dinamarca. Ellos se conocían ya que a menudo habían coincidido durante las horas de oración*».

Es precisamente en Egipto donde Breininger tiene noticia de la desarticulación del «Grupo de Sauerland» por parte de las fuerzas de seguridad alemanas. De su relato se confirma el desconocimiento que el joven converso tenía de las actividades que su amigo y mentor Daniel Schneider venía desarrollando en Alemania junto con los otros miembros del grupo.

«*Un día en el que como siempre el sol se puso y yo interrumpí mi ayuno y recé, me fui a continuación a un locutorio con Internet para echar un vistazo a las noticias de Alemania.*

Topé con una página de Internet la cual informaba de que Abd al-Malik, Talha y Abdullah habían sido detenidos. El BKA les acusaba de planear operaciones de martirio en Alemania. Al principio, esas acusaciones me hicieron tremendamente feliz, ya que podía observar cómo había gente que estaba dispuesta a dar su vida para elevar la palabra de Alá y devolver al Islam a su estado anterior. Pero por otro lado comencé a derramar lágrimas ya que los hermanos habían sido detenidos, se encontraban en manos de los infieles y por ello no se podía saber cuál era su situación».

Tras su inicial vida en solitario en un país musulmán, Breininger entra de nuevo en contacto con viejo conocido: Houssain Al-Malla. Al parecer, este último había sido detenido meses antes en tierras pakistaníes, acusado de llevar a cabo actividades terroristas o de insurgencia. Tras su extradición a Alemania, y en vista de que las autoridades de ese país no podían imputarle delito alguno, Al-Malla decidió poner pies en polvorosa, abandonando el país germano para reiniciar su camino hacia la yihad.

«*Yo continué realizando el ayuno durante mi primer maravilloso mes del Ramadán. De repente, un día recibí camino a casa una llamada telefónica desde Alemania. Yo estaba feliz de recibir esa llamada [de Houssain Al-Malla,* nota del autor*], y tenía la esperanza de, con el permiso de Alá, poder encontrarme de nuevo con Houssain. El mes del Ramadán se dirigía a su fin. Es entonces cuando finalmente me matriculé en una escuela para de ese modo comenzar con mis lecciones de árabe*.

(…) *Él me explicó que había sido detenido en Pakistán y que los Murtadin (apóstatas) pakistaníes le habían cubierto a él y a otros hermanos la cabeza con sacos. Acto seguido le trasladaron a una cárcel secreta norteamericana, donde fue torturado para con ello extraer información. La cárcel estaba situada bajo tierra y era bastante moderna. Uno podía reconocer que se trataba de una cárcel norteamericana ya que en la misma estaban estacionados soldados de ese país.* (…) *Como no pudieron demostrar nada contra él, le extraditaron de nuevo a Alemania. Una vez allí fue objeto de vigilancia durante las veinticuatro horas del día. Aquellos hermanos que le visitaban debían presentarse a la policía al día siguiente y declarar qué es lo que habían estado hablando. Tampoco las autoridades germanas pudieron demostrar nada contra él, por lo que aprovechó la oportunidad para trasladarse aquí*».

Es entonces cuando Al-Malla le propone a Breininger abandonar Egipto para trasladarse a la primera línea del frente, a lo que este último, tras unos iniciales titubeos, decide sucumbir a los cantos de sirena procedentes de un islamista radical como Al-Malla.

«*Continuó diciéndome que conocía una vía hacia Afganistán y que estaba dispuesto a emprender el camino. Lo único que quería saber es si yo estaba dispuesto a acompañarle. Como musulmán conocía mi compromiso con la yihad; sin embargo, Satán continuaba intentando mantenerme alejado de la misma. Me insinuaba que yo sabía hablar únicamente alemán por lo que constituía un obstáculo en la yihad. Por todo ello yo quería consolidar durante tres meses los conocimientos fundamentales de la lengua árabe, para después ampliarlos en la yihad.* (…) *Yo le daba continuamente vueltas a la cabeza, y finalmente me decidí a acompañar a Houssain. Así que nos trasladamos al aeropuerto y nos hicimos con dos billetes para un vuelo con destino a Irán.* (…) *De esta manera se realizó el primer paso. Tras cerca de cuatro meses en Egipto tenía ante mí un camino que me iba a conducir a la yihad en Afganistán*».

De este modo, ambos jóvenes inician su viaje hacia la región de Waziristán, volando en primer lugar a Teherán, para desde allí continuar el viaje por carretera hasta el territorio fronterizo entre Irán y Pakistán. De los datos que aporta Breininger en su relato se desprenden una serie de hechos dignos de consideración. En primer lugar, el cambio de nombre de Al-Malla una vez se encuentra en territorio iraní, lo cual confirma el hecho de que este sujeto ya había realizado ese viaje con anterioridad. En segundo lugar, la existencia en esa zona de una consolidada y extensa red de miembros, colaboradores y simpatizantes de la causa yihadista, los cuales se dedican a facilitar apoyo logístico a un gran número de muyahedines que desde diversas partes del mundo acuden con la intención de recibir instrucción paramilitar en campos de entrenamiento. En tercer lugar, la aparición –por vez primera en las memorias– de la organización Unión de la Yihad islámica (IJU), la cual se va a convertir en patria, bandera y hogar no sólo para Eric Breininger, sino también para otros muchos jóvenes yihadistas procedentes de Europa.

«*Cuando salimos del aeropuerto, tomamos un taxi y le dijimos al conductor que nos llevase al aeropuerto donde salen los vuelos domésticos. Una vez llegados allí nos informamos sobre vuelos hacia Bam, una ciudad situada en Irán. Sin embargo, la aeronave que salía ese día no tenía un asiento libre, de modo que teníamos que elegir: O esperar al avión que salía al día siguiente o tomar un autobús que salía hacia Bam ese mismo día. Nos decidimos por el autobús, de modo que le solicitamos al taxista que nos llevase a una estación de autobuses. Allí compró Houssain dos billetes con destino a Bam.*

(…) *El viaje duró más de 20 horas. Antes de llegar a Bam, el autobús fue controlado por soldados. No obstante, nosotros no tuvimos ningún problema. A continuación continuamos viaje hacia Zahidan. Una vez allí, Houssain me comentó que a partir de entonces debía llamarle Abdussalam. Tomamos un taxi que nos llevó a una mezquita, ya que Abdussalam pensaba encontrar allí a una persona que nos podría prestar ayuda.* (…) *Abdussalam no tuvo que buscar demasiado ya que encontró a la persona que conocía. Hablaron entre ellos y acto seguido ese hombre nos condujo a una casa. En la misma vivían dos Ansar (colaboradores), los cuales nos facilitaron cobijo. Además, esos Ansar conocían a alguien que en cuestión de días iba a partir junto con otros muyahedines. El día en el cual iba a comenzar el viaje aparecieron otros cuatro muyahedines, dos de los cuales procedían de La Meca, mientras que los otros dos eran de Kurdistán (en la frontera entre Irak e Irán). Uno de ellos se hacía llamar Said al-Kurdi. No obstante, Abdussalam quería en todo caso visitar antes a otra persona que quizás nos podría proporcionar un camino alternativo.* (…) [*Nos despedimos*] *de los hermanos y les dimos las gracias a los Ansar por la hospitalidad, poniéndonos en marcha hacia otra persona cuyo nombre era Mustafa. Allí se habló de la manera en la que debíamos de proceder para poder llegar a Waziristán sanos y salvos. Lo que nosotros no sabíamos es que Mustafa ya había ideado un plan. Él hizo que nos confeccionaran dos burkas, las cuales nos permitirían atravesar la frontera de forma segura y sin problemas. Lo único que teníamos que hacer es aguardar un par de días, ya que las mencionadas burkas debían ser elaboradas especialmente para nosotros.*

Cuando todo estaba listo, nos pusimos en marcha en su coche privado en dirección al territorio fronterizo entre Irán y Pakistán. (…) *La frontera la atravesamos sin dificultad.* (…) *Mustafa fue a comprar dos billetes para nosotros, los cuales nos iban a permitir viajar en autobús hacia una ciudad que se encontraba en las cercanías de Waziristán. Una vez habíamos alcanzado ese lugar, fuimos llevados a una casa a través de un camino de montaña (sobre el que caminamos durante horas). En esa casa vivían Ansar de la Unión de la Yihad Islámica. El Amir debía llegar de un momento a otro procedente de Afganistán, para de ese modo poder hablar sobre lo que había de hacerse a continuación. Arribado el Amir Abu*

Jahja y aclarados todos los puntos, nos dijo que debíamos permanecer en la casa de los Ansar y esperar a otros muyahedines hasta que formáramos un grupo para a continuación llevar a cabo un curso de formación en las montañas de Afganistán. Los otros muyahedines llegaron de Turquía y de Tayikistán. Acto seguido nos pusimos en marcha con dirección a Afganistán, para una vez allí ser formados en la yihad contra los cruzados en un campo de entrenamiento».

6. «La yihad contra los tawaghid[30] y los kuffar»

Otra de las sub-etapas que comprende la fase de yihadización mencionada anteriormente es la participación del individuo radicalizado en un campo de entrenamiento de carácter paramilitar/terrorista situado por regla general en países como Afganistán o Pakistán, entre otros. En este sentido, los datos aportados por Breininger constituyen un documento de capital importancia para las fuerzas de seguridad a la hora de conocer el desarrollo de ese entrenamiento paramilitar/terrorista.

> *«Instrucción. Plan de entrenamiento:*
>
> *- Oración del Fajr; acto seguido Zhikr[31]; a continuación deporte y estiramientos. Un minuto de tiempo para tomar el desayuno, al cual le siguen conocimientos sobre armas. Hasta el momento del Dhuhur, memorización de los conocimientos adquiridos;*
>
> *- Oración del Dhuhur; acto seguido táctica y lucha anti-terrorista (combate cuerpo a cuerpo);*
>
> *- Oración del Asr; de nuevo un minuto de tiempo para comer (únicamente pan y té). Acto seguido, preguntas sobre los conocimientos adquiridos sobre armas (en caso de no contestar bien = castigo). A continuación Zhikr;*
>
> *- Maghrib[32]; hasta la Ischa[33], lectura y aprendizaje del Corán;*
>
> *- Ischa; de vez en cuando y durante la noche, una hora de guardia».*

Una vez inmerso en el plan de trabajo que comprende la participación en un campo de entrenamiento yihadista, Breininger da nuevamente muestras evidentes de su debilidad emocional, poniendo de manifiesto su necesidad de contar con un mentor o guía personal y espiritual en su camino a la yihad, teniendo así serias dificultades para superar situaciones coyunturales como la soledad o la falta de apoyo.

[30] Dicha acepción árabe puede ser traducida como la presencia de algo o alguien en algún lugar. Quizás Breininger quiera con dicho concepto hacer referencia a lo que en otros pasajes de sus memorias denomina *Murtadin* (apóstatas).
[31] Orar, meditar o leer el Corán.
[32] El momento del día en el que se pone el sol.
[33] Momento en el cual se lleva a cabo la quinta oración en el Islam, aproximadamente entre 30 y 60 minutos después del «*Maghrib*».

«*Por las razones que fuere, Abdussalam decidió abandonar la Jamma'a.*[34] *Yo intenté averiguar la razón y le hice referencia a ello. Pero ciertamente no recibí ninguna respuesta convincente. A partir de ese momento me costó muchísimo trabajo seguir el entrenamiento. Los hermanos junto a los que me encontraba no hablaban árabe. Únicamente los instructores podían hablar esa lengua, pero desgraciadamente sólo hablaba con ellos en contadas ocasiones. Tras un lapso de tiempo me encontraba bastante afligido, ya que no podía intercambiar impresiones con nadie. No me quedó más remedio que permanecer paciente y apretar los dientes para de esa manera resistir el periodo de formación.*

Cuando una noche estábamos sentados todos en la habitación tomando té, vino a visitarnos Saad, ¡que Alá sea misericordioso con él! Me sentí ciertamente aliviado cuando él comenzó a hablar conmigo en alemán. Estuvimos conversando durante un buen rato, explicándome que tenía la intención de llevar a cabo un atentado (Istischadia) contra los infieles. Incluso había ya ordenado regresar a casa a su propia familia (mujer e hijo). También me dio algunos consejos, los cuales podían serme de utilidad para superar el periodo de formación. Su visita duró únicamente una noche, partiendo a la mañana siguiente junto con otros muyahedines.

Conseguí por fin superar la instrucción. Seguidamente viajamos a un pueblo donde la IJU tenía sus bases. Allí conocí a otros muyahedines de la Jamma'a, entre otros Abu Muslim. También me produjo alegría encontrarme de nuevo con Saad».

Seguidamente, Breininger describe con todo detalle la segunda fase de su periodo de instrucción, la cual consiste en el aprendizaje y dominio en el manejo de una serie de armas de fuego pesadas, y todo ello con la finalidad de hacer uso de las mismas en dos concretos tipos de acciones: (1) Actividades insurgentes fundamentalmente contra las tropas de la coalición; (2) Atentados suicidas o, en el lenguaje empleado por el propio Breininger a lo largo del texto, «operaciones de martirio».

«*Se me explicó que todavía teníamos ante nosotros una segunda fase de instrucción, la cual consistía en un entrenamiento para aprender a manejar armas pesadas, como por ejemplo:*

- *Havan*
- *Z.K.K.*
- *A.G.S.*
- *TOP 82 y 75*
- *SPG 9*
- *DSHK*
- *BM1*
- *Minas (la construcción de minas contra vehículos, etc.)*.

[34] Grupo.

(…) *El entrenamiento se acercaba a su fin. Yo pasaba mucho tiempo con Said [al-Kurdi,* nota del autor*]. Por Alá que yo aprecio mucho a este hermano. Nosotros conversábamos también sobre la Istischadia. Me comentó que ya había hablado de ello con el Amir para llevar a cabo una Amal.*[35]

Un día nos trasladamos a las montañas para echar un vistazo a los campos norteamericanos, así como también para entrenar con nuestras armas (disparar con pistola y Kalaschnikov). Ese mismo día pudimos ver en un ordenador portátil la Amiljat de Saad».

Con el fin de despertar en el potencial lector un eventual interés en la yihad contra los infieles, Breininger no sólo elogia a sus hermanos musulmanes dispuestos a sacrificar su vida por el Islam, sino que, además, no escatima esfuerzos en justificar desde un punto de vista teórico la eventual admisibilidad de «operaciones de martirio».

«*Aquí estuve viviendo algún tiempo con algunos hermanos, los cuales estaban determinados a dar su vida únicamente por nuestro Creador. Teniendo en cuenta el hecho de que este tema resulta muy complejo, no siendo tampoco posible tratar de forma detallada y en pocas páginas la admisibilidad de operaciones de martirio, quiero a continuación reproducir únicamente un escueto párrafo del pdf publicado por Elif Medya que lleva por título 'El veredicto islámico sobre la admisibilidad de operaciones de martirio'. El lector que esté interesado puede descargarse dicho pdf a través de Internet, para de ese modo profundizar más sobre el tema*» (pp. 89-95).

Acto seguido, Breininger introduce al lector en una serie de aspectos que ilustran no sólo la vida diaria del colectivo yihadista asentado en la primera línea del frente, sino también su nivel de ceguera y radicalización.

«En la casa de la Istischadia, una vez llegado Abu Umar, se encontraban ya Said y Abu Muslim. Desde ese momento vivíamos cuatro personas en esa casa. ¡Mashallah!, esos hermanos eran como perlas; algunos de ellos llegaban incluso a realizar el ayuno de Dawud como tal (ayunar un día y no el siguiente), glorificando a su Señor por la mañana y por la noche. Se levantaban dos horas antes del rezo de la mañana y oraban. ¡Que Alá acepte sus hechos y que los deje descansar en los escalones más altos del Paraíso! Amén».

Al desgranar su etapa como miembro de la Unión de la Yihad Islámica, Breininger confirma una de las hipótesis con la que habían estado trabajando los distintos aparatos de seguridad occidentales: la cooperación activa de dicha organización terrorista tanto con los talibanes como incluso con la organización Al Qaeda a la hora de preparar actividades terroristas e insurgentes. Además, el joven alemán converso describe la primera de las varias operaciones contra las tropas aliadas en las que tuvo la oportunidad de participar.

«*En un merkez nos encontramos con otros muyahedines de los talibanes y de Al Qaeda. Cuando habíamos realizado los preparativos necesarios, como la comprobación de las armas y los misiles, nos pusimos en camino hacia las montañas. Una vez allí, el Amir nos dividió en cuatro grupos. Uno de ellos fue estacionado con una Z.K.K., encargándosele la misión de defender a los muyahedines ante posibles ataques de helicópteros. Otro debía lanzar Havans, mientras que los dos restantes tenían el cometido de disparar BM1 contra los kuffar. Yo fui incluido en uno de los grupos que disponían de BM1. En las montañas*

[35] En este caso, Breininger confunde conceptos en árabe, utilizando el vocablo «*amal*», que significa esperanza, cuando en realidad a lo que quería hacer referencia es a una «*amelia*», singular de «*amiljat*» que viene a significar el proceso o camino hacia un combate o ataque.

permanecimos dos días hasta que nos dispusimos a realizar la Amelia. Arrastramos las armas pesadas hacia las montañas e iniciamos los preparativos, para seguidamente comenzar con los bombardeos contra los cruzados.

Cuando todo estaba listo para empezar, esperamos a la orden procedente del Amir y acto seguido disparamos los primeros misiles. Yo estaba apostado en una pequeña colina y pude observar cómo los misiles impactaban en la base. (…) *Una vez terminada la operación lo recogimos todo para volver a tomar el camino por el cual habíamos venido. Durante el trayecto, los kuffar nos dispararon con aviones de combate, por lo que no nos quedó más remedio que tomar la dirección contraria*».

Realmente impactante para el lector resulta la frialdad y determinación con las que Breininger describe el momento en el que se produce la despedida de dos compañeros los cuales –con mayor o menor libertad– habían tomado la decisión de llevar a cabo una operación suicida. Tras relatar con todo lujo de detalles tanto el transcurso de las «operaciones de martirio» como el número de bajas causadas por las mismas en el bando enemigo, Breininger ensalza ambas acciones, haciendo referencia explícita a la aprobación de las mismas incluso por el mismísimo jefe talibán, el Mullah Omar. Asimismo, no duda en poner nuevamente en marcha la maquinaría propagandística, al señalar el deseo de muchos «hermanos y hermanas» de seguir el ejemplo de los mártires de Alá.

«*Después de esa operación regresé a la casa de la Istischadia. Al poco tiempo, Said Al-Kurdi se puso en camino para llevar a cabo su Amelia. Para ello grabamos juntos un vídeo, en el cual Said Al-Kurdi realizaba la dawa tanto en árabe como en turco.*[36]

Said se puso en marcha; se despidió de nosotros y se trasladó a continuación a la ciudad de Jalalabad, donde se ocultó en casa de un Ansar. Debía permanecer allí hasta que llegara el día en el cual llevar a cabo su Amelia. (…) *Según el nuevo plan, la acción debía consistir en atacar un convoy de los americanos. En el ataque efectuado por Said murieron entre 8 y 10 cruzados norteamericanos.*

Al poco tiempo de Said se puso en marcha Abu Muslim. También él se despidió de nosotros en la casa de la Istischadia y se puso en camino, trasladándose a Khost con la intención de atacar a los Murtadun, los cuales habían establecido allí una base de los servicios secretos apoyada por el ejército norteamericano. (…) *Abu Muslim se dirigió junto con el Ansar a inspeccionar la base que había sido seleccionada como objetivo del ataque. El Ansar le indicó de forma exacta a Abu Muslim el lugar en el cual debía accionar el detonador. Acto seguido se ultimaron los preparativos para la acción: el vehículo se pintó de color verde, se puso encima una bandera afgana y se disfrazó a Abu Muslim de un oficial afgano.*

(…) *En la acción murieron más de cien apóstatas y kuffar. Muchos de ellos perecieron días después cuando la sustancia tóxica, la cual había sido diseminada con la carga explosiva en el momento de la deflagración, comenzó a desplegar sus efectos. Esto nos lo explicó un espía que trabajaba en el hospital militar*.

[36] Este video fue colgado en una página yihadista en Internet a comienzos de junio del año 2008. El atentado suicida de Said Al-Kurdi tuvo lugar el 31 de mayo de ese mismo año. Véase al respecto: «Behörden fürchten baldigen Anschlag von Eric B.», *Spiegel-Online*, edición de 14 de junio de 2008. Disponible en Internet: http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,559608,00.html .

El número de moradores de nuestra casa volvió a aumentar, ya que muchos hermanos querían seguir el ejemplo de Saad, Said y Abu Muslim. El Amir de los talibanes, Mullah Muhammad Umar, hizo considerables elogios de los atentados de Saad, Said y Abu Muslim. (…) *También muchas hermanas escribieron cartas dirigidas a nuestro Amir, en las cuales se mostraban dispuestas a cometer acciones semejantes*».

A continuación, Breininger hace referencia a una segunda operación insurgente en la que participó, también esta vez contra una base norteamericana situada en Afganistán.

«*Tras el duro invierno en las montañas de Afganistán, pudimos por fin reiniciar de nuevo la lucha contra los ocupadores. El camino hacia el campo de operaciones era muy largo y agotador*.

(…) *En dos puntos distintos estacionamos armas de artillería pesada, Havan y TOP 82. En esta concreta operación fui asignado al grupo de Havan. En un lugar estratégicamente bien situado se montó el Z.K.K. de tal manera que se podía disparar desde arriba contra la base norteamericana.* (…) *Una vez habíamos lanzado todas nuestras granadas comenzamos a desmontar la artillería y nos retiramos. Cuando íbamos a emprender el regreso aparecieron de repente dos helicópteros Apache, los cuales nos impedían avanzar. Estos helicópteros recibieron apoyo adicional por parte de aviones de reconocimiento y de combate.* (…) *Entonces los americanos se aproximaron con tropas de tierra, encontrándose con otro grupo de muyahedines, los cuales también se estaban replegando. Nuestro grupo estaba aproximadamente a unos cien metros de distancia. Debido a la oscuridad de la noche no pudimos saber en ese momento lo que estaba sucediendo; únicamente pudimos percibir un severo intercambio de disparos. Posteriormente, los enemigos de Alá se retiraron y los helicópteros de combate bombardearon toda la zona, lo que provocó que los 15 hermanos se convirtiesen en mártires.* (…) *Al día siguiente nos enteramos de que en ese ataque fueron enviados al infierno un total de 55 americanos y Murtadin (apóstatas).*

Ésta fue una de las muchas benditas operaciones en las que tuve la oportunidad de participar».

Llegados a este punto, el documento objeto de análisis confirma también otra de las hipótesis que habían estando barajando las fuerzas de seguridad germanas, a saber, la posibilidad de que Breininger hubiera dejado de pertenecer en algún momento a la IJU. De hecho, en los últimos videos del joven alemán aparecidos en Internet no se hacía referencia alguna a dicha organización terrorista, ni de forma oral ni visual. Y efectivamente, las memorias confirman cómo Breninger decidió sumarse a un grupo de «hermanos alemanes» los cuales habían acordado unirse al ejército talibán, creando para ello una especie de subgrupo compuesto exclusivamente por musulmanes de nacionalidad u origen alemán y que portaba el nombre de «Deutsche Taliban Mujahideen».

«*Después de permanecer tres años en la Islamic Jihad Union todavía tenía problemas para entenderme con los otros muyahedines. Ellos eran realmente unos hermanos muy amables; no obstante, echaba de menos la conversación con algún hermano. Me faltaba por decirlo así la posibilidad de intercambiar mis pensamientos o de que un hermano me animase cuando por ejemplo yo había tenido un mal día*.

(…) *Tras pasar tres meses en Afganistán regresamos de nuevo a Waziristán. Una vez allí se me acercó un día el Amir y me contó que en ese momento algunos hermanos alemanes*

se encontraban realizando el entrenamiento con él, permitiéndome la posibilidad de visitarles. Al principio pensé que iban a quedarse en la IJU. No obstante, me comentaron que su intención era unirse a los talibanes. Entonces pensé si no sería mejor para mí estar en una Jamma'a en la cual pudiera entenderme con los hermanos. (…) *Al final decidí unirme a los talibanes junto con los otros hermanos.*

(…) *Los talibanes permitieron que se formara un subgrupo. Al principio éramos un total de seis hermanos, fundando una Jamma'a con el nombre de 'Deutsche Taliban Mujahideen' y eligiendo a Abu Ishaaq al-Muhajir como Amir. De este modo nació el primer grupo yihadista del mundo compuesto por alemanes. Esta Jamma'a debe ser una patria para todos aquellos musulmanes de lengua alemana, los cuales pueden venir aquí desde cualquier lugar del mundo para cumplir con su obligación ante Alá y para luchar en el camino de Alá de modo que Su Palabra esté situada en lo más alto*».

Acto seguido, Breininger aprovecha la ocasión para denunciar la falta de apoyo financiero procedente de Alemania, lo cual podría interpretarse como un claro síntoma de debilidad personal, material y, sobre todo, logística tanto de su organización como en general de todo el movimiento insurgente y terrorista repartido por Irak, Afganistán e incluso Pakistán.

«*Gracias a Alá nuestro grupo crece continuamente, incorporándose no sólo hermanos de forma individual, sino también familias enteras con niños, los cuales, alejados de sus lugares de nacimiento, se esfuerzan en favor de Alá. No sin riesgos, el Señor de los Mundos nos abastece de lo necesario a través de las donaciones procedentes de distintos países, pero sobre todo de Turquía. En este sentido quiero hacer un llamamiento directo a mis hermanos en Alemania para recordarles que la yihad a través de lo que se posee es igualmente obligatoria para todo musulmán, del mismo modo que la yihad con el propio cuerpo. En estos momentos he de decir que no recibimos prácticamente ninguna clase de donación procedente de Alemania, y ello teniendo en cuenta que nosotros somos una Jamma'a alemana, así como considerando el hecho de que Alemania es un país acaudalado. Me produce una tremenda tristeza ver cómo nuestros hermanos en Alemania mantienen cerradas sus manos y no cumplen con su obligación*».

De la lectura de esta parte final de las memorias se desprende un evidente cambio en la situación personal y, sobre todo, mental del joven alemán. Lejos de la inseguridad y dependencia que hasta el momento había venido mostrando puede observarse cómo Breininger parece haber encontrado una estabilidad emocional dentro de un grupo donde ya no tiene problemas para comunicarse y compartir reflexiones y experiencias con otros sujetos. Incluso llega a plantear la posibilidad de volver a casarse y formar una familia.

«*Un muyahedín debe a ser posible conocer y dominar todas las armas que son aquí utilizadas, aunque resulta conveniente que se especialice en un arma en concreto.* (…) *Yo personalmente me encuentro actualmente profundizando mis conocimientos y habilidades con armas de artillería pesada, como por ejemplo con un lanzador de granadas de mortero Havan 82 o con misiles BM. Mi intención es poder llegar el próximo verano a dominar estas armas con soltura, de forma que pueda yo solo llevar a cabo operaciones de artillería y formar en su manejo a otros muyahedines*.

Sería bueno que aquellas hermanas que no estuviesen casadas realizasen la Hijra[37] *hacia aquí, ya que hay muchos hermanos solteros que desean formar una familia. También yo mismo tengo la esperanza de encontrar una mujer que hable alemán o árabe. Al igual que ocurre con los propios muyahedines, las hermanas aprenden a manejar las armas de fuego. No deben pues preocuparse de estar aquí desamparadas. Nosotros sabemos que Alá es el mejor Protector, pero aquí se ponen también los medios para ello*».

La maquinaria propagandística se vuelve a poner en marcha al final del siguiente epígrafe, donde Breininger lanza directamente una amenaza «contra los enemigos de Alá», afirmando que en la actualidad existe en tierras afganas un importante contingente de niños y adolescentes musulmanes procedentes de Occidente, los cuales están siendo adoctrinados tanto militar como espiritualmente para en un futuro no muy lejano golpear al enemigo en su propio territorio.

«*Los niños crecen aquí alejados de la Kuffr de la sociedad occidental. No existe la obligación de asistir a la escuela, donde los niños son obligados a aprender una serie de mentiras sobre la evolución o –como ocurre en Alemania– son corrompidos sexualmente ya en la escuela primaria.*

Esta nueva generación de muyahedines crece hablando varios idiomas. Aquí por regla general aprenden árabe, turco, inglés, paschtu, urdu y adicionalmente el idioma de sus padres. Además, ya desde pequeños se transmite a estos niños los conocimientos y valores del Islam por parte de hermanos versados. He de decir que la mayoría de los hijos de los muyahedines son ya en edad escolar Hafith (= saber de memoria todo el Corán). Además fortalecen su cuerpo realizando deporte y defensa personal, comenzando ya a edades tempranas con el manejo de armas y recibiendo formación en tácticas de guerra.

Con el permiso de Alá, esta cantera se va a convertir en una generación muy especial de terroristas, los cuales no están registrados en ninguna base de datos y en ninguna lista de los enemigos de Alá. Ellos hablan las lenguas de los enemigos, conocen sus costumbres y tradiciones, pudiendo camuflarse perfectamente por razón de su apariencia occidental, lo que hace posible que se puedan infiltrar en los países de los Kuffar sin levantar sospecha y (inschAllah) realizar una operación tras otra contra los enemigos de Alá, sembrando el miedo y el terror en sus corazones».

7. «Consejo a la ummah»

En el penúltimo capítulo de sus memorias, Breininger denuncia la pasividad que en su opinión viene mostrando el colectivo musulmán que habita en Occidente, exhortándole a llevar a cabo la yihad, bien con su patrimonio, bien con su propio cuerpo. Para ello pone sobre la mesa toda una serie de agravios que en su opinión se han cometido contra el Islam en las últimas fechas, como por ejemplo los infames actos de tortura llevados a cabo en prisiones como Abu Ghraib, o la polémica suscitada en torno a las tristemente célebres caricaturas de Mahoma en varios medios de comunicación.

«*Como todos nosotros sabemos, la yihad constituye en el momento actual una obligación para todo aquel musulmán que se encuentra en disposición de ello. En nuestro*

[37] Emigración.

caso constituye también una obligación llevar a cabo la yihad con nuestra lengua (Dawa) y con nuestro patrimonio, en caso de que dispongamos de él.

Yo os pregunto muy seriamente: ¿Cuánto tiempo más queréis seguir observando cómo los Murtadin (apóstatas del Islam) y los Kuffar meten en la cárcel a nuestros hermanos y hermanas y los torturan de forma horrenda, violando día tras día a nuestras hermanas, y cómo los Kuffar se ríen de nuestro Profeta (bendígale Dios y le dé su paz) elaborando caricaturas sobre él? (…) *¿Cuánto tiempo queréis seguir viendo algo así?*

(…) *A todos los musulmanes que creen en Alá y en su Enviado: Si verdaderamente queréis a Alá, en ese caso haced el favor de realizar algo para que la Palabra de Alá (La ilaha ilAllah)*[38] *se encuentre de nuevo en lo más alto. Alá, el Excelso, nos ha otorgado el inmenso don del Islam, de modo que aspirad a ello y no os dejéis embaucar por lo que ofrece la vida aquí. Pensad en el más allá, ya que ninguno de nosotros puede soportar el castigo de Alá*».

8. «Terminación»

Tal y como se ha señalado al comienzo de este trabajo, Eric Breininger no pudo concluir sus memorias, ya que a finales de abril del año 2010 perdió la vida en el transcurso de un tiroteo con las fuerzas militares pakistaníes. Es por ello que este último capítulo ha sido al parecer redactado por uno o varios de los miembros de la Deutsche Taliban Mujahideen, elevando a los altares al propio Breininger y suplicando que el destino le/s depare un final parecido al de su hermano musulmán.

«*Este libro fue concluido* (…) *el día 28 de abril de 2010. Ese día, sobre las tres de la tarde, Abdul Ghaffar y otros tres hermanos regresaron hacia nuestro Creador. Que Alá sea misericordioso con todos ellos.*

(…) *A todas luces parece que Abdul Ghaffar ha conseguido su objetivo, a saber, convertirse en un Shahid*[39] *y de esa manera alcanzar los escalones más altos del Paraíso y obtener la complacencia del Señor de los Mundos, si bien el veredicto último se encuentra en Alá.*

(…) *Qué Alá nos conceda también a nosotros ese inmenso favor y nos permita seguir a nuestros hermanos caídos como Shuhada*[40]*, para de esta manera, a lomos de pequeños pájaros verdes, poder volar alrededor del trono del Misericordioso en Jannah. Amén*».

9. Conclusiones

Las memorias del joven alemán Eric Breininger, las cuales han sido objeto de un análisis bastante exhaustivo a lo largo del siguiente trabajo, suponen un ejemplo paradigmático que ilustra claramente las fases por las que suele discurrir el proceso de radicalización islamista de

[38] «No hay más Dios que Alá».
[39] Musulmán que en nombre del Islam fallece en el transcurso de un combate o una guerra, obteniendo un lugar en el Paraíso.
[40] Plural de «*Shahid*».

prácticamente el conjunto de perfiles de autor que componen la urdimbre del terrorismo de base yihadista, en el supuesto analizado el de un individuo converso.

Con todo, son tres fundamentalmente las variables que hacen de este caso un supuesto que en cierto modo se sale de las pautas generales hasta ahora establecidas a la hora de analizar los mecanismos de radicalización yihadista en Occidente.

En primer lugar, Eric Breininger ha sido el primer sujeto de origen alemán converso en encontrar la muerte en la primera línea de combate. Si bien son varios los casos de jóvenes alemanes conversos que se han visto implicados en actividades relacionadas con el terrorismo islamista (ejemplo paradigmático lo constituye el llamado «Grupo de Sauerland»), nunca hasta la fecha el fanatismo religioso había dado lugar a buscar –y encontrar– la muerte en el frente de batalla. Asimismo, la historia de Eric Breininger pone de relieve y confirma la heterogeneidad en lo relativo a los perfiles de autor en el ámbito del terrorismo de base yihadista, desterrando a su vez a aquellas concepciones teóricas que, en el caso de aquellos individuos musulmanes asentados en Occidente, pretenden vincular el islamismo radical de forma exclusiva con problemas de integración y exclusión socio-económica.

En segundo lugar, un aspecto que sin duda no deja de sorprender en el concreto caso de Breininger es la rapidez, el corto lapso de tiempo que medió entre su conversión al Islam y la adopción de la ideología yihadista, algo que indudablemente dificulta la posibilidad de intervenir para tratar de invertir el proceso de radicalización antes de que sea demasiado tarde. Y es que, si bien las fases que integran el proceso de radicalización islamista suelen por regla general extenderse a lo largo de un lapso temporal que se sitúa entre los uno y dos años, en el caso de Breininger ese espacio se acortó de forma considerable, lo que hizo que a la adopción del credo mahometano siguiera sin prácticamente solución de continuidad la aprehensión de la ideología salafista.

Finalmente, la publicación y a buen seguro meteórica difusión a través de Internet de las memorias del joven alemán converso ponen de relieve el papel trascendental que la red global de comunicaciones está jugando a la hora de impulsar y fortalecer los mecanismos de propaganda, adoctrinamiento y reclutamiento yihadistas. En este sentido, las fuerzas de seguridad alemanas temen no sin razón que las memorias de Eric Breininger pueden contribuir a aumentar aún más el fanatismo existente entre algunos sectores de jóvenes musulmanes que habitan en Occidente, pudiendo llegar éstos incluso a abrigar la idea de «pasar a la acción» en forma de atentados terroristas.

Ante historias de vida como la de Eric Breininger se plantea la cuestión de las posibilidades de intervención más o menos tempranas para tratar de invertir el proceso de radicalización. En opinión de algunos expertos en terrorismo como el anteriormente mencionado Bakker, existe un razonable y eficaz antídoto contra la radicalización en el caso de los sujetos conversos: información. Para dicho autor, cuantos más conocimientos tengan estos individuos sobre la diversidad que abarca su nueva religión, más improbable resultará que estos caigan en las redes de aquellos radicales que aseguran poseer y transmitir lo que ellos denominan el «Islam verdadero». En todo este proceso deben jugar un papel fundamental las comunidades musulmanas asentadas en Occidente, y muy especialmente las mezquitas, los imanes, así como las asociaciones y centros islámicos.

Por consiguiente, resulta conveniente intentar informar a estos sujetos, tratar de influir en ellos de forma calmada, explicarles en un tono sosegado lo errático del camino que están siguiendo, el cual no consiste simplemente en adoptar un determinado credo religioso, sino

que el final de ese camino se encuentra muy probablemente en las montañas de Afganistán. Y que una vez allí no puede uno tomar libremente la decisión de volver a casa. Lógicamente, en procesos de radicalización tan meteóricos como el ocurrido en el caso de Breininger resulta ciertamente complicado intentar hacer entrar en razón a un sujeto, sobre todo cuando paralelamente se está ejerciendo sobre ese mismo individuo una implacable y persistente influencia por parte de islamistas radicales.

Uno de los principales motivos de preocupación para las fuerzas de seguridad alemanas es que a día de hoy siguen existiendo individuos de religión musulmana –entre los que se encuentran no pocos conversos– residentes en Alemania que deciden viajar a la frontera entre Afganistán y Pakistán con la intención de participar en un campo de entrenamiento yihadista. En este sentido se calcula que desde la década de 1990, no menos de 200 islamistas, en algunos casos incluso mujeres con niños pequeños, han abandonado Alemania con la intención de sumarse a la yihad contra Occidente.

Según datos presentados recientemente por las fuerzas de seguridad germanas, alrededor de 36.000 sujetos residentes en Alemania se encuentran en la órbita de grupos islamistas radicales. Por ello, desde julio de 2010 la Oficina Federal de Protección de la Constitución ha puesto en marcha un Programa de salida o abandono (*Aussteigerprogramm*), dirigido a ofrecer a sujetos de religión musulmana –entre ellos individuos conversos– la posibilidad de alejarse del yihadismo militante.

Dicho programa constituye esencialmente una oferta para jóvenes militantes islamistas o para aquellos que se encuentran inmersos en un proceso de radicalización. El programa lleva el nombre de HATIF, concepto que en árabe significa «teléfono» y que en su acepción alemana constituye el acrónimo de «Salida del terrorismo y del fanatismo islamista» (*Heraus aus Terrorismus und islamistischem Fanatismus*).[41] Para lograr este objetivo se ha creado un número de teléfono, así como una página Web dirigida a informar a aquellos sujetos de religión musulmana que han caído en el ámbito de influencia de estructuras fundamentalistas y terroristas. Aquellos individuos que muestren su deseo de salir de las redes del yihadismo militante pueden acudir a personas de contacto que dominan lenguas como el árabe o el turco. El programa HATIF está también dirigido a padres, familiares y conocidos de personas susceptibles de haberse introducido en el islamismo radical. Su objetivo fundamental es impedir el ejercicio de actividades violentas en nombre del Islam. En este sentido resulta importante señalar que esta iniciativa de los aparatos de seguridad alemanes no pretende en modo alguno realizar una determinada interpretación teológica del credo mahometano o alejar del Islam a los sujetos que muestran su interés en acogerse a la iniciativa en cuestión. Más bien al contrario, los esfuerzos del equipo que participa en el programa HATIF se dirigen a encontrar junto a los sujetos afectados vías de salida de los círculos violentos que envuelven al Islam radical, facilitando por ejemplo los contactos pertinentes con organismos públicos tales como las Oficinas de protección de la juventud, o poniendo incluso en marcha medidas que permitan a los sujetos afectados obtener una cualificación académica o profesional. En aquellos casos en los que los sujetos interesados en abandonar los círculos islamistas reciban amenazas procedentes de miembros o simpatizantes del islamismo radical se prevé la adopción de las correspondientes medidas de protección.

Hay que decir que desde el año 2001 existe en Alemania un programa de características similares dirigido a sujetos de ideología neonazi que muestran la intención de

[41] Dicha programa puede ser consultado en la página Web de la Oficina Federal de Protección de la Constitución: www.verfassungsschutz.de

abandonar la violencia. Desde su implantación, este programa ha ayudado a unos 120 sujetos a desvincularse del fanatismo de extrema derecha.

Con respecto a la implantación del programa HATIF, hasta el momento no existen datos oficiales sobre el número de sujetos que se han acogido al mismo. Fuentes periodísticas consultadas señalan que en sus primeros meses de funcionamiento el número de llamadas recibidas fue realmente escaso,[42] señalándose como posible causa el hecho de que el impulsor de dicho programa sea precisamente un organismo adscrito a las fuerzas de seguridad alemanas, encargadas de la lucha antiterrorista. Esta circunstancia –se piensa– puede haber retraído a algunos sujetos a iniciar el camino inverso a un proceso de radicalización.[43] Con todo, resulta ciertamente aventurado evaluar el programa HATIF, dado lo reciente de su implementación. Lo que está fuera de toda es que las características del mismo, su estructura, así como la finalidad con la que ha sido concebido son aspectos que, llegado el caso, pueden redundar de forma positiva en sujetos como Eric Breininger, así como en su entorno familiar y social más inmediato.

En el caso de España, y a la luz de la experiencia de otros estados europeos, como es el caso de Alemania, quizás sería conveniente plantearse la puesta en marcha de un plan de prevención de la radicalización violenta con el fin de evitar que surjan casos aislados o focos de radicalismo islamista. En ese caso, el programa HATIF, el cual ha sido expuesto y analizado al final de este trabajo, podría convertirse en un referente inicial para su eventual diseño e implementación.

[42] Véase, por ejemplo: «Kein heiβer Draht bei Hotline 'HATIF'», *Neues Deutschland*, edición de 27 de diciembre de 2010, p. 6.
[43] Horbach, Christian (2010): «Hotline für zweifelnde Islamisten», *Qantara. Dialog mit der islamischen Welt*. Disponible en Internet: www.qantara.de .

¿HACIA DÓNDE SE ENCAMINA LA TRANSICIÓN BIRMANA?

Emilio De Miguel Calabria [1]
Diplomático

Resumen:
El objeto de este artículo es considerar si, una vez concluída la hoja de ruta de siete pasos, elaborada la Constitución de 2008 y celebradas las elecciones de noviembre de 2010, podemos considerar que Birmania ha iniciado efectivamente una transición hacia un régimen civil y razonablemente democrático o si todo el proceso no ha sido más que un ejercicio de maquillaje y relaciones públicas.

Palabras clave: Birmania, transición democrátca.

Abstract:
The objective of this paper is to consider if Burma has effectively initiated the transition towards a reasonable democratic civil regime or if the process has been nothing more than smoke screen and public relations campaign. This will be more evident once the seven steps designed in the roadmap put in place by the 2008 Constitution and celebrated in the 2010 elections are completed

Keywords: *Burma, democratic transition.*

Copyright © UNISCI, 2011.
The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI. *Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI.*

[1] Emilio de Miguel Calabria ocupa la segunda Jefatura de la Embajada española en Singapore. Email: emilio.demiguel@maec.es

1. Introducción

El objeto de este artículo es considerar si, una vez concluída la hoja de ruta de siete pasos, elaborada la Constitución de 2008 y celebradas las elecciones de noviembre de 2010, podemos considerar que Birmania ha iniciado efectivamente una transición hacia un régimen civil y razonablemente democrático o si todo el proceso no ha sido más que un ejercicio de maquillaje y relaciones públicas.

2. Khin Nyunt y la hoja de ruta de siete pasos

El 30 de agosto de 2003 el entonces Primer Ministro birmano, el General Khin Nyunt, anunció una hoja de ruta de siete pasos para la transición a una democracia disciplinada. Los siete pasos eran: 1) Convocatoria de la Convención Nacional, que estaba suspendida desde 1996; 2) Tras la convocatoria de la Convención la puesta en marcha paso a paso del proceso necesario para la emergencia de un sistema democrático disciplinado y genuino; 3) Elaboración de una nueva Constitución, conforme a los principios que haya establecido la Convención Nacional; 4) Referéndum para aprobar la nueva Constitución; 5) Celebración de elecciones a los cuerpos legislativos; 6) Constitución de los cuerpos legislativos; 7) Construcción de una nación democrática, moderna y desarrollada por los líderes elegidos y por el Gobierno.[2] La reacción más generalizada al anuncio, sobre todo en los medios occidentales y entre la oposición birmana, fue de escepticismo. No obstante, hubo quienes estimaron que tal vez la hoja de ruta anunciada ofreciera potencial real para el inicio de una transición democrática. Esta fue, entre otros, la opinión del Secretario General de NNUU Kofi Anan, quien estimó que la hoja de ruta tenía el potencial para generar cambios positivos[3]. El entonces Relator Especial de NNUU sobre la situación de los Derechos Humanos en Myanmar, Paulo-Sergio Pinheiro, ha contado cómo incluso los más escépticos dentro del sistema de NNUU debieron plegarse al optimismo allí reinante: "*He de confesar que desde el anuncio de la hoja de ruta de siete pasos en 2003 me mostré muy escéptico sobre ella y mis informes de ese período revelaban mi estado de ánimo de forma velada, para no tirar al bebé con el agua sucia tan pronto. La fórmula que decidí utilizar fue que la hoja de ruta de siete pasos podía ser el vehículo para una transición democrática al menos hasta el golpe contra Khin Nyunt. No quise contradecir a la comunidad internacional y a las NNUU que siguieron considerando que la hoja de ruta tenía algún valor para conseguir algo positivo en el país. Pero con eso, le atribuímos algo que la hoja de ruta no podía conseguir: la transición al constitucionalismo civil democrático.*"[4] El Profesor Pinheiro hace una distinción muy adecuada, que no conviene que perdamos de vista: una cosa son las intenciones que tenía el Primer Ministro Khin Nyunt en 2003 cuando presentó por primera vez la hoja de ruta, y otra cómo la hoja de ruta se ha realizado con Khin Nyunt fuera del poder.

Para entender cómo se llegó a la hoja de ruta, resulta instructivo hacer una pequeña cronología de los acontecimientos que la precedieron:

[2] Para ver la justificación de los siete puntos desde el punto de vista del régimen birmano puede consultarse la presentación que realizó el 27 de enero de 2004 el Vice-Ministro para Asuntos Exteriores de Birmania U Khin Maung Win en el Myanmar Institute of Strategic and International Studies.
[3] "Yearbook of the United Nations 2005"
[4] "The Myanmar's Road Map to the consolidation of military authoritarianism" por Paulo-Sergio Pinheiro, presentación en el seminario "Asia-Pacific Security Challenges", Praga 7-9 de septiembre de 2008.

- 4 de marzo de 2002: Se revela que uno de los yernos del ex-dictador Ne Win, Aye Zaw Win, había conspirado para derribar a la junta militar. Aye Zaw Win, el propio Ne Win y miembros de su entorno son puestos bajo arresto domiciliario.[5] Fue un episodio oscuro que probablemente tuviera más que ver con rivalidades empresariales entre el clan de Ne Win y los generales en el poder.

- 6 de mayo de 2002: Aung San Suu Kyi es liberada tras haber pasado 19 meses sometida a arresto domiciliario.

- 5 de diciembre de 2002: Muere el ex-dictador Ne Win, que llevaba desde marzo sometido a arresto domiciliario. Aunque desde finales de los noventa su influencia política había sido mínima, es de resaltar que no se le ofreció un funeral de estado y que sus ritos funerales quedaron reducidos al círculo más íntimo.

- 30 de mayo de 2003: Masacre de Depayin. El convoy en el que viajaba Aung San Suu Kyi es atacado por agentes instigados por el Gobierno. Se producen decenas de muertos. Tras la masacre Aung San Suu Kyi es detenida por el Gobierno y vuelve a sufrir arresto domiciliario.

- 16-17 de junio de 2003: Cumbre Ministerial de ASEAN, cuyo comunicado final hizo mención al incidente de Depayin,[6] algo poco habitual dada la reticencia de los países miembros a deliberar sobre los asuntos internos de sus socios. Un mes después de la Cumbre, Birmania liberó a 91 presos políticos.

- 25 de agosto de 2003: Khin Nyunt, el jefe de la inteligencia militar fue designado Primer Ministro. Dentro del régimen Khin Nyunt estaba considerado como un moderado. Habiendo estado más expuesto al exterior, era más sensible a la opinión internacional.

- 30 de agosto de 2003: Khin Nyunt anuncia la hoja de ruta de siete pasos.

Las lecturas sobre el significado del ascenso de Khin Nyunt y su hoja de ruta fueron muy diversas, yendo desde el escepticismo más radical hasta un cauto optimismo. Un punto que esas lecturas tuvieron en común fue que los cambios habían sido provocados por la dura reacción internacional a la matanza de Depayin.[7] Dado el secretismo del régimen, más compleja fue la interpretación que debía darse al nombramiento de Khin Nyunt como Primer Ministro. El periodista especializado en Birmania Bertil Lintner resumió el desconcierto de los analistas en el artículo "The military digs in for the long haul" que publicó "The Far Eastern Economic Review el 25 de septiembre de 2003:

[5] "Ne Win's legacy: Burma in shambles" por Richard S. Ehrlich, "The Washington Times", 21-12-2002.

[6] El texto del Comunicado dijo textualmente: "*Hemos debatido los recientes acontecimientos políticos en Myanmar, especialmente el incidente del 30 de mayo de 2003. Hemos tomado nota de los esfuerzos del Gobierno de Miyanmar por promover la paz y el desarrollo. A este respecto, instamos a Myanmar a que retome los esfuerzos por la reconciliación nacional y el diálogo entre todas las partes concernidas, conducentes a una transición pacífica a la democracia. Damos la bienvenida a las garantías dadas por Myanmar de que las medidas adoptadas tras el incidente son temporales y deseamos un pronto levantamiento de las restricciones a Daw Aun San Suu Kyi y a los miembros de la LND…*"

[7] A título de ejemplo, el International Crisis Group en su informe de abril de 2004 señaló: "*…la reestructuración del Gobierno y la "hoja de ruta" de siete pasos para la reforma constitucional y política que fueron anunciadas el pasado agosto como respuesta al rechazo internacional a los acontecimientos del 30 de mayo de 2003…*"

"¿Fue un ascenso, una descenso de rango o simplemente más es más humo y espejos? Más de tres semanas después de que el General Khin Nyunt hubiera sido nombrado Primer Ministro de Birmania el 27 de agosto [sic], *los analistas están todavía intentando adivinar el significado del movimiento. Los proponentes de la teoría del ascenso dicen que Khin Nyunt es más pragmático que sus conmilitones y que es más probable que Birmania progrese con él a cargo de los asuntos cotidianos. Señalan su "hoja de ruta" a la democracia del 30 de agosto como evidencia de su acercamiento más iluminado.*

Aquellos que piensan que fue degradado dicen que el puesto de Primer Ministro es en Buena medida un puesto ceremonial y que por tanto Khin Nyunt ha sido marginado. Pero la explicación más probable para el cambio, según los diplomáticos, es que se trató de una simple rotación de funciones. Añaden asimismo que los oficiales gobernantes de Birmania deben haber actuado bajo la creencia de que Khin Nyunt es visto como más aceptable por el mundo exterior que el principal líder del país- el General Than Shwe."[8]

De alguna manera hay una correlación entre el significado a dar a la hoja de ruta y el hecho de que la designación de Khin Nyunt como Primer Ministro fuera una degradación o un ascenso. En el primero de los casos, tendríamos que todo habría sido un ejercicio de relaciones públicas del régimen militar tras la masacre de Depayin. En el segundo tendríamos el ascenso del sector más moderado del régimen militar y la puesta en marcha con muchas cautelas de un camino hacia la transición democrática.[9] En todo caso, la cuestión ya es un poco ociosa toda vez que en octubre de 2004 Khin Nyunt fue depuesto y arrestado y el núcleo duro de la junta militar reasumió el control del poder.[10] Resulta interesante advertir que, a pesar del derrocamiento de Khin Nyunt, el General Than Swhe y su nuevo Primer Ministro Soe Win continuaron con la hoja de ruta. El hecho de que la hoja de ruta sobreviviese a su creador implicaría dos cosas: 1) Su establecimiento debió de haber sido acordado por el régimen en pleno, y no sólo por Khin Nyunt, de acuerdo con la tendencia del régimen militar birmano a buscar el consenso en la cúpula; 2) En consonancia con el punto anterior, cabe inferir que el componente de "maquillaje" del régimen de cara al exterior debió de estar presente desde el primer momento. Si además de la operación de relaciones públicas, la hoja de ruta aspiraba a ser la herramienta para una transición, es algo que ya estamos en situación de discernir, ahora que hemos llegado al séptimo de los pasos previstos. Para valorar la sinceridad de la hoja de ruta y adivinar hacia dónde se dirige Birmania, hay tres elementos clave: 1) La Constitución; 2) La legislación electoral y sobre partidos políticos; 3) La constitución de las instituciones tras las elecciones de noviembre de 2010. En su análisis no me detendré en las vicisitudes históricas de cómo se produjeron, sino en los resultados finales.

[8] Como puede apreciarse por la última frase, también Bertil Lintner se apunta a la tesis de que el motor de los cambios fue la reacción del exterior.

[9] En este sentido iban las reflexiones que se hacía Josef Silverstein en "Moving in two directions: where is Burma headed?", Legal Issues on Burma Journal, Un. 17, Abril de 2004.

[10] En diciembre de 2007 realicé una visita de trabajo a Birmania y la opinion generalizada de mis comunicantes (miembros de la comunidad diplomática y del sistema de NNUU) era que Than Shwe y su entorno nunca dejaron realmente las riendas del poder, aunque Khin Nyunt hubiera podido pensar que le habían otorgado más poder que el que realmente le habían dado. Khin Nyunt era visto por la cúpula del régimen como un "outsider" y despertaba recelos su control de aparato de inteligencia. Un indicio de la fragilidad de su control es la rapidez con la que Than Shwe desmontó sus redes de inteligencia en octubre de 2004.

3. La Constitución de 2008

La Constitución otorga desde sus primeros artículos un papel dirigente al Ejército. El Capítulo 1 establece que uno de los seis principios básicos es "*capacitar a los Servicios de Defensa para que puedan participar en el papel de liderazgo político nacional del Estado."* El art. 20 dice que las FFAA serán responsables de "*la no desintegración de la Unión*[11]*, la no desintegración de la solidaridad nacional y la perpetuación de la soberanía"* así como de la salvaguardia de la Constitución.

Estos principios genéricos se concretan en: 1) Presencia de representantes militares, designados por el Comandante en Jefe, en las asambleas legislativas nacional y regionales y en el Ejecutivo (art.14, art.109, art. 232); 2) Autonomía absoluta del Ejército en sus áreas de actuación[12]; 3) El Comandante en Jefe de las FFAA asumirá el poder si se declara el estado de emergencia a nivel nacional (art.40, art. 413 b)[13] y art. 419); 4) Facultades de supervisión y/o control sobre otros poderes del Estado[14]; 5) Jurisdicción propia (arts. 291, 292, 319 y 343[15]); 6) Control de facto sobre cualquier intento de enmendar la Constitución, ya que el art.436 introduce unas mayorías parlamentarias tales para enmendar la Constitución, que son inobtenibles sin el concurso de algunos de los diputados designados por las FFAA.

El juicio formulado por los distintos observadores sobre la Constitución de 2008 es casi sin excepción negativo. Susanne Prager Nyein la ha tachado de "*cubierta decorativa que*

[11] Uno de los argumentos utilizados para asentar la legitimidad de su poder durante el régimen de Newin (1962-1988) fue precisamente su papel como mantenedoras de la unidad nacional y su lucha contra las guerrillas secesioniastas étnicas. Ver "Legitimacy under Military regime: Burma" por Stephen McCarthy, Politics & Policy Vol. 38, Junio de 2010.

[12] Por ejemplo, el art.17 b) establece que "*En los ejecutivos de la Unión, las regiones, los estados, el territorio de la Unión, las zonas autónomas y los distritos, se incluirá al personal de los Servicios de Defensa, nombrado por el Comandante en Jefe de los Servicios de Defensa para asumir las responsabilidades de la defensa, la seguridad, la administración de fronteras, etc."* Es decir, no se deja al Poder Ejecutivo la facultad de designar al personal de Defensa. El art. 20 b) dice: "*Los Servicios de defensa tienen el derecho de administrar y decidir independientemente todos los asuntos de las Fuerzas Armadas."* El art.115 señala, por ejemplo, que cuando se forme una comisión parlamentaria para estudiar cuestiones de defensa y seguridad, se forme con los miembros de las FFAA designados como parlamentarios. El art. 208 otorga al Presidente la posibilidad de designar y cesar a los jefes de los cuerpos de los servicios civiles; significativamente no menciona a los militares.

[13] Para apreciar la amplitud de los poderes otorgados al Comandante en Jefe de los Servicios de Defensa, merece la pena transcribir el punto b) del artículo: "*El Presidente puede, si es necesario, promulgar una orden administrativa militar. En dicha orden los poderes y responsabilidades ejecutivos y los poderes y responsabilidades judiciales relativos a la paz y la tranquilidad de la comunidad y al mantenimiento de la ley y el orden serán atribuidos al Comandante en Jefe de los Servicios de Defensa. El Comandante en Jefe puede ejercer dichos poderes y responsabilidades por sí o facultar a una autoridad militar adecuada para que los ejerza."* El art. 419 va aún más lejos y señala que en tales casos se transfiere el poder soberano al Comandante en Jefe y éste "*tendrá derecho a ejercer los poderes legislativo, ejecutivo y judicial."* Asimismo el art. 420 le autoriza a suspender los derechos de los ciudadanos mientras dure el estado de emergencia.

[14] Por ejemplo, el art. 60 establece que el Presidente de la Unión sera elegido por un Colegio Electoral compuesto por tres grupos de electores. Uno de esos grupos será designado por el Comandante en Jefe de entre los miembros de las FFAA designados como parlamentarios en el Parlamento nacional o en los parlamentos regionales y estatales.

Más interesante aún es la institución del Consejo de Defensa y Seguridad Nacionales (art.201). El Presidente debe "*coordinarse*" con él en casos tales como la ruptura urgente de relaciones diplomáticas con un tercer país, la adopción de medidas militares en caso de agresión contra la Unión o la declaración del estado de emergencia. La Constitución no deja claro qué interpretación debe darse a esa "coordinación."

El Presidente deberá escoger a los Ministros de Defensa, Interior y Asuntos Fronterizos de entre una lista de personal apropiado que le proporcione el Comandante en Jefe (art.232).

[15] Este artículo señala que la decisión del Comandante en Jefe de los Servicios de Defensa es "*final y concluyente*" en materia de administración de la Justicia militar.

codificará el predominio del Ejército dentro de un sistema político "civilizado" comparable a la Constitución de 1974"[16]. El Burma Lawyers' Council considera que no es más que un intento de preservar la hegemonía militar en el país bajo el manto de un marco institucional y unas elecciones fraudulentas[17]. El ex-Relator Especial para los Derechos Humanos en Birmania, Paulo-Sergio Pinheiro, la ha tildado de "*ardid*" para "*afianzar"* la dictadura militar birmana[18]. En sentido similar se pronuncia el Representante Especial del Secretario General de NNUU para los Derechos Humanos en Camboya, Yash Ghai, quien considera que la razón de ser primordial de la Constitución es "*perpetuar el predominio del Ejército."*

El breve repaso que hice anteriormente de la Constitución permite ver que esas opiniones son acertadas. La Constitución de 2008 otorga a las FFAA un papel de garantes y supervisoras del sistema que las coloca de hecho por encima de la Constitución. La impresión de que la Constitución sólo busca transformar el sistema para que todo siga igual se ve corroborada cuando examinamos la legislación relativa a los partidos políticos y al proceso electoral.

La Constitución dedica su Capítulo X a los partidos políticos. Los artículos 404 y 405 circunscriben el marco al que se debe restringir la ideología de los partidos: 1) Tener entre sus objetivos el mantenimiento de la Unión, de la solidaridad nacional y la preservación de la soberanía; 2) Ser leales al Estado; 3) Aceptar un sistema democrático multipartidista y disciplinado. En principio estos artículos no son excepcionales. La Constitución española en su artículo 6 también obliga a los partidos políticos a respetar la Constitución y las leyes.

El artículo 407 señala las circunstancias en las que se puede disolver gubernativamente un partido político: 1) Que tenga contactos con grupos insurgentes en rebelión contra la Unión[19]; 2) Que tenga contactos con grupos terroristas; 3) Que reciba ayuda de gobiernos extranjeros, asociaciones religiosas u otras asociaciones y personas extranjeras; 4) Que use la religión con fines políticos; 5) Que sea declarado asociación ilegal conforme a la Ley. El punto 3) introduce un hándicap importante para los nacientes partidos de oposición al privarles de una fuente clave de apoyo, el extranjero. El punto 4), cuyo tenor puede ser tan amplio como se quiera, posiblemente este pensado para evitar algún tipo de colusión entre la Sangha budista y la oposición[20]. El punto 5) es un peligroso cajón de sastre que queda abierto a cualquier arbitrariedad.

4. La legislación electoral y las elecciones de noviembre de 2010

En marzo de 2010 se promulgaron las leyes que regirían las elecciones previstas para antes de final de año. Las leyes fueron cinco: 1) La Ley de la Comisión Electoral de la Unión; 2) La

[16] "Expanding Military, Shrinking Citizenry and the New Constitution in Burma" por Susanne Prager Nyein, Journal of Contemporary Asia, Noviembre de 2009.
[17] Ver el núm. 30 (agosto de 2008) de "LawKa PaLa- Legal Journal on Burma" que publica el Burma Lawyers' Council.
[18] "The Myanmar's Road Map to the consolidation of military authoritarianism" por Paulo-Sergio Pinheiro, presentación en el seminario "Asia-Pacific Security Challenges", Praga 7-9 de septiembre de 2008
[19] Este supuesto emana claramente de la conflictiva Historia que han conocido las relaciones entre el Estado central y las minorías étnicas de la periferia desde su independencia.
[20] Recuérdese el papel clave que jugó la Sangha en las manifestaciones de septiembre de 2007. Asimismo cabe reseñar que la costumbre de que los monjes vayan cada mañana por los hogares pidiendo limosna, hace de ellos unos propagandistas políticos en potencia. A esas dos consideraciones, relacionadas con la religión budista, cabría añadir otra: alejar el peligro de que la minoría musulmana se organice en un partido político confesional.

Ley sobre el Registro de Partidos Políticos; 3) La Ley para las Elecciones al Parlamento Nacional; 4) La Ley para las Elecciones a la Cámara Alta; 5) La Ley para las Elecciones a los Parlamentos Regionales/Estatales.

Siguiendo la tónica establecida por la Constitución, las leyes aprobadas en marzo de 2010 introdujeron importantes restricciones al normal funcionamiento de los partidos políticos. En primer lugar, están las restricciones a la membresía. Las siguientes categorías de personas tienen vedado el ingreso o la permanencia como miembros de un partido político[21]: 1) Los presos que hayan sido sentenciados[22]; 2) Los religiosos de cualquier religión no pueden pertenecer a partidos políticos ni votar[23]; 3) Los funcionarios; 4) Los ciudadanos extranjeros; 5) Quienes pertenezcan a grupos que luchen contra la Unión, a grupos terroristas y a grupos declarados ilegales[24]. A lo anterior hay que añadir que las leyes no prevén la posibilidad de que los birmanos del exterior puedan votar. No todas las legislaciones permiten el voto de los ciudadanos residentes en el extranjero. En el caso birmano cabe pensar que detrás de esta prohibición hay un designio político, toda vez que lo más probable es que estos emigrantes votasen contra el régimen. La inmigración, según estimaciones de la Organización Internacional de las Migraciones, afecta al 4% de los 56 millones de habitantes del país[25] Los motores de la inmigración son la persecución política y la pobreza.

El art. 6 de la Ley obliga a los partidos a asumir una serie de compromisos de carácter ideológico y operativo. Algunos de los compromisos se limitan a recoger los ya establecidos en los arts. 404 y 405 de la Constitución. Otros van más allá. Por ejemplo, el punto 4 obliga a los partidos a comprometerse a no producir escritos ni dar discursos que alienten los sentimientos religiosos y étnicos, de manera que puedan crear disturbios y que puedan tener un impacto sobre la dignidad y la moral. El punto 6 del artículo detalla con precisión la prohibición contenida en la Constitución de que reciban ayuda de asociaciones extranjeras o grupos religiosos: dicha prohibición se extiende al uso de dinero, terrenos, edificios, vehículos y bienes.

En opinión del analista Richard Horsey, la Ley sobre el Registro de Partidos Políticos de 2010 es "*sustancialmente más restrictiva*" que la de 1988[26]. El juicio de Benjamin Zawacki, un experto sobre Birmania de Amnistía Internacional, es más duro todavía: "*Las disposiciones de estas leyes están en clara violación de los principios y estándares de derechos humanos, y cuando se ven en su conjunto, atacan claramente las tres libertades de expresión, reunión pacífica y asociación.*[27]*"* El Asistente al Secretario de Estados Unidos,

[21] Art. 4 de la Ley sobre el Registro de los Partidos Políticos.
[22] Amnistía Internacional estima en 2.200 el número de presos políticos en el país, presos que se han visto privados de participar en el proceso político.
[23] Esta disposición se corresponde con la práctica habitual en Birmania. No obstante, otros países budistas theravadas vecinos no siguen una práctica tan restrictiva. La legislación thailandesa no impide a los monjes ser miembros de partidos políticos ni les prohíbe votar. Igualmente, la legislación camboyana les permite pertenecer a partidos políticos y votar, aunque les prohíbe realizar actividades políticas.
[24] En virtud de esta disposición se priva de la posibilidad de pertenecer a un partido político, por ejemplo a los miembros de grupos insurgentes de las minorías étnicas que no hayan firmado una tregua con Rangún y a los miembros de grupos opositores en el exilio como la All Burma Students Democratic Front.
[25] Véase www.iom.int/jahia/Jahia/myanmar.
[26] "Preliminary Analisis of Myanmar's 2010 Electoral Laws" por Richard Horsey, Conflict Prevention and Peace Forum, marzo de 2010.
[27] "Myanmar's 2010 elections: a human rights perspective" por Benjamin Zawacki, openDemocracy, 30 de Julio de 2010

Philip J. Crowley, dijo que la Ley "*se burla del proceso democrático y asegura que las próximas elecciones carecerán de credibilidad.*[28]"

Los recelos sobre la libertad de las elecciones que pudiera despertar la Ley sobre el Registro de Partidos Políticos, se ven amplificados por la lectura de la Ley de la Comisión Electoral de la Unión. Dicha Ley establece que será la Junta militar quien designe a los miembros de la Comisión Electoral y dota a ésta de amplios poderes: delimitación de las circunscripciones electorales; establecimiento de las listas de votantes; capacidad de postponer o suspender las elecciones en un distrito por razón de desastre natural o de inseguridad; establecimiento de tribunales electorales para que juzguen las reclamaciones que se produzcan. Las decisiones de la Comisión Electoral sobre disputas electorales que se produzcan son finales e inapelables. Más preocupante todavía es el punto k del art. 8 que la faculta para "*supervisar, ordenar la supervisión y guiar a los partidos políticos para que conduzcan sus actividades conforme a la Ley.*"

El marco legislativo analizado no permite albergar muchas esperanzas de que el proceso de transición birmano vaya a desembocar en una democracia genuina. Aun así hay autores como Richard Horsey que tratan de ver el vaso medio lleno, a pesar de que apenas tiene gotas de agua: "*Estas elecciones, aunque no serán libres y justas, sin embargo representan el cambio político más importante en una generación. Se creará un nuevo espacio político- por constreñido que esté- junto con una clase nueva de instituciones estatales. El envejecido liderazgo militar entregará las riendas del poder a una nueva generación.*[29]" El International Crisis Group concurre con Horsey en que tal vez se haya abierto una ventana de oportunidad como no se había abierto en 20 años: "*Con el General Than Shwe entretando el poder a una nueva generación de líderes, hay una ventana para influir sobre la futura dirección del país.*[30]"

Aunque lo habitual es que el analista de la cuestión birmana acabe cayendo en el escepticismo, merece la pena terminar este artículo considerando si los resultados de las elecciones de noviembre de 2010 y la puesta en marcha de las nuevas instituciones, permiten albergar la esperanza de que el cambio político al que alude Horsey, por más que sea cosmético, puede terminar adquiriendo vida propia y romper el corsé estrecho que le han diseñado los militares.

La campaña electoral de 2010 fue aún menos libre e imparcial que la de las elecciones de 1990 que dieron una abrumadora e inesperada victoria a la Liga Nacional por la Democracia de Aung San Suu Kyi. Aparentemente, esta vez la Junta militar estaba decidida a no dejarse sorprender. En una rueda de prensa concedida el 20 de octubre, el Relator Especial de NNUU para los Derechos Humanos en Birmania, Tomás Ojea Quintana, afirmó que "*las condiciones no muestran que las elecciones vayan a ser incluyentes, libres e imparciales. El potencial para que estas elecciones traigan un cambio significativo y una mejora en la situación de los derechos humanos en Myanmar sigue siendo dudoso*[31]". Al día siguiente de las elecciones, el Secretario General de NNUU, Ban Ki-Moon, declaró que las condiciones en las que se habían desarrollado no habían sido lo suficientemente "*incluyentes, participativas y transparentes*"[32]. El Presidente Obama en un discurso ante el Parlamento indio ese mismo día dijo que las elecciones no habían sido libres ni imparciales y acusó al régimen militar de

[28] Agence France Presse, 10 de marzo de 2010.
[29] "Preliminary Analysis of Myanmar's 2010 Electoral Laws" por Richard Horsey.
[30] "Myanmar's post-election landscape", International Crisis Group, marzo de 2011.
[31] The New York Times, 21 de octubre de 2010.
[32] BBC News, 8 de noviembre de 2010.

haber "robado" las elecciones[33]. Incluso alguien tan patentemente optimista como Richard Horsey se vio obligado a reconocer que "*la votación tuvo lugar en una atmósfera pacífica y algo apagada, pero se vio teñida por lo que parece ser una manipulación masiva del voto.*[34]"

A las elecciones concurrieron 40 partidos, que cabría clasificar en tres categorías: 1) El oficialista Union Solidarity and Development Party, que se benefició de los medios del movimiento de masas creado por el régimen, la Union Solidarity and Development Association[35]; 2) Los partidos pro-democráticos, tales como 888 Generation Student Youth o la National Democratic Force, compuesto por ex-miembros de la NLD discrepantes de la decisión de su liderazgo de no concurrir a las elecciones. Estos partidos acusaron la escasez de medios y la dificultad de darse a conocer a los electores; 3) Los partidos de las minorías étnicas, que en general pueden considerarse cercanos a los postulados ideológicos de los partidos pro-democráticos. Obtuvieron resultados algo mejores que los anteriores, sobre todo en las elecciones regionales, como era de esperar dado su mayor arraigo. Fuera de esta tipología queda el National Union Party (NUP), que resulta inclasificable. El NUP fue el partido que el régimen militar formó en 1990 para concurrir a las elecciones y que fue duramente derrotado por la NLD. Sigue abogando por la vía birmana hacia el socialismo, la ideología oficial de la desprestigiada dictadura de Ne Win. Existe la duda de si acabará integrándose en la USDP o si tratará de establecer una tercera vía entre los partidarios del régimen y los más moderados de entre los partidos pro-democráticos[36].

5. Tras las elecciones

Los resultados oficiales de las elecciones fueron anunciados el 18 de noviembre. El oficialista Union Solidarity and Development Party conquistó 259 escaños de los 326 escaños que se disputaban en la Asamblea de los Pueblos y 129 de los 168 en la Asamblea Nacional, así como 496 de los 662 disputados en las Asambleas regionales y estatales. A título de comparación, el segundo partido más votado, el National Unity Party, obtuvo respectivamente 12, 5 y 46 escaños; y el tercero, el Shan Nationalities Democratic Party, 18, 3 y 36. En la composición final de la Asamblea del Pueblo, el USDP controla el 59% de los escaños, lo que sumado al 25% de puestos reservados al Ejército, da al régimen control sobre casi el 85% de los escaños de la cámara. Prácticamente las mismas cifras se repiten en la Asamblea Nacional (58 y 25%).

Estas mayorías tan abultadas colocan en manos de la USDP los siguientes poderes: 1) Poder designar a dos de los componentes de la terna (el tercero lo elegirán los militares) que se somete al colegio electoral presidencial para que elija al Presidente de la Unión. Dada la mayoría que tiene la USDP en ambas cámaras, la designación del Presidente le corresponde

[33] Voice of America News, 8 de noviembre de 2010.
[34] "Outcome of the Myanmar elections", por Richard Horsey, 17 de noviembre de 2010
[35] El USDP fue creado en marzo de 2010 y fue visto desde el primer momento por los observadores como el sucesor de la Union Solidarity and Development Association, movimiento de masas fomentado por el régimen militar, que lo creó en 1993. Siempre sospecharon los analistas que cualquier transición hacia un gobierno civil se haría por el intermedio de la USDA. El USDP fue fundado por el entonces Primer Ministro de Birmania, Thein Sein, y contaba entre sus miembros a otros prohombres del régimen como el Ministro de Agricultura e Irrigación, Htay Oo, o el Primer Secretario del State Peace and Development Council (nombre oficial de la Junta militar) Thiha Thura Aung Mynt Oo.
[36] Aunque solo haya obtenido el 5% de los escaños, logró el 23% de los votos, un porcentaje similar al que había obtenido en 1990. Sorprende un porcentaje tan grande de votos, cuando no era el partido promovido por el régimen, ni el partido del movimiento pro-democrático.

en la práctica; 2) En conjunción con los parlamentarios militares, puede enmendar la Constitución. Por otra parte, el hecho de que los demás partidos juntos no lleguen al 25% de los escaños de la cámara, les impide: 1) Bloquear las enmiendas constitucionales; 2) Iniciar el proceso de destitución del Presidente; 3) Bloquear el proceso de destitución del Presidente; 4) Convocar una sesión especial de las cámaras.

El 31 de enero de 2011, casi tres meses después de las elecciones y dos meses y medio después del anuncio de los resultados oficiales, se reunió el Parlamento por primera vez. La demora en su convocatoria es sintomática de la importancia que se le atribuye. Otro indicio de lo que se espera de él, son los primeros nombramientos que ha realizado:

- Para el puesto de portavoz de la Asamblea Nacional fue elegido el anterior número tres de la Junta militar, el General Thura Shwe Man y para la Asamblea de los Pueblos el Ministro de Cultura Khin Aung Myint.

- La terna de candidatos a la Presidencia, que escogió el Parlamento, estaba compuesta por el Primer Ministro y presidente del USDP, Thein Sein, el miembro del USDP perteneciente a la minoría shan, Sai Muak Khan[37], y el Primer secretario en la Junta militar, Tin Aung Myint Oo. El Colegio Presidencial eligió a Thein Sein como Presidente.

6. Conclusión

La impresión es que con 20 años de retraso el régimen militar ha conseguido el objetivo que buscaba en 1990: la "civilización" del régimen y la adopción de los elementos tradicionales de una democracia (Constitución, Parlamento, elecciones), mientras que los militares mantienen el poder, aunque de una manera menos ostensible que en el pasado. Es pronto para decir si se generarán derivas que no estaban previstas en el guión original que acaben llevando al país por sendas inesperadas. No es imposible, pero resulta difícil, dado el grado de control de la situación y de los tiempos y la cohesión que han demostrado los generales que dirigen el país.

[37] Sai Muak Khan es un medico sin experiencia política. Su nombramiento hay que verlo como un guiño meramente simbólico a las minorías étnicas.

KIRGUISTÁN: ¿TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA O DESCENSO AL CAOS?

Luis Sánchez[1]
UNED

Resumen:
Kirguistán se ha situado, en los últimos tiempos, en el foco de la atención internacional. En abril de 2010, revueltas populares consiguieron de nuevo - como sucedió en marzo de 2005 -, destruir por completo un régimen político que había estado consolidándose durante los cuatro años anteriores. Actualmente, el país está inmerso en un proceso de transición dirigido por la primera mujer que ha accedido a la presidencia en toda Asia Central, Rosa Otunbaeva, con un programa reformista que, asimismo, es inédito en la región, al favorecer el parlamentarismo frente al presidencialismo como opción política. Sin embargo, son muchos los retos que afronta este proceso, como se ha podido observar con el estallido de violencia que asoló el sur del país en el mes de junio, y en las diversas sumas de intereses, tanto internos como externos, que podrían dinamitar este proceso. Sería, por tanto, deseable que la comunidad internacional ofreciera su apoyo a esta experiencia progresista en una región de un interés estratégico vital tanto en cuestiones como el desarrollo del conflicto afgano, la extensión del islamismo extremista, la gestión de los recursos energéticos, la proliferación del narcotráfico y la consolidación de la democracia en la región.

Palabras clave: Kirguistán, transición democrática, Asia Central, conflicto.

Title in English: *Kyrgyzstan: democratic transition or descent to the chaos?*

Abstract:
The Central Asian republic of Kyrgyzstan has been placed, in recent times, in the focus of international attention. In April 2010, popular revolts succeeded, again – as in March 2005 - to completely destroy a political system that was been consolidating for at least the previous four years. Currently, the country is undergoing a transition process led by the first woman to be president across Central Asia region, Rosa Otunbaeva, with a reformist program, also unprecedented in the region, which tries to promote parliamentarism against presidentialism as political option. However, there are many challenges facing this process, as has been observed in the outbreak of violence that ravaged the south of the country in June, and with various amounts of interest, both internal and external, that could blow up this process. It would, therefore, desirable that the international community could offer their support to this experience in a region of vital strategical interest in issues such as development of the Afghan conflict, the spread of extremist Islam, the management of energy resources, the proliferation of drug trafficking and the consolidation of democracy in the region.

Keywords: *Kyrgyzstan, democratic transition, Central Asia, conflict.*

Copyright © UNISCI, 2011.
Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

[1] Luis Sánchez Segovia es estudiante de doctorado en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). E-mail: manaschi@yahoo.com

1. Introducción

Kirguistán se convirtió, durante los años noventa, en la excepción dentro del espacio ex soviético; alejándose de las tendencias continuistas con el régimen anterior, el presidente Askar Akaev inició un proceso reformador que metió a la república de lleno en el ámbito económico del libre mercado y, previsiblemente, en el de la democracia política. En el campo de las libertades públicas, Kirguistán gozó de unos derechos impensables en el resto de Asia Central, con una prensa relativamente libre y una actividad sociopolítica que vio nacer una incipiente sociedad civil.

Sin embargo, con el transcurrir de la década, las tendencias autoritarias de Akaev se hicieron evidentes, creciendo tanto el descontento público como el aislamiento del régimen. El nepotismo y otros hábitos corruptos fueron las principales quejas que llevaron a una oposición normalmente fragmentada a unirse contra el presidente, que afrontó una serie de protestas que finalmente acabaron expulsándolo del poder en marzo de 2005.

La llegada a la presidencia de Kurmanbek Bakiev supuso una renovación de las aspiraciones democráticas de gran parte de la población, así como de la comunidad internacional. Desde el punto de vista regional, este abrupto cambio de régimen cayó como un jarro de agua fría; después de las llamadas "revoluciones de colores" que triunfaron en las repúblicas ex soviéticas de Ucrania y Georgia, el derrocamiento de Akaev introdujo en la región el temor a una expansión de los intereses occidentales y el asentamiento de unas prácticas democráticas que claramente desentonan en Asia Central.

Estos temores resultaron infundados, ya que Bakiev pronto comenzó, primero, a retrasar las reformas prometidas en 2005 para, más tarde, utilizar abiertamente las instituciones estatales para su provecho. La extensión de la corrupción llegó a cotas altísimas, con la particularidad de que, además, el presidente fue acaparando para su entorno más cercano la dirección tanto de las instituciones oficiales como de las empresas más lucrativas del país.

En un nuevo golpe de mano, en el mes de abril de 2010, numerosos grupos de personas se enfrentaron a las fuerzas de seguridad en revueltas populares masivas. La huída de Bakiev dejó un vacío de poder ocupado rápidamente por una coalición opositora encabezada por Rosa Otunbaeva. A pesar de las dificultades de aunar los intereses de los diferentes líderes opositores, el nuevo gobierno provisional se dispuso, en primer lugar, a estabilizar la situación y, después, a iniciar rápidamente un proceso reformador que supera con creces el planteado en las reivindicaciones de 2005.

Otunbaeva ha sido capaz de mantener una cierta unidad en el gobierno provisional, así como de sacar adelante un referéndum en el que se ha aprobado una nueva Constitución que pretende afirmar el parlamentarismo en el país y restringir el poder presidencial, una característica común en toda la región de Asia Central. Sin embargo, no son pocos los desafíos que enfrenta este proceso; existen muchas resistencias internas que pueden dinamitarlo, como la conflictividad social, cuyo punto álgido se vivió en el mes de junio en el sur del país y que ha dejado cientos de muertos y casi medio millón de refugiados; asimismo, existen también solidaridades con el ex presidente que está aún por ver dónde se sitúan finalmente. Por otro lado, es posible que tendencias externas, sobre todo las regionales y contrarias a las nuevas reformas parlamentarias, puedan influir a la hora de condenar el proceso y llevarlo hasta un punto muerto.

Sin embargo, el simple hecho de que se haya iniciado un proceso como este en pleno corazón de Asia Central, debería movilizar los esfuerzos de la comunidad internacional interesada en que los hábitos democráticos se afiancen en la región, de que prácticas como la corrupción y el nepotismo vayan siendo desechadas de la sociedad, y de que existe mayores niveles de respeto hacia los derechos humanos. Estas ganancias sociopolíticas para la población centroasiática jugarían, con toda seguridad, un papel muy importante a la hora de asegurar la estabilidad de la región. El apostar por los regímenes fuertes ha sido frecuente por parte de Occidente, en la seguridad de que mantendrían esa deseada estabilidad en regiones potencialmente inestables; ejemplos como el de Kirguistán deberían hacernos recapacitar sobre cambiar nuestros signo de apuesta hacia regímenes realmente democráticos, aunque sea un camino más difícil y arriesgado.

2. El desmoronamiento del régimen de Bakiev

Kurmanbek Bakiev inició su mandato en marzo de 2005 con el apoyo de gran parte de la población y con un aparente consenso de la clase política. Las reivindicaciones que acompañaron las manifestaciones anti-Akaev estaban en la mira de todo el país, deseoso de abandonar los excesos de la corrupción y encaminarse hacia un mejor nivel socioeconómico.

Sin embargo, las reformas incluidas en dichas reivindicaciones se fueron retrasando y Bakiev fue mostrando cada vez una mayor reticencia a aplicarlas; tras diversos episodios muy tensos entre el presidente y el resto de actores políticos y sociales, Bakiev terminó dando un golpe de mano en 2007 que prácticamente eliminó a la oposición. Con el apoyo incondicional del Tribunal Constitucional, reformó la Constitución a su conveniencia y transformó el sistema electoral para basarlo en listas de partido, consiguiendo una mayoría inmensa en el nuevo Parlamento con su recién creado partido *Ak-Yol* tras las elecciones de diciembre de ese año. De esta manera, Bakiev afianzó su posición en las instituciones y comenzó un proceso de cooptación y de eliminación de rivales virtuales, enmarcándose de esta manera en el contexto general de la región, donde predomina el presidencialismo de tendencia autoritaria.

Entonces, ¿cómo es posible que este régimen, cimentado durante al menos cuatro años, se desmoronara en una sola mañana? Es evidente que no existe una sola razón, aunque apuntaré aquí algunas de las más importantes, y que pueden influir de manera determinante en el desarrollo de los procesos que se den en el país a partir de ahora.

2.1. La sociedad en rebelión

A pesar de que el factor social indudablemente ejerció un papel muy importante en los sucesos de 2005, es evidente que la labor fundamental que terminó destruyendo el régimen de Akaev fue el trabajo de políticos y grupos de oposición. Durante meses, varias coaliciones opositoras organizaron manifestaciones de protesta en diferentes partes del país, que confluyeron en la capital, Bishkek, para concluir con el desmoronamiento del régimen.

En 2010, sin embargo, los sucesos se desarrollaron de una forma mucho más rápida y, a pesar de que fueron una sorpresa para gran parte de la población, el continuo deterioro de las condiciones socioeconómicas de la sociedad en Kirguistán no presagiaba nada bueno desde hacía ya tiempo. El drástico descenso en el nivel de vida que ha tenido lugar durante los últimos años en Kirguistán ha venido soliviantando a la población, que ha ido asistiendo a un empobrecimiento generalizado; uno de los últimos motivos de enfado popular fueron los

incrementos en las tarifas domésticas de la electricidad, agua, gas y calefacción que entraron en vigor el 1 de enero de 2010 - aunque fueron anunciados meses antes -; un simple ejemplo: un kilowatio costaba en 2009 0,70 *som* (0,010 €) para pasar a 1,5 *som* (0,025 €), más del doble de la tarifa anterior[2]. Y esto contando con que apenas hace veinte años, durante la época soviética, estos servicios eran gratuitos para el consumidor doméstico.

En este sentido, el sector eléctrico ha sido uno de los que más fueron alimentando el descontento popular contra Bakiev; desde 2008 el país ha sufrido continuos cortes de electricidad[3], con las consiguientes molestias y perjuicios para la población y los empresarios. Asimismo, el hecho de que Kirguistán es un país rico en fuentes hídricas de las que se podría incluso exportar energía hidroeléctrica, pero que no cuenta con las infraestructuras adecuadas, ha hecho que este sector centrara gran parte de las críticas contra el régimen de Bakiev. Pero no es suficiente limitar el descontento a este sector, sino que el deterioro económico llegó a alcanzar a todos los aspectos de la vida diaria, con enormes subidas en los precios de productos básicos y alimentarios, haciendo difícil la subsistencia familiar en muchas partes del país. [4]

Asimismo, unido al deterioro de las condiciones de vida diarias, otro factor de descontento importante fue el la percepción generalizada de una corrupción extendida y centrada en el círculo más cercano del Presidente Bakiev.

2. 2. La corrupción como actor político

En todas las repúblicas centroasiáticas, la corrupción ha llegado a convertirse en un mal endémico en todos los niveles de la sociedad, desde su empleo para simples trámites hasta alcanzar las más altas jerarquías estatales. Kirguistán no es una excepción a este hecho y, a pesar de las primeras percepciones post-soviéticas, las diferentes prácticas corruptas no han hecho sino aumentar, tal y como muestran informes como los realizados por *Transparency International*, que otorga al país, en el año 2010, el puesto nº 164 de un total de 178.[5]

Sin embargo, a pesar de que la población esté en cierta manera acostumbrada a este tipo de prácticas, la mezcla de una situación socioeconómica desastrosa con la necesidad de pagar sobornos y la seguridad de que las élites políticas se benefician ampliamente del empleo de estas prácticas, es un cóctel explosivo que en Kirguistán ha demostrado, por dos veces, que puede servir de catalizador violento capaz de derrocar regímenes en horas.

En el caso de Bakiev, el mayor número de críticas se centró en su entorno familiar más cercano; con una amplia familia de ocho hermanos (incluido él), prácticamente todos ellos fueron encumbrados a puestos de diversa responsabilidad en los órganos estatales. Kanybek Bakiev ocupó cargos en la administración local de su región de origen de Jalalabad; Akmal se encargó de las relaciones comerciales de Kirguistán con China; Yusup fue presidente del Fondo Republicano del Ministerio de Ecología y Situaciones de Emergencia; Marat tuvo durante varios años el cargo de embajador en Alemania; Ajmat se ocupaba, oficialmente, de negocios empresariales privados, aunque era reconocida su potestad en los asuntos oficiales

[2] Danish Board of District Heating: "Kyrgyzstan: tariffs for electricity and heat, rising sky-high", 2 de diciembre de 2009, en http://www.dbdh.dk/artikel.asp?id=1874&mid=9

[3] Wood, Davida: "Electricity Plays Key Role in Kyrgyzstan Uprising", *World Resources Institute* (abril 2010), en http://www.wri.org/stories/2010/04/electricity-plays-key-role-kyrgyzstan-uprising

[4] ICG: "Kyrgyzstan: a Hollow Regime Collapses", *International Crisis Group Asia Briefing,* nº 102 (27 de abril de 2010).

[5] *Transparency International Corruption Perceptions Index 2010*, en http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results

en la región de Jalalabad[6]; y, finalmente, Janyshbek era la persona encargada de la Seguridad Nacional en diferentes puestos de la administración. Además, los dos hijos del presidente Kurmanbek Bakiev también fueron ocupando puestos importantes en las instituciones: Marat en el ámbito de la Seguridad Nacional y Maksim en el de las finanzas, llegando a controlar un organismo creado especialmente para controlar todo el flujo de capital extranjero que entraba en el país.

De esta manera, se hacía evidente que Bakiev había iniciado una carrera alejada de aquellas promesas reformistas de 2005, y que se encaminaba decididamente hacia los objetivos de los regímenes presidencialistas autocráticos y dinásticos habituales de la región centroasiática. Con el control del Parlamento tras las reformas electorales de 2007 y con los principales sectores financieros y militares bajo el control de familiares leales, Bakiev pretendía consolidar definitivamente su control del país.

2.3. Represión policial y deserción militar

Estos dos factores anteriores habían llevado a la población a un límite psicológico y de resistencia vital que era difícil de mantener. Sin embargo, el estallido final que provocó la caída del régimen de Bakiev tuvo que ver con la reacción que éste tuvo ante una más de las manifestaciones a las que el país ha asistido desde hace más de cinco años.

A principios de abril, mientras el presidente se encargaba de legitimar su posición a través de una *Asamblea del Acuerdo*, tímidos intentos opositores trataban de organizar reuniones paralelas que el gobierno quiso desmontar por medio de la detención de varios líderes opositores importantes, como Almazbek Atambaev o Temir Sariev.

No obstante, fue la detención de Bolot Sherniyazov - también político de la oposición - en Talas el día 6 de abril, la que extendió la rebelión en la ciudad, que asistió a unos enfrentamientos entre policía y manifestantes como no se habían conocido antes en el país; después de todo un día de conflicto, el resultado fue de varias decenas de heridos[7], algunos de ellos graves, lo que exacerbó aún más las ansias de revancha popular, extendiéndose el conflicto a Bishkek el día siguiente. La revuelta popular, que fue aumentando según crecían los rumores sobre la actuación policial, entró en una espiral de descontrol al no haber líderes políticos que pudieran dirigirse a las masas, que desataron toda su furia contra las instituciones.

Aunque posiblemente no totalmente espontáneas[8], las manifestaciones que comenzaron a organizarse el día 7 de abril en Bishkek se fueron nutriendo de personas que empezaban a conocer la represión sufrida el día anterior en Talas. Sin embargo, los primeros grupos que se aproximaron a la residencia presidencial se encontraron también con una férrea resistencia militar, que usó fuego real y a francotiradores[9] para dispersar a la multitud. Lejos de convencerles de abandonar sus intenciones, la caída de las primeras víctimas alentó la ira de muchos manifestantes que, con armas propias o tomadas a las fuerzas de seguridad, atacaron insistentemente a éstas, terminando por hacerlas retirarse.

[6] Shishlin, Vladimir: "Бакиев, семья, сделка (Bakiev, familia, acuerdo) ", *Interfax*, 13 de Abril de 2010, en http://www.interfax.ru/politics/txt.asp?id=132181

[7] 24.Kg News Agency: "Over 40 persons injured in Talas (Kyrgyzstan)", *24.kg news agency*, 07/04/2010, en http://eng.24.kg/community/2010/04/07/10860.html

[8] Hay dudas, por ejemplo, sobre de dónde salieron las armas que usaron ciertos grupos de ciudadanos desde los primeros momentos del conflicto.

[9] Marat, Erica: "Bakiyev, the security structures, and the April 7 violence in Kyrgystan", *Central Asia Caucasus Analyst*, vol.12, nº 8 (04/28/2010), p. 6, en: http://www.cacianalyst.org/?q=node/5316

En pocas horas, las víctimas mortales del conflicto fueron aumentando vertiginosamente hasta alcanzar casi el centenar, un hecho realmente inaudito en esta normalmente tranquila república. Tanto la enorme violencia desatada como el uso de esa fuerza por las autoridades han supuesto un muy peligroso precedente para el país, que ya ha asistido con posterioridad a otro acceso de violencia brutal.

Es evidente que el ejército y los servicios especiales podrían haber aplastado a los manifestantes tarde o temprano. Sin embargo, y a pesar de las primeras actuaciones de las fuerzas de seguridad, los estamentos militares del país estaban, desde hacía tiempo, alejados del régimen de Bakiev. Éste había iniciado una campaña de desmantelamiento de varios organismos militares como la Guardia Nacional o la Agencia de Control de Drogas, mientras que formó unidades especiales para proteger a importantes cargos políticos, por ejemplo[10]. Asimismo, el absoluto control de Janyshbek Bakiev sobre las instituciones militares suponía una enorme contrariedad para gran parte de los altos mandos del país.

De esta manera, apenas unas horas después de los incidentes en Bishkek, y con Bakiev ya huido de la capital, el ejército en bloque se situó al lado de los políticos opositores que formaron inmediatamente el Gobierno Provisional. En este hecho tuvo mucha importancia la posición de Ismail Isakov, un popular general que se encontraba encarcelado en ese momento por su oposición a las políticas de Bakiev; Isakov, con gran prestigio en el ejército del país, asumió el control de las fuerzas de seguridad el mismo día 8 de abril.

El papel que jugaron los militares y la policía en la represión de los manifestantes significará un hándicap importante para recuperar la confianza de la población, toda vez que el ejército, prácticamente al margen de la política nacional hasta ahora, se ha situado en una posición que aún está por ver en qué desemboca.

2.4. Las conjeturas extrajeras

A todos estos factores internos, que jugaron un indudable papel en la caída del régimen de Bakiev, muchos autores y analistas le han querido sumar otro externo centrado en el papel de la Federación Rusa respecto a Bakiev.

Los meses anteriores al derrocamiento de Bakiev, la prensa rusa publicó diversos documentales y reportajes especiales sobre la corrupción de su régimen, los controvertidos negocios de su hijo Maksim, y sobre la triste realidad socioeconómica de Kirguistán; evidentemente, esto suponía un claro mensaje del Kremlin: Bakiev había perdido el favor de los dirigentes rusos. Esta caída en desgracia tuvo mucho que ver con la actitud del presidente kirguís ante la cuestión de la base aérea de Manás, alquilada por el ejército norteamericano que alberga tropas y aviones de la coalición que combate en Afganistán y que supone uno de los puntos de abastecimiento logísticos básico para esta campaña.

Rusia, desde su concepción de Asia Central como su "patio trasero" no disfruta con esta presencia norteamericana en Kirguistán; ha intentado en varias ocasiones que sus tropas se retiraran de la región para dar mayor protagonismo a la OTSC, aunque sin demasiado éxito hasta el momento. Uno de sus recursos habituales fue la presión sobre las autoridades kirguizas, que en varias ocasiones anunciaron que la presencia norteamericana en el país llegaría a su fin en un breve plazo, siempre tras las promesas rusas de otorgar préstamos

[10] *Ibid.*

multimillonarios al país. El último de ellos, a finales de 2009, fue uno de 2150 millones de dólares, que volvió a provocar el anuncio del cierre de la base militar, lo que finalmente se saldó con un cambio de opinión después de que EE.UU. aceptara aumentar su alquiler por la base. [11] Estos tejemanejes no podían sino disgustar a los dirigentes del Kremlin, deseosos de establecer una política coherente y claramente anti-norteamericana al respecto.

Pero no todas las cuestiones alrededor de la base norteamericana giraban en torno a los meros intereses estratégicos rusos; una vez producido el derrocamiento del clan Bakiev, se han ido conociendo detalles de la gestión del mantenimiento y aprovisionamiento de la base que apuntan a un enriquecimiento masivo por parte del presidente y su entorno. Especialmente nebuloso es el tema de la empresa suministradora del combustible a los aviones estacionados en la base, Mina Corp. – fiscalmente domiciliada en Gibraltar y son dueños conocidos -, contratada por el Departamento de Defensa estadounidense, y varias empresas locales que, aparentemente, estaban bajo el control de Maksim Bakiev, monopolizando el muy lucrativo negocio alrededor del suministro energético a la base. Actualmente sigue abierta una investigación en el Congreso de EE.UU. para dilucidar esas relaciones mientras que, recientemente, las autoridades de Kirguistán han dado un paso al frente, esta vez apoyando la postura rusa sin fisuras, creando una joint venture entre los dos países, la *GazPromNeft-Aero-Kyrgyzstan*, que suministrarán el 50% del combustible a la base, mientras que el resto continuará siendo aportada por la oscura Mina Corp. [12]

EE.UU. ha mantenido, desde el primer momento de su presencia en Kirguistán, un interés basado principalmente en asegurar el control de la base; muchos analistas vieron en la llegada al poder de Bakiev tras la llamada "Revolución de los Tulipanes" de 2005 la mano estadounidense, que habría alentado y financiado los movimientos opositores al entonces presidente Akaev. Sin embargo, y si esto fuera realmente cierto, el nuevo presidente no se mostró un amigo fiel y, como acabamos de ver, se vio en la necesidad constante de negociar y renegociar los términos del alquiler de la base. Pero de ahí a concluir que EE.UU. pudiera desear su caída hay un trecho bastante largo; la desestabilización del régimen Bakiev, la posterior inestabilidad y la posibilidad de que llegaran al poder líderes con marcado carácter nacionalista o abiertamente pro-rusos serían demasiado arriesgados para una potencia que necesita ansiosamente mantener su presencia en el país para asegurar el abastecimiento de sus tropas en Afganistán e, igualmente, para mantener su presencia en la región de Asia Central.

La otra gran potencia regional, China, tampoco podía tener ningún interés en provocar inestabilidad en su país vecino; las relaciones chinas con los regímenes centroasiáticos han sido, en general de no injerencia en sus asuntos internos a condición de asegurarse unas condiciones favorables en las diferentes negociaciones que lleva a cabo en la región: sobre temas energéticos, fronterizos, de seguridad, etc. En el caso de Kirguistán, y como han revelado los famosos cables de *Wikileaks*[13], las autoridades chinas no se implican en la cuestión de la presencia norteamericana, que parecen dar por hecho que acabará terminando

[11] Es más, Bakiev, además de asegurarse el préstamo ruso, consiguió ese aumento del alquiler norteamericano, que ascendió a 60 millones de dólares anuales, 3,5 veces que el contrato anterior. Además, fue en ese momento cuando se cambió el mismo concepto de la base, que pasó a denominarse Centro de Tránsito, evitando el tono marcadamente militar de la base. Un buen artículo al respecto es Marat, Erica: "Bakiyev's About-Face on Manas Angers Russia", Jamestown Foundation, 25 de junio de 2009, en *http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=35177*

[12] Radio Free Europe. Radio Liberty: "Kyrgyz-Russian Firm To Supply U.S. Transit Center With Fuel", 18 February 2011, en http://www.rferl.org/content/kyrgyz-russian_firm_to_supply_us_fuel/2314058.html

[13] Schwartz, Christopher: "Did Bakiev's government try to milk Manas Airbase money out of China?", *Neweurasia.net blog*, 29 November 2010, en http://www.neweurasia.net/politics-and-society/did-bakievs-government-try-to-milk-manas-airbase-money-out-of-china/

antes o después y considera a las cinco repúblicas bajo la influencia rusa que, en estos momentos, es un socio más que un competidor en el juego de intereses regionales.

Sobre el resto de repúblicas vecinas de la región, no se puede ni dudar de que cualquier cambio abrupto de régimen supone un desafío considerable a sus propias posiciones y evitan a toda costa que sus poblaciones se identifiquen con las rebeliones populares que han tenido lugar en Kirguistán, destacando las diferencias o directamente ignorando los hechos en los medios de comunicación. La implicación de los dirigentes o los servicios de seguridad de estas repúblicas en el derrocamiento de Bakiev está fuera de toda duda.

En realidad, es bastante probable que este nuevo levantamiento popular en Kirguistán se debiera más a esos aspectos internos que se han señalado anteriormente que a posibles manipulaciones externas. Las diferentes posturas adoptadas por los actores internacionales tuvieron su papel, pero bastante limitado y, con toda seguridad que los acontecimientos se desarrollaron de una forma bastante más espontánea e inesperada de lo que algunos autores pretenden afirmar.

3. Conflicto en el Fergana

Tras el abrupto derrocamiento de Kurmanbek Bakiev, Kirguistán volvió a situarse, como cinco años atrás, en el ojo del huracán de las políticas regionales; sus vecinos centroasiáticos y las potencias implicadas, especialmente Rusia y China, volvían a preocuparse por la expansión de una inestabilidad que afectara a sus territorios y ciudadanos.

Sin embargo, la rápida actuación del Gobierno Provisional, que buscó activamente el apoyo de la comunidad internacional, tranquilizó en cierta manera los temores regionales, en lo que vino a considerarse como un cambio de régimen más que volvería a enmarcarse en las políticas regionales, a pesar de las aparentes intenciones democratizadoras de la presidenta interina Otunbaeva, no muy bien vistas por sus vecinos, que incluían una convocatoria de referéndum popular, el 27 de junio, que adoptaría una nueva constitución con un fuerte carácter parlamentarista, en lugar del predominante presidencialismo que abunda en la región.

Sin embargo, varios factores vinieron a alterar el desarrollo normal de los acontecimientos, con una lamentable pérdida de vidas humanas y un nuevo motivo de preocupación tanto para la población de Kirguistán como para toda la región en su conjunto.

3.1. La resistencia Bakiev

Cuando Askar Akaev y su familia huyeron del país aquel 24 de marzo de 2005, se dirigieron rápidamente a Moscú, donde fueron bien recibidos desde el primer momento y donde, la mayoría de ellos, continúan.

Kurmanbek Bakiev, sin embargo, tuvo una actuación totalmente diferente. Tras su salida precipitada de Bishkek, buscó ansiosamente apoyos allí donde él pensó que los obtendría sin problemas: su región natal de Jalalabad. Desde allí, junto a un puñado de leales - entre ellos varios de sus hermanos, incluido Janyshbek, encargado de las fuerzas de seguridad - intentó conformar un apoyo a su persona en aquella región, realizando diversos

actos y mítines[14] en los que, por una parte, denunciaba la ilegalidad de su derrocamiento y del Gobierno Provisional y, por otra, exigía el regreso a su cargo. A pesar de que fuentes desde el terreno afirmaban que la asistencia a los actos no era muy elevada - unas 2.500 personas aproximadamente - y que su entusiasmo tampoco era digno de mención, el hecho de que Bakiev se resistiera a abandonar el poder estando dentro del país, no dejaba de ser un motivo de preocupación para casi toda la población, ya que todo indicaba que el todavía presidente estaba intentando reclutar a gente leal dispuesta a defenderle en caso necesario, pudiendo provocar un enfrentamiento entre el norte y el sur del país de imprevisibles consecuencias.

Hubo, sin embargo, un punto de inflexión en esta postura cuando, en un mitin en la ciudad de Osh en el que pretendía reunir un mayor número de personas, Bakiev tuvo que salir escoltado ante la presencia de un importante grupo de partidarios del nuevo Gobierno Provisional, que lanzaron piedras al todavía presidente oficial, y que tuvo que salir prácticamente huyendo[15].

No obstante, a nadie en el país se le escapaba el hecho de que, a pesar de ese contratiempo para los planes de Bakiev, éste se encontraba rodeado de un grupo de personas leales - algunos de ellos armados - y que sus apoyos en su región de origen era importante.

El otro integrante de la familia Bakiev realmente influyente, Maksim, hijo del presidente, de viaje en el momento en que estalló el conflicto en Bishkek, encontró refugio en Letonia, junto a un amigo y socio empresarial. Desde allí, y si las grabaciones telefónicas [16] que se filtraron entre él y su tío Janyshbek son verdaderas - como todo parece indicar -, seguiría implicado en actividades subversivas contra el Gobierno Provisional, apuntando hechos violentos que luego, trágicamente, se harían realidad, como la preparación de un ataque sorpresa y violento que descontrolara al gobierno y pusiera a la población en tensión. La estrategia de "cuanto peor mejor" pareció ser la elegida por el entorno de Bakiev, que veía como única salida para su situación una fuerte desestabilización del Gobierno Provisional. [17]

La salida de Kurmanbek Bakiev hacia Bielorrusia, aceptando la invitación personal del presidente Lukashenko, así como la carta de dimisión que dejó escrita de su puño y letra, supuso algo de tranquilidad para la población así como que la temida escisión entre un norte proclive al Gobierno Provisional y un sur leal a Bakiev no llegara a materializarse. Sin embargo, la pervivencia de sectores leales al ya ex presidente y la posibilidad de que su entorno más cercano siguiera intentando desestabilizar a las nuevas autoridades siguieron suponiendo un cierto grado de temor entre gran parte de la población.

[14] Algunos de los artículos más interesantes sobre estos mítines se pueden encontrar en "Kyrgyzstan: Bakiev does not admit his guilt and says the new leaders are "criminals and killers" ", *Ferghana*, 12 de abril de 2010, en http://enews.ferghana.ru/news.php?id=1654 y "Кыргызстан: В Джалал-Абаде прошел митинг в поддержку президента. Бакиев заявил, что «не сдастся»" (Kirguistán: en Jalalabad ha habido un mitin en apoyo al presidente. Bakiev advierte que "no renunciará"), *Фергана*, 13 de abril de 2010, en http://www.ferghana.ru/news.php?id=14465&mode=snews

[15] Solovyov, Dmitry: "Shooting disrupts pro-Bakiyev rally in Kyrgyzstan", *AlertNet*, 15 de abril de 2010, en: http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/LDE63E0EO.htm

[16] Las conversaciones completas pueden escucharse a través de la web *Youtube*, en http://www.youtube.com/watch?v=6KB8GAnNM78, http://www.youtube.com/watch?v=UTeKQRMYmSA, http://www.youtube.com/watch?v=ZolZJUA8B80, y http://www.youtube.com/watch?v=biR2qlMqc88

[17] De Pedro, Nicolás: "Kirguizistán: crisis y expectativa democrática", *ARI Real Instituto Elcano*, nº 118 (2010), p. 3

3. 2. Violencia étnica vs. Violencia organizada

En la noche del 10 de junio de 2010, comenzaron a llegar noticias sobre algún tipo de conflicto en la ciudad de Osh en el que estaban implicados grupos de jóvenes kirguizos y uzbekos; esta aparentemente simple violencia juvenil fue creciendo hasta convertirse en un importante conflicto que se prolongó durante varios días, implicando no ya sólo a Osh, sino también a Jalalabad y otras localidades de la región.

Pero, ¿cómo es posible que estallara, de forma tan repentina, este tipo de conflicto tan brutal en el normalmente tranquilo Kirguistán? ¿existe realmente un odio tan intenso entre kirguizos y uzbekos en el sur del país? ¿o todo corresponde a maquinaciones de actores externos? Estas son algunas de las preguntas que rápidamente surgieron tras los primeros momentos del conflicto, y las respuestas a las mismas deberían esclarecer tanto el origen como los desarrollos de este conflicto.

La cuestión de la convivencia étnica en Kirguistán, con una enorme variedad cultural entre su población, siempre ha sido uno de los factores destacados como posibles causantes de conflicto. Sin embargo, no existe una importante tradición de enfrentamientos étnicos en la república, ni siquiera entre las comunidades de kirguizos y uzbekos, protagonistas del pasado conflicto; la convivencia pacífica, los matrimonios mixtos y las amistades entre miembros de ambas comunidades han sido la tónica general desde siempre, con la excepción de la violencia que se extendió en la misma ciudad de Osh en 1990 debido a disputas por territorios.

A día de hoy, aún se están investigando los diferentes aspectos que rodearon el estallido de violencia, pero hay ya varios hechos confirmados tanto por el gobierno kirguís como por organismos internacionales; uno de ellos es que los primeros enfrentamientos tuvieron lugar la noche del 10 de junio debido a varios ataques coordinados en diversos puntos de la ciudad de Osh[18], por algunos grupos de jóvenes uzbekos contra población kirguís[19], lo que ya advierte de una cierta planificación. Asimismo, el desarrollo del conflicto afectó especialmente a la población uzbeka, especialmente a barrios mayoritariamente de esta nacionalidad, mientras que las zonas mixtas sufrieron menos daños[20], contando con muchos testimonios que aseguraban la participación de miembros de las fuerzas de seguridad en la represión. Tanto la dirección de los ataques como la desconfianza uzbeka ante las fuerzas de seguridad provocaron un éxodo masivo hacia Uzbekistán, que llegó a alcanzar la cifra de 300.000 personas.[21]

A pesar de la evidente planificación del conflicto, sería exagerado afirmar que éste ha sido totalmente artificial; una de las políticas claramente potenciadas durante el régimen de Bakiev fue el de la exaltación del nacionalismo kirguís frente al resto de pueblos que viven en la república. El fomento del idioma kirguís, así como la proliferación de símbolos culturales kirguises no han hecho sino alimentar un nacionalismo excluyente entre, fundamentalmente, jóvenes kirguises de los ambientes rurales, normalmente desempleados o con pocos recursos, cada vez menos habituados a tratar con personas de otras nacionalidades.

---

[18] Nebehay, Stephanie: "Kyrgyz violence began with coordinated atacks: UN", *Reuters*, 15 de junio de 2010, en http://www.reuters.com/article/idUSTRE65E1PQ20100615

[19] Solvang, Ole: "Where is the justice? Interethnic Violence in Southern Kyrgyzstan and its Aftermath", *Human Rights Watch*, 16 de agosto de 2010, p. 22.

[20] *Ibid* pp. 29-30

[21] ACNUR: "El número de desplazados internos en Kirguistán alcanza ya las 300.000 personas", *ACNUR*, 17 de junio de 2010, en http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/el-numero-de-desplazados-internos-en-kirguistan-alcanza-ya-las-300000-personas

Con este tipo de sentimientos se mezclaron, también otros relacionados con los diferentes actores que intervinieron en la zona desde 2005, en el momento en que Bakiev se aupó al poder. Los líderes uzbekos del sur, como Ravshan Batyrov, habían apoyado las políticas integracionistas del anterior presidente Akaev y conseguido, consecuentemente, ciertas prerrogativas que entraban en conflicto con los intereses de los líderes kirguises como Bakiev. No es de extrañar, por tanto, que cuando éste asumió el poder, intentara socavar la posición uzbeka frente a la kirguís en el terreno abonado del nacionalismo creciente.

Añadido a esto, es evidente que muchos intereses oscuros, centrados en las redes criminales que campan en el sur del país, podrían haber obtenido ciertas ventajas durante el régimen de Bakiev, viendo su situación comprometida con la llegada de nuevas autoridades a la región.

Respecto a la implicación de actores externos, la primera mirada se dirigió hacia Rusia, potencia de referencia en el país; lo mismo ocurrió cuando tuvo lugar el derrocamiento de Bakiev y, en aquel momento, incluso Putin tuvo que apresurarse a negar cualquier implicación rusa en el suceso.[22] Sin embargo, y dejando aparte la participación encubierta de otros países, la respuesta regional dejó mucho que desear para las autoridades de Kirguistán, que no pudieron beneficiarse de la colaboración de organismos regionales como el *Tratado de Seguridad Colectiva* (TSC) o de la *Organización de Cooperación de Shangai* (OCS), teóricamente destinadas en parte a colaborar en situaciones de este tipo. Contrariamente, la gestión de la cuestión de los refugiados por parte de Uzbekistán recibió todo tipo de alabanzas de la comunidad internacional a su presidente Islam Karimov[23], normalmente en el punto de mira por sus tendencias autoritarias y su desprecio por los derechos humanos.

Tras algunos días de violencia incontrolada y extendida a otras partes del sur del país, el gobierno pudo finalmente reprimirla, aunque a un elevado coste: las cifras oficiales han confirmado a día de hoy al menos 351 fallecidos[24], aunque las cifras reales podrían ser mucho más altas. Además, ha habido otras consecuencias evidentes, como la desconfianza de la población uzbeka de la zona tanto hacia sus vecinos kirguizos como hacia las fuerzas del orden, mayoritariamente formada por miembros de esta última nacionalidad; algunos análisis internacionales han señalado que, de no atajarse este resentimiento mutuo, otro episodio de violencia podría tener lugar en los próximos cinco años o incluso mucho antes. [25]

También el riesgo de inestabilidad en una zona tan problemática como el valle del Fergana, con diversas minorías repartidas entre las tres repúblicas que comparten su territorio, ha supuesto una intranquilidad enorme no sólo para los habitantes del país, sino para la región en su conjunto.

[22] "Putin niega toda participación rusa en acontecimientos en Kirguizistán", *RIA Novosti* , 7 de abril de 2010, en http://sp.rian.ru/international/20100407/125807931.html

[23] "Tashkent's Response to Kyrgyz Crisis Boosts Karimov's Image", *Eurasianet.org*, 15 de Julio de 2010, en http://www.eurasianet.org/node/61534

[24] Kutueva, Aizada: "На юге Кыргызстана число погибших в результате беспорядков достигло 351" (En el sur de Kirguistán la cifra de muertos como resultado del conflicto alcanza los 351), *24.kg*, 27 de julio de 2010, en http://www.24.kg/osh/79447-na-yuge-kyrgyzstana-chislo-pogibshix-v-rezultate.html

[25] ICG: "The pogroms in Kyrgyzstan", *International Crisis Group Asia Report*, nº 193 (23 de agosto de 2010), p. 27, en http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/asia/central-asia/kyrgyzstan/193%20The%20Pogroms%20in%20Kyrgyzstan.ashx

4. ¿Hacia una república parlamentaria?

Desde que Kurmanbek Bakiev abandonó la silla presidencial, el nuevo Gobierno Provisional anunció que iniciaría inmediatamente un proceso de reformas que afrontarían aquellas cuestiones que quedaron aparcadas tras el derrocamiento de Askar Akaev en 2005. Con Rosa Otunbaeva a la cabeza, el gobierno proclamó la necesidad de modificar de una vez por todas las bases institucionales del país para prevenir futuros excesos autoritarios y la concentración de poder en manos de una sola persona.

El camino hacia esa nueva estructura estatal pasa, según las nuevas autoridades, por adoptar una nueva Constitución en la que se sancione la preponderancia del parlamentarismo frente al presidencialismo, estableciendo unos sistemas de balanzas entre los poderes institucionales que ofrezcan estabilidad al sistema político y al país.

En realidad, y a pesar de que lo que más se ha destacado en la prensa internacional ha sido el carácter parlamentario de la nueva constitución, han sido varias las ocasiones en las que algunos de los nuevos líderes han querido desmarcarse de la denominación de la nueva Constitución como "parlamentaria"[26]; lo que se ha querido dejar claro es que este nuevo texto tiene como objetivo fundamental limitar las atribuciones de una única persona en la estructura institucional, sea el Presidente o el Primer Ministro, o cualquier otro puesto creado *ex novo*.

Efectivamente, el nuevo camino iniciado en Kirguistán implica varios cambios fundamentales que no tienen como único puntal la Constitución, sino que, además de este texto, los decretos hasta ahora firmados por la presidenta, las leyes aprobadas por el gobierno, las relaciones con el resto de repúblicas vecinas y el papel de actores internacionales como EE.UU. o la UE, tendrán una repercusión considerable en el desarrollo del proceso reformador.

4. 1. Una nueva Constitución

La presidenta interina Rosa Otunbaeva propuso el día 27 de junio como la fecha en que se celebraría un referéndum popular en el que, como cuestión principal, se abordaba la adopción de una nueva Constitución que incluyera esos cambios.

A pesar de la reticencia de muchas personalidades del país, que pensaban que tras la violencia desatada en el sur del país y sus secuelas era imposible garantizar la participación de un número significativo de la población en la zona afectada, así como su imparcialidad en su votación. Sin embargo, Otunbaeva afirmó en todo momento la necesidad de no retrasar la implementación de reformas con el objetivo de que el proceso de estabilización no se estancase. Así, de esta manera, el referéndum tuvo lugar el día fijado, con unos índices de participación bastante elevados - en torno al 72% del electorado - especialmente teniendo en cuenta la situación en el sur del país. Asimismo, los informes elaborados por varios organismos presentes en el referéndum, que incluía a miembros de la OSCE, ONU, o Unión

[26] Recknagel, Charles: "How strong is Kyrgyzstan´s new Constitution?", *Radio Free Europe*, 02.07.2010, en http://www.rferl.org/content/How_Strong_Is_Kyrgyzstans_New_Constitution/2087294.html

Europea[27], alabaron el desarrollo del mismo, sin incidentes y con transparencia, eficacia de la Comisión Electoral Central, y con una cobertura mediática independiente y amplia.[28]

De esta manera, entró en vigor la nueva constitución en Kirguistán; en ella, lo que más destaca es el significativo recorte de poderes que ha sufrido el cargo presidencial, especificados en la sección tercera del nuevo texto constitucional. [29] Sus atribuciones, sin embargo, siguen siendo importantes respecto a, por ejemplo, el papel que tienen los presidentes en las democracias occidentales; mantiene un rol importante en la designación de jueces, miembros del gobierno y del estamento militar, es Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, e interviene en la política exterior, aunque con acuerdo del Primer Ministro.

Esta figura, la del Primer Ministro, adquiere mayor importancia según el nuevo texto, contrarrestando así las atribuciones presidenciales. Siendo la cabeza del Ejecutivo, tendrá en su mano las tareas comunes relacionadas con el gobierno y, además, adquiere un cierto control sobre las relaciones exteriores y de gran parte de la administración estatal y provincial que hasta ahora pertenecían al presidente.

Por otra parte, el nuevo Parlamento está formado por 120 diputados, creciendo su número desde los 90 que lo constituían anteriormente. Una de las principales novedades que afectarán al parlamento es que ningún partido podrá tener más de 65 escaños, independientemente del porcentaje de votos que obtenga, haciendo complicado que un partido domine el parlamento en solitario. Esta decisión es claramente un reflejo de los últimos años de Bakiev en los que el partido que él mismo creó, *Ak-Yol*, asumió el control prácticamente absoluto del parlamento, convirtiendo la práctica legislativa en una farsa democrática.

Es evidente que la adopción de una Constitución no garantiza el triunfo de un modelo institucional y especialmente en el caso de Kirguistán, con un texto ya de por sí algo peculiar en su intento de adaptarse a la realidad social y política del país en momentos de conflicto potencial. Además, será necesario el desarrollo de un cuerpo legislativo destinado a clarificar las atribuciones concretas de los principales cargos administrativos para evitar situaciones como la de Ucrania, en la que las relaciones entre el Presidente y el Primer Ministro han provocado más problemas que la esperada estabilidad.

4. 2. Una nueva Presidenta

Una parte importante de esta tarea recaerá sobre los hombros de Rosa Otunbaeva. Otra de las medidas adoptadas tras la aprobación del referéndum[30] fue la de la investidura de Otunbaeva como presidenta de Kirguistán, aunque con unas condiciones específicas e inéditas en la región.

La misma Presidenta propuso su candidatura al cargo con un carácter temporal durante un período que ella ha considerado de transición; concretamente, su mandato llegará hasta el

[27] Najibullah, Farangis: "Western Nations, Institutions Praise Kyrgyz Referendum, As Russia Expresses Doubts", *Radio Free Europe*, 28.06.2010, en http://www.rferl.org/content/OSCE_Praises_Kyrgyz_Referendum_As_Russia_Warns_Of_Risks/2084717.html

[28] OSCE/ODIHR: "The Kyrgyz Republic. Constitutional Referendum 27 June 2010. OSCE/ODIHR Limited Referendum Observation Mission Report", 27 July 2010, en http://www.osce.org/odihr-elections

[29] El texto completo de la constitución puede consultarse, en ruso, en la página web de la Presidencia de Kirguistán, en http://www.kyrgyz-el.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=120&Itemid=43

[30] La papeleta de voto ofrecía responder con un "sí" o un "no" a tres cuestiones planteadas por el Gobierno Provisional: la adopción de una nueva Constitución, la investidura de Otunbaeva como Presidenta interina hasta el 31 de diciembre de 2011 y la destitución del Tribunal Constitucional.

31 de diciembre de 2011, sin posibilidad de renovarlo, mostrando así su distanciamiento de las conocidas tendencias de los presidentes anteriores a aferrarse al cargo presidencial. Durante este tiempo, se prevé la puesta en marcha, en colaboración con el Parlamento y el Ejecutivo resultante de las elecciones de octubre, de unas medidas que tiendan, en primer lugar, a estabilizar la situación social en un país aún convaleciente de los recientes conflictos y, posteriormente a asentar las reformas emprendidas.

Los mecanismos por los que la elegida para ocupar este cargo fue Otunbaeva no están muy claros, ya que apenas unas horas después de que se supiera sobre la huida de Bakiev, los principales líderes de oposición anunciaron la formación de un Gobierno Provisional con ella a la cabeza. En un entorno político tradicionalmente sin cohesión, sorprende que no hubiera otros candidatos que quisieran asumir ese papel, especialmente teniendo en cuenta que durante los últimos años Otunbaeva ha tenido una posición menos pública que otros líderes como Almazbek Atambaev o Temir Sariev. No obstante, Otunbaeva era una figura importante en las líneas de la oposición desde poco después del derrocamiento de Akaev en 2005, cuando se pudo percibir claramente que Bakiev no tenía intención de aplicar las reformas prometidas, hasta apenas días antes de su propio derrocamiento. [31]

Es bastante probable que el propio perfil de Otunbaeva convenciera al resto de la oposición de la conveniencia de su elección; con una larga trayectoria en la administración estatal, la nueva presidenta ha servido principalmente en el servicio de Asuntos Exteriores, tanto en el extranjero - con destinos como EE.UU. o Reino Unido - como en el interior como Ministra de Asuntos Exteriores. La amplia red de contactos internacionales de Otunbaeva pudo servir como una de las razones para elegirla representante del nuevo gobierno en momentos de necesidad de un reconocimiento internacional que pudiera estabilizarlo y desacreditar a Bakiev.

De cualquier manera, es evidente que la elección de Otunbaeva ha dado un nuevo giro a la política en Kirguistán, aportando a Asia Central una nueva experiencia con una mujer en el cargo presidencial. Sus abundantes declaraciones y el rápido establecimiento de cauces de comunicación con la población, a través de una página web siempre actualizada, han servido también para acercar a los ciudadanos a su figura. Aunque tiene muchos desafíos que afrontar, Otunbaeva parece decidida a lidera el proceso de transición para después retirarse a posiciones menos vistosas. Uno de los últimos apoyos que ha recibido su gestión ha sido el galardón de "*Women of Courage*", otorgado por el Departamento de Estado estadounidense y en el que, en su entrega, Barak Obama alabó el ejemplo de Otunbaeva sobre "para qué deberían usarse la democracia y el poder, para ayudar a la gente que servimos". [32]

4. 3. Un nuevo Parlamento

Las elecciones parlamentarias celebradas finalmente el 10 de octubre de 2010 resultaron ser una sorpresa para casi todo el mundo.

Hubo muchas especulaciones acerca de si los políticos derrotados en las mismas recurrirían a las habituales movilizaciones de sus apoyos en caso de no estar contentos con los resultados o, incluso, por sus expectativas. Sin embargo, tanto la campaña electoral como el día de las elecciones transcurrieron sin incidentes, en un ambiente general de tranquilidad, tal

[31] "В Кыргызстане пройдут собрания оппозиции" (En Kirguistán tiene lugar una reunión de la oposición), *24.KG*, 31/03/10 en http://www.24.kg/community/71113-v-kyrgyzstane-projdut-sobraniya-oppozicii.html
[32] "Kyrgyz President Receives U.S. 'Women Of Courage' Award", *Radio Free Europe. Radio Liberty*, 8 de Marzo de 2011, en http://www.rferl.org/content/kyrgyz_president_us_women_courage_award/2332030.html

y como han revelado la mayoría de informes elaborados por los observadores internacionales. [33]

Lo realmente extraño fueron los resultados: nadie esperaba que *Atá-Yurt* obtuviera el mayor número de votos, alcanzando el 8,7% del total. Las tendencias nacionalistas de este grupo, unido a las conocidas simpatías de muchos de sus dirigentes por el derrocado presidente Kurmanbek Bakiev, no parecían contar con el apoyo de gran parte de la población, al menos en las principales ciudades. Asimismo, y por el otro lado de la lista de resultados, Omurbek Tekebaev, líder de *Atá-Meken* y uno de los principales impulsores de las reformas constitucionales que ha adoptado el país, apenas consiguió el 5% mínimo de votos necesario para acceder al Parlamento.

Para muchos analistas y observadores de la realidad política kirguís, como destacados miembros de la OSCE y de la administración estadounidense[34], este mismo hecho puso de relieve la independencia y libertad que han predominado en las elecciones parlamentarias.

Sin embargo, la situación que se presentaba era inquietante: Como partido más votado, *Atá-Yurt* asumió que correspondía a su dirigente, Kamchybek Tashiev, liderar el proceso de formación de gobierno y elección de Primer Ministro, el cargo que, según la nueva Constitución, dominará la vida política de Kirguistán a partir de ahora. Además, este partido político se mostró más que reticente a la implementación de las reformas instituidas en el nuevo texto constitucional, prefiriendo el clásico modelo presidencialista. Por otro lado, el grueso de partidos que apoyaron este proceso desde el primer momento son los que han obtenido menor apoyo popular, limitando en cierta manera su legitimidad para afrontar el mismo.

Esta aparente paradoja entre el apoyo masivo y genuino a la aprobación del referéndum reformista y estos resultados de las elecciones sugieren que la población de Kirguistán ha sido coherente con sus dos máximas preocupaciones y ambiciones: conseguir un sistema político más estable y menos corrupto que haga mejorar la situación socioeconómica (para lo que le han parecido más aptos partidos como *Respublika* o el *Socialdemócrata*) y, por otro lado, evitar cualquier tipo de conflicto comos los vividos en los últimos años (cuestión en los que los conservadores *Atá-Yurt* y *Ar-Namys* hicieron más hincapié durante la campaña).

Esta diferencia fundamental en los planteamientos de los dos grupos de partidos hizo que el sistema político del país se bloqueara durante unas semanas, haciendo temer que se llegara a lo peor, el enfrentamiento directo entre partidarios de unos y otros. Afortunadamente, no fue el caso y, tras varios intentos de formar gobierno, el 17 de diciembre de 2010, dos meses después de las elecciones, quedó formado el gobierno de la nueva etapa política en Kirguistán; ese día el Parlamento aprobó la coalición formada por *Respublika*, el *Partido Socialdemócrata* y *Atá-Yurt*, que controlan 77 de los 120 escaños totales. Almazbek

[33] Para consultar el informe oficial elaborado por la OSCE: "International Election Observation. Kyrgyz Republic-Parliamentary Elections, 10 October 2010. Statement of Preliminary Findings and Conclusions", 11 October 2010, disponible en la página web de la Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), en http://www.osce.org/odihr/72018

[34] Tanto el Presidente Obama como altos cargos de la Secretaría de Estado se apresuraron a alabar el desarrollo de las elecciones y felicitaron a la Presidenta Otunbaeva por su gestión. Véase "Statement by President Obama on the Parliamentary Elections in Kyrgyzstan", *The White House. Office of the Press Secretary*, 11 de Octubre de 2010, en http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/10/11/statement-president-obama-parliamentary-elections-kyrgyzstan

Atambaev, un veterano opositor desde la época de Akaev fue, durante esa misma sesión, elegido Primer Ministro de forma casi unánime mientras que Akmatbek Keldibekov, de *Atá-Yurt*, fue nombrado Portavoz del Parlamento.

Desde entonces, la vida política de Kirguistán ha permanecido en una relativa calma, especialmente teniendo en cuenta el potencial conflicto que se esperaba tras los resultados de las elecciones y lo precario de la coalición de gobierno. Sin embargo, un grave incidente que tuvo lugar en la misma sede parlamentaria el pasado 1 de abril hace albergar serias dudas sobre la viabilidad de esta tranquilidad actual; tras una refriega entre el líder de *Respublika*, Omurbek Babanov y el de *Atá-Yurt*, Kamchybek Tashiev, grupos de jóvenes partidarios de ambos bandos penetraron en el Parlamento, a punto de iniciar un serio conflicto. A pesar de que finalmente las fuerzas de seguridad saldaron la disputa, una investigación interna realizada en los últimos días ha descubierto armas en varios despachos del edificio, lo que ofrece una muestra de cómo de tensos están los ánimos y qué fácilmente puede descontrolarse la situación en cualquier momento.

4. 4. Un nuevo contexto

Esos desafíos a los que se enfrenta Otunbaeva - junto al resto de dirigentes - y el proceso general de reforma provienen tanto del interior como del exterior, y son los suficientemente importantes como para sembrar dudas acerca del desenlace de este proceso.

Dentro del país hay fuerzas que, desde el primer momento del derrocamiento de Bakiev, se opusieron al establecimiento de nuevas autoridades e instituciones que pudieran desafiar su propia posición. Las principales resistencias se siguen encontrando en el sur del país, principalmente en la figura del alcalde de Osh, Melis Myrzakmatov; nombrado alcalde por Bakiev, ha sido una de las pocas figuras importantes que han conservado su cargo tras la llegada del Gobierno Interino. La principal fuente de poder de Myrzakmatov se basa en su apoyo popular, entre la comunidad kirguís, en la zona; es de reseñar por ejemplo que, tras las acusaciones vertidas por Navi Pillay - Alta Comisionada para Derechos Humanos de la ONU - implicando a Myrzakmatov en el acoso a población uzbeka durante el conflicto de junio en Osh[35], el parlamento de la ciudad, con un amplio apoyo popular, nombró al alcalde "Héroe del Pueblo Kirguís"[36], desafiando claramente tanto a los organismos internacionales como al Gobierno Provisional. Esta situación augura futuros conflictos, especialmente porque el polémico alcalde de Osh cuenta con importantes apoyos en varios miembros del gobierno actual, como Azimbek Beknazarov o Yantoro Satybaldiev[37], polarizando así la posición del mismo frente a Myrzakmatov. Este hecho refleja, por un lado, el poder que mantienen algunos personajes particulares en el país y, por otro, la incapacidad del gobierno central de imponer su autoridad allí donde encuentra cierta resistencia.

Un episodio aislado, aunque preocupante, tuvo lugar también en Bishkek el 5 de agosto de 2010. En esta ocasión, un empresario kirguís - aunque con pasaporte kazajo - que ya intentó participar en las elecciones presidenciales de 2005, reunió una gran cantidad de personas de su provincia natal de Issyk-Kul y se dirigieron a la capital exigiendo la inclusión

[35] "Kyrgyz security forces committing human rights violations, says top UN oficial", *UN News Centre* , 20 July 2010, en http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=35365&Cr=kyrgyz&Cr1

[36] Barnett, Marina: "Mayor of Osh Awarded "Hero of the Kyrgyz People" Honorary Title", *Carnegie Endowment for International Peace*, Julio 2010, en http://kyrgyzstan.carnegieendowment.org/2010/07/mayor-of-osh-awarded-hero-of-the-kyrgyz-people-honorary-title

[37] "Мелис Мырзакматов заявил, что остается мэром города Ош" (Melis Myrzakmatov afirma que sigue siendo el alcalde de Osh), *Fergana*, 20 Agosto 2010, en http://fergana.akipress.org/news:92251

del empresario, Urmat Baryktabasov, en el gobierno con el cargo de Primer Ministro. A pesar de que finalmente la policía pudo disolver la concentración sin muchas dificultades, se vivieron momentos de tensión de Bishkek ante el hecho de que las aproximadamente 2.000 personas reunidas pudieran, de nuevo, provocar un conflicto serio.[38] El hecho de sujetos aislados como Baryktabasov, con recursos económicos importantes y un cierto apoyo popular - incrementado con esos recursos - puedan poner en jaque a todo el país y amenazar a las instituciones estatales, ofrece una visión de la debilidad actual en la que se encuentra el país, en un difícil equilibrio que podría romperse en cualquier momento. Para mantener ese equilibrio será muy importante la actitud que adopten las potencias y repúblicas regionales e internacionales implicadas en Kirguistán.

En este sentido y en cuanto al entorno regional, no se ve con buenos ojos el establecimiento de un parlamentarismo en Kirguistán que, según el temor más extendido, abriría la puerta de las instituciones estatales a diversos grupos que hasta ahora no tenían participación en ellas; las principales advertencias se han centrado en la extensión de tendencias islamistas radicales, como advirtió Medvedev tras el estallido del conflicto en el Fergana, alertando de la posibilidad de una "talibanización" de Kirguistán.[39] Sin embargo, el papel ruso en los procesos que tienen lugar en el país ha sido inusualmente pasivo; la misma presidente Otunbaeva ha afirmado que en los primeros momentos del conflicto en Osh solicitó insistentemente ayuda a Rusia, sin obtener una respuesta clara.[40] Asimismo, algunas autoridades de Kirguistán han confirmado que sus homólogos rusos pusieron como condición para enviar ayuda militar durante el conflicto que se retiraran las medidas parlamentarias que el Gobierno Provisional había incluido en la nueva constitución.[41] El hecho evidente es que Rusia se ha remitido siempre a organizaciones regionales como el TSC o la OCS para intervenir en Kirguistán; el problema es que estas instituciones de han mostrado excesivamente lentas en sus decisiones y, finalmente perdieron una iniciativa en un conflicto que les afecta directamente.

La posición de Kirguistán respecto a Rusia es, por otro lado, un tanto incoherente y errática; es evidente que para este pequeño país - para la escala regional -, sin apenas recursos, Rusia es la referencia económica, política y cultural más inmediata y provechosa. No es de extrañar que la primera visita que realizó el Primer Ministro Atambaev, apenas unos días después de haber sido elegido, fue a Moscú. El peso de la influencia rusa en la élite nacional parece haberse intensificado últimamente, buscando más que el apoyo, una actitud "tolerante" de la antigua metrópoli hacia el nuevo rumbo que ha tomado el sistema político kirguís. Un cierto retroceso en la destacadas políticas nacionalistas y de promoción del idioma kirguís[42],

[38] "Роза Отунбаева: Барыктабасов попытался захватить власть в Кыргызстане" (Rosa Otunbaeva: Baryktabasov ha intentado tomar el poder en Kirguistán), *Fergana.ru*, 25 de Agosto de 2010, en http://www.ferghana.ru/news.php?id=15325

[39] "Medvedev warns against radicals taking power in Kyrgyzstan", *RIA Novosti*, 18 de Junio de 2010, en http://en.rian.ru/world/20100618/159469692.html

[40] Bonet, Pilar: "Entrevista con Rosa Otunbaeva: Pedí ayuda cinco veces al Kremlin mientras nadábamos en sangre", *El Pais.com*, 28 de Junio de 2010, en http://www.elpais.com/articulo/internacional/Pedi/ayuda/veces/Kremlin/mientras/nadabamos/sangre/elpepiint/20100628elpepiint_2/Tes

[41] "Россия потребовала от Киргизии сохранить президентскую форму правления" (Rusia exigió a Kirguistán que mantuviera una forma de gobierno presidencial), *Lenta.ru*, 21 de Junio de 2010, en http://lenta.ru/news/2010/06/21/reason

[42] "Kyrgyz Language Commission Head Sacked Over De-Russification Plan", *Radio Free Europe Radio Liberty* , 11 de Febrero de 2011, en http://www.rferl.org/content/kyrgyz_language_fired/2306401.html

por ejemplo, se han dejado notar, y gestos como el de bautizar un pico de 4.466 metros con el nombre de Putin[43] demuestran los gestos de buena fe hacia las autoridades rusas.

Sin embargo, no todo son facilidades para la influencia rusa y hay elementos en el gobierno kirguís que no se resisten a ceder ante cualquier intromisión por su parte; en las últimas semanas, un encendido debate entre varios parlamentarios rusos y autoridades de Kirguistán se centran en la propiedad de la segunda compañía más importante del país, *Telecom*, el principal servidor de telecomunicaciones del país. Tras el derrocamiento de Bakiev, el Gobierno Provisional nacionalizó la compañía, alegando que Maksim Bakiev se había hecho con su control con varios de los directores rusos de la misma, dos de ellos acusados formalmente de fraude[44]. Estos incidentes necesitan ser valorados en su medida, especialmente teniendo en cuenta que Kirguistán necesita una gran cantidad de suministros rusos, uno de los más importantes la gasolina, que si Moscú no accede a mandar a precios *tax-free*, supone una carga considerable para las exhaustas arcas kirguizas.

Kazajstán, el país vecino con mayores intereses e influencia en Kirguistán ha sido durante el 2010 presidente de turno de la OSCE, un organismo abiertamente pro-occidental y que apuesta por el camino que han elegido las autoridades kirguizas; de esta manera, es difícil que las autoridades kazajas puedan oponerse al desarrollo de esa vía en Kirguistán. La propia visión de cómo tiene que ser la política se ha hecho evidente en las últimas semanas en Kazajstán; ante el inminente fin del mandato de Nursultan Nazarbaev en 2012, una iniciativa "popular" instó al presidente a que se reformara la Constitución para permitirle mantenerse en el cargo de forma indefinida. La necesidad de mantener las formas democráticas hizo que el propio Nazarbaev rechazara la idea del referéndum y convocara unas elecciones presidenciales que, no obstante, dada la premura con que fueron convocadas, dejaron pocas opciones a la escasa oposición política que existe en el país. Evidentemente, Nazarbaev ha conseguido una aplastante mayoría y seguirá en el poder unos años más; lo realmente importante de estos procesos no es que existan elecciones fraudulentas, Nazarbaev es genuinamente popular y seguramente ganaría de cualquier manera, pero es que no existe ni la posibilidad de otras opciones, la autocensura de los medios de comunicación, la dificultad para crear partidos políticos y la absoluta preponderancia de los mensajes del presidente en los medios de comunicación hacen difícil cualquier otra opción. Una de las razones que suele esgrimir Nazarbaev para justificar lo innecesario de la pluralidad política y de los debates abiertos es justamente el caso de Kirguistán, que el considera el resultado de un caos político sin una dirección clara y firme.

Uzbekistán, por otra parte, parece embarcado en los últimos tiempos en un proceso de acercamiento a EE.UU. y la UE que le aleja de las tradicionales reticencias a que se establezcan otras potencias en la zona, especialmente en la zona del Fergana, volátil y fronteriza con Uzbekistán. La gestión del episodio de los cientos de miles de refugiados que huyeron a territorio uzbeko tras el conflicto en Osh mereció las alabanzas de la comunidad internacional para Karimov que, aunque tampoco es partidario de las medidas del gobierno kirguís, mantiene un prudencial silencio sobre la cuestión. Una de las principales prioridades del gobierno uzbeko es mantener la estabilidad en la región y, previsiblemente, permanecerá atento a todo lo que huela a amenaza para el país, especialmente cualquier movimiento relacionado con la extensión de grupos religiosos extremistas; en cualquier otro caso,

[43] "Kyrgyzstan Gets Its 'Mt. Putin'", *Radio Free Europe Radio Liberty*, 14de Marzo de 2011, en http://www.rferl.org/content/kyrgyzstan_mountain_putin/2337817.html

[44] Orozobekova, Cholpon: "Kyrgyzstan: Moscow, Riled over Nationalization, Fires Shot Across Bishkek's Bow", *Eurasianet.org*, 14 de Marzo de 2011, en http://www.eurasianet.org/node/63068

Uzbekistán no lanzará ataques contra un régimen vecino, en una tradicional política de injerencia en asuntos internos de los demás.

China, la otra gran potencia regional, ha permanecido desde abril en una tranquila aunque tensa situación. Por una parte, Kirguistán comparte frontera con la provincia autónoma de Xinjiang, con una población túrquica musulmana - los uigures - con la que las autoridades chinas mantienen relaciones problemáticas – no hay que olvidar el conflicto que tuvo lugar en 2009 entre la población uigur y los chinos han en las principales ciudades de Xinjiang - y muchos de cuyos miembros viven también en territorio kirguís. Con el carácter poroso que tiene la frontera entre estos dos países, una de las preocupaciones de Pekín es mantener controlada a esta población uigur y evitar que, o bien se internen en Kirguistán para huir de las autoridades chinas, o que elementos agitadores entren desde territorio kirguís. El control de fronteras ha sido uno de los principales temas que ha tratado China con los diferentes países que ha tenido Kirguistán, tratando de asegurarse territorios estratégicos para evitar ese tipo de tránsitos transfronterizos. Otro de los quebraderos de cabeza para China en Kirguistán es el de la presencia norteamericana; al igual que la otra potencia regional, Rusia, China no desea que los militares norteamericanos estén situados a escasos kilómetros de su frontera y presionan permanentemente a las autoridades para que rescindan finalmente el contrato de la base militar. Sin embargo, el empantanamiento de la situación en el conflicto afgano hace difícil que ambas potencias reclamen una retirada total de las tropas estadounidenses, aunque les gustaría que no estuvieran presentes en Asia Central.

El mejor arma que tiene China en este sentido es la economía; el vecino gigante de Kirguistán ha encandilado a las repúblicas centroasiáticas con sus enormes proyectos de infraestructuras, que contemplan construir una red ferroviaria que vaya desde territorio chino a Europa o la reparación de gran cantidad de carreteras en la región, unos planes muy apetecibles para unos países con serios problemas de comunicación y a los que estas mejoras les supondrían abrirse a nuevos mercados, como los de Asia Meridional.

Además, China tiene en su pequeño país vecino un importante cliente de diferentes productos manufacturados que, en gran medida, son distribuidas por otros países de la región. Sin embargo, desde el primer momento de los conflictos, China dejó claro que no le importaba el gobierno que estuviera al mando en Kirguistán, sino que sus relaciones no se vieran alteradas[45], algo que seguramente será así, debido a las crecientes inversiones y donaciones chinas en el país.

Por otra parte, EE.UU. mantiene su principal interés en el país en el mantenimiento del Centro de Tránsito instalado en el aeropuerto de Manás, en las cercanías de Bishkek, de gran importancia para el suministro a las tropas que luchan en Afganistán. Sobre esta cuestión, las autoridades kirguizas han mostrado cierta discrepancia[46], con algunos líderes apoyando su mantenimiento y otros clamando por su cierre; las nuevas autoridades han ido escorando su posición hacia la restricción de las condiciones del contrato sobre el Centro de Tránsito, aunque más que basadas en cuestiones estratégicas, tienen más que ver con la oportunidad de que el Estado kirguís aproveche los beneficios económicos del interés estadounidense.

[45] Bhadrakumar, M.K: "China plays it cool on Kyrgyzstan", *Asia Time Online*, 20 de Abril de 2010, en http://www.atimes.com/atimes/Central_Asia/LD20Ag01.html

[46] De Pedro, Nicolás: "Kirguizstán, segundo asalto: ¿una esperanza democrática?", *Opinión CIDOB*, n.º 66 (9 de abril de 2010), en http://www.cidob.org/es/publicacions/opinio/asia/kirguizstan_segundo_asalto_una_esperanza_democratica

Apoyando el progreso de las medidas democráticas, la mayoría de las actuaciones norteamericanas se han centraron, en un primer momento, en cuestiones de reconstrucción de las zonas afectadas por el conflicto y de otras cuestiones humanitarias, aportando más de 30 millones de dólares como ayuda urgente.[47] Sin embargo, con el paso del tiempo, el propio Barak Obama ha apoyado abiertamente el proceso reformados de las nuevas autoridades y el papel estadounidense ha sido vital para potenciar el papel de la comunidad internacional y, especialmente de la OSCE, en la intervención en Kirguistán; por un lado, la celebración de una Conferencia de Donantes en julio de 2010 que sobrepasó las peticiones económicas kirguizas, acordando la concesión de más de 1.000 millones de dólares en ayuda al país y, por otro, de la aprobación de la misión policial de la OSCE. Además, EE.UU. ha apostado por favorecer la implantación del organismo en la región al apoyar la celebración de una cumbre del organismo - un hecho que no tenía lugar desde 1999 – en la capital kazaja.

Y, por último, y a pesar del protagonismo que están adquiriendo algunas de las organizaciones occidentales más relevantes, el papel de la UE en Kirguistán - como en el resto de Asia Central - sigue siendo muy limitado. Una coordinación europea tanto con Rusia como con otros organismos regionales euroasiáticos (el TSC por ejemplo), sería una buena oportunidad[48] para demostrar que el recién creado Servicio Exterior europeo tiene la intención de promover sus políticas más allá de las fronteras de la unión, haciendo visible, de una manera coordinada y estructurada, su posición. Tanto el nuevo impulso democrático que se pretende implantar en Kirguistán, como la protección de los derechos humanos y el mantenimiento de la estabilidad en la región son cuestiones que interesan a toda la comunidad europea, y está aún por ver el rol que jugará la diplomacia europea en Kirguistán.

5. ¿Conclusiones

Kirguistán es, seguramente, la república centroasiática que ha experimentado unos procesos políticos más interesantes desde el desmoronamiento de la Unión Soviética. Su inicial distanciamiento de las tendencias continuistas de sus vecinos la hizo ser tildada de *isla de democracia* en la región; esta denominación quizá fuera algo exagerada, pero sí es cierto que se creó una atmósfera política mucho más libre y abierta que en resto de Asia Central, en muchos casos con bastante diferencia.

El interés en la política nacional es algo común entre la población del país, y existe, desde los años noventa, un alto grado de participación en organizaciones sociales y, en menor medida, en partidos políticos. Esta cierta movilización política, unida a la tradición cultural del pueblo kirguís, que otorga una gran importancia a la solidaridad grupal, puede explicar en parte el éxito de las rebeliones que han tenido lugar en el país, tanto en 2005 como en 2010.

El deterioro de las condiciones socioeconómicas durante al menos los últimos cinco años ha sido, asimismo, un catalizador importante en las movilizaciones populares. A pesar de que desde finales de los años noventa las manifestaciones de protesta en el país han sido abundantes, el hecho de que gran parte de la población tenga cada vez menos que perder, ha ido convirtiendo estas acciones en algo cada vez más violento y más radicalizado contra las autoridades, que se han ido viendo cada vez más como enemigos del pueblo.

[47] U.S. Department of State: "U.S. Assistance in Response to the Current Crisis in the Kyrgyz Republic", *Fact Sheet. Office of the Spokesman*, 9 de Julio de 2010, en http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/07/144418.htm
[48] Vaquer, Jordi: "Kyrgyzstan: time to honour our commitments", *Opinión CIDOB*, Nº 77 (Junio 2010) en http://www.cidob.org/es/publicaciones/opinion/asia/kyrgyzstan_time_to_honour_our_commitments

La utilización desmesurada de la represión contra los manifestantes en abril de 2010 introdujo, asimismo, un precedente que el país no había conocido anteriormente; al contrario que en Uzbekistán, por ejemplo, donde este tipo de acciones civiles habían sido sofocadas a través de medidas coercitivas radicales, en Kirguistán nunca se había llegado a tal grado de violencia contra la población, dejando de esta manera dañada la imagen de las fuerzas de seguridad, especialmente entre la gran mayoría uzbeka del sur, que todavía hoy desconfía de ellas, así como del resto de la población kirguís, volviendo la situación en el ya de por sí complejo valle de Fergana en un polvorín que podría volver a estallar en cualquier momento.

La gestión que lleve a cabo el nuevo gobierno será, así, muy importante para el desarrollo de los siguientes acontecimientos. Las reformas adoptadas parece que satisfacen las expectativas de gran parte de la población, que desea una estabilidad duradera que traiga consigo mejoras socioeconómicas. El nivel de enfrentamiento entre la clase política ha caído considerablemente, al menos de momento y está por ver cómo se desarrollan las próximas elecciones presidenciales programadas para finales de año, pero actualmente la situación política ha conseguido calmarse y situarse a unos niveles impensables hace apenas un año, cuando la efervescencia política y social estaban en auge.

Sin embargo, los retos a los que se enfrenta el país son muchos, empezando por la adhesión de todos los actores importantes a esta nueva línea institucional, pasando por el desarrollo de los acontecimientos en el sur del país, hasta la postura que adopte la comunidad internacional y, especialmente, el entorno regional de Kirguistán.

Es significativo que este país sea el único del mundo que acoja en su territorio bases militares norteamericanas y rusas, apenas distantes entre sí a una hora por carretera y que, incluso, esté sobre la mesa la creación de un complejo militar conjunto en el sur del país, en vista del riesgo de infiltración de las crecientes corrientes islamistas radicales provenientes desde Afganistán hacia el norte. Esto da una idea de la posición estratégica del país y de la importancia de que se instale en él un sistema político estable y democrático que evite que una cantidad importante de población se decante por posiciones radicales, que podrían abrir la puerta a una serie de conflictos fácilmente exportables a toda una región con unas fronteras difusas y que sufre de los mismos problemas.

La extensión generalizada de la corrupción y el nepotismo, la represión contra los movimientos opositores, el establecimiento de mecanismos de censura y la permanente y creciente pobreza de la población han sido permanentemente permitidos por Occidente con la excusa de que los regímenes que fomentaban estas situaciones tenían el control, de que podían mantener los elementos perturbadores alejados de la escena política y que apoyaban las políticas occidentales cuando era necesario. Estas posturas se han demostrado tan inútiles en el caso de Kirguistán como en el de las recientes rebeliones del norte de África; quizá sea el momento de que potencias como EE.UU y, especialmente Europa, se impliquen en apoyar movimientos y hábitos democráticos para extender la opción de la participación pacífica y tolerante frente al abuso descarado y la intolerancia social y política.

Es aún demasiado pronto para poder siquiera entrever el futuro inmediato de Kirguistán, pero lo que ocurra en este pequeño país de Asia Central, y con especial importancia cómo se desarrolle el proceso electoral actual, tendrá una enorme influencia en toda la región y, por extensión, en la comunidad internacional. Kirguistán se ha convertido, en definitiva, en un escenario perfecto para vislumbrar qué rumbo puede tomar el centro de Eurasia.

ALBANIAN FOREIGN POLICY IN THE POST-COMMUNIST ERA

Asst. Prof. Dr. Abdurrahim F. Aydın[1] and Erjada Progonati[2]
Inonu University in Malatya and Gazi University, Ankara

Abstract:
Being under the totalitarian regime during the communist period, Albanian foreign policy sacrificed its political objectives and national interests. With the collapse of communism, Albanian leadership has the foremost task to assess correctly the real objectives and the genuine interests of Albanians in Albania, Serbia, Kosovo, FYROM, Montenegro and Greece. The aims in this article are to emphasise today's (post-communist) Albanian foreign policy and to show what is lacking in Albanian foreign policy in order to fulfill its national interests in its continuous efforts to establish a successful europeanization and democratization of culture.

Keywords: post-communism, foreign policy, national interest, Balkans, minority.

Resumen:
Al encontrarse bajo un regimen totalitario durante el periodo comunista, la política exterior albanesa sacrificó sus objetivos políticos y sus intereses nacionales. Con el colapso del Comunismo, el liderazgo albanés tiene la encomiable tarea de evaluar correctamente los objetivos reales y los intereses genuinos de los albaneses en Albania, Serbia, Kosovo, KYROM, Montenegro y Grecia. Los propósitos de este artículo son emfatizar la política exterior albanesa actual (post-comunista) y mostar qué falta en la política exterior de Albania para satisfacer sus intereses nacionales en sus continuos esfuerzos para establecer una exitosa europeización y democratización de su cultura.

Palabras clave: *post-comunismo, política exterior, interés nacional, Balcanes, minorías.*

Copyright © UNISCI, 2011.
Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

[1] Abdurrahim F. Aydın is Assistant Professor at Inonu University in Malatya, Turkey.
[2] Erjada Progonati is PhD student at Gazi University in Ankara. Email: adaprog10@yahoo.it

1. Introduction

Territorial bounderies are one of the most important factors in international relations for a country because it is one of the permanent elements beside a nation's culture, history and population. Greater attention is often given to the economy, technology and military capacity. As a result of all the above factors, countries use politics like capable actors in international area. A century of shifting borders has left ethnic Albanians scattered across Kosovo, Serbia, Montenegro, Macedonia, and Greece. Due to its strategic geo-political position, Albania, is seen as an interesting and different country of the Balkans. This is firstly because of its continuous efforts to achieve unity among its population divided by three different religions, two separate dialects and also a path of history full of typical Balcan conflicts. In the late 80s, the dramatic political changes in East European countries and also in Albania attracted the world's public attention towards the Balkans. These conflicts that originated in the Balkan Peninsula jeopardized the steps taken by European Union (EU) for its further enlargement. Besides the Albania's strategic position, the second important factor that made Albania vital was its religious diversity. Although the majority of the people are Muslims, there is also a part of population that belongs to the Catholic and Orthodox Christian religion. This mix in religion has created the colourful diversity. Albania's international relations are well balanced. While maintaining a cordial relationship with NATO and EU, Albania has also succeeded in developing good relations with Moscow and the Islamic countries. In other words, with the collapse of the communist era, Albania begun a new era, in her foreign policy. After a long isolationist policy, Albanian government tried to create a democratic society and establish bilateral/multilateral relations with the other countries and international organizations. Due to its geographical position as a Balcanic country, Albania is trying to shape her policy by harmonising the different nationalisms that have became stronger in the peninsula by preserving the varity of cultures and religions while intensifying efforts in becoming a EU member. After the Albanian integration to NATO, the integration to the EU is not only a political necessity, but also a moral duty that follows the whole of Albania's national interest.

The problems in the Balkans are various but the most crucial one is the different ethnicities. In this respect, Balkan countries must first and foremost ensure their own regional security without the intervention of the international community. One of our aims in this article is to define what is being done doing in this regard? Balkan security has been sustained with the increasing cooperation between Europe and USA. This co-operation should slowly come to an end with the Balkan countries cooperation and the withdrawal of the present foreign military forces from the region. Because of the vacuum that will be created, the Balkan countries' institutions will be engaged with their own security themselves.

Comparing the other Balkan countries, it seems harder for Albania to make progress easily in all these processes because of her past *sui generis* communist (isolationist) regime. But at the same time Albania is blessed with the system of a non-expansionist state. The Albanians struggle is focused on worthwhile goals like national freedom, self-governance and stability. The Albanian foreign policy revolves around strengthening the position in Southestern Europe and the Southern Balkans by putting up great efforts in fostering democracy, prosperity and peace of the region. As a result, the foreign policy certainly promotes integration across national borders; integration to the West and long-lasting political and economic measures for Albanians inside and outside the Republic of Albania (Kosovo, Former Yugoslavia Republic of Macedonia (FYROM), Greece, Montenegro). Albania's European integration goes through a parallel process of regional integration. Tirana is

concerned with increasing the pace of development and the integration among the region's countries. The result of this is the expansion of the area and the prevalence of democratic Euro-Atlantic standards and institutions as well as the chances for conventional borders in an effort to guarantee the freest possible movement of citizens, goods, capitals, ideas and cultures. However this goodwill offers no guarantees of success. It is up to Albanian leaders to change todays possibilities into national interest.

2. National Interest and Foreign Policy

The beginning of the twentieth century witnessed the denunciation of national interest. Indignation at the moral deficiencies of the very balance of power drove President Woodrow Wilson toward the general postulate of a New World "safe for democracy" where the national interest would disappear. But the events of the two world wars impressed a number of analysts with the thought that the global conflict might have been avoided.[3] They turned to the national interest as a concept which could be used to "describe, explain and access the foreign policies of nations."[4] There is a consensus that the foreign policy of leading Western powers cannot be understood through considering nation states as egoistic actors pursing narrow self-interest. The inability to establish a shared socio-political vision of what 'the nation' stands for and the lack of a strong "idea of the state" in Buzanian terms has meant that Western powers find it difficult to formulate a clear foreign policy or to legitimise the projection of power abroad in terms of national interest.[5] The concept of "the national interest" is an ever present feature of contemporary diplomatic discourse and has been widely analysed by historians and political scientists. Meanwhile, realists traditionally, and constructivists more recently, claim that "the national interest" is a key explanatory tool in the analysis and understanding of contemporary foreign policy. Foreign policy can be a powerful mechanism for generating a sense of national identity, of shared political purpose and mission. Rather than "modern" politics where the state had a political programme or project which promised to transcend the present, to take society forward, today's governments are caught in a "postmodern" malaise. There appears to be no vision or project which can give government a sense of mission or purpose. Governments are increasingly seen to be less important or influential. In this view, historically Albania sacrificed its national interest for the sake of such notions as world communism, norms of international behaviour and the belief that the support of many states is essential to Albania's solutions. This will be clearer by explaining the factors that affect Albanian foreign policy.

3. The Internal Factors That Affect Albanian Foreign Policy

3.1. The Minorities Within Albania

Nationality formed the basis of a political Project in such as constructing a state. The shaping of different national identities in the Balkans brought with it a lot of political disputes. On the level of contemporary politics this has meant that the nationalist ambitions of all ruling elites

[3] De Tocqueville, Alexis (1961): *Democracy in America*, New York, TFNI.
[4] Morgenthau, Hans J. (1951): *In Defence of the National Interest*, New York, University Press of America.
[5] Shembliku, Rozeta E. (2004): *The National Interest Tradition and the Foreign Policy of Albania*, Master of Arts Thesis, Tufts University.

in the region have inevitably been in conflict. Conflicting historical arguments could be (and were) easily converted into political ones, and those into military ones.

There are three ethnic minorities in Albania, Greek, Slav-Macedonian and Montenegrin minorities and two cultural minorities, Wallachian and Roma. The Greek minority is the most important minority of the all minority groups. The rights of minorities are guaranteed by the constitution of 1998 in Albania. According to this constitution, the minorities in Albania are equal in social, economic, poitical and civil right standards with those of the Albanians. Albania signed the "Convention for the Protection of National Minorities" of the Council of Europe which entered in force on January 1, 2001.[6]

There are several conflicts between Greece and Albania. The main cause of these conflicts in the bilateral relations of Albania and Greece is the welfare of the minority living in the south of Albania and the Albanian refugees who emigrated to Greece. With regard to the Greek "Northen Epirus" plan, Albania approaches with skepticism to the Greek minority living in the southern Albania.[7]

In 1986, the crossing of borders was legalized between the two countries.[8] In 1987, Greece abated the 1940's declaration of war, expecting for a positive impact to the Greek minority in Albania. Unfortunately, Greek Parliament did not win the majority vote for the removal of the Status of the Law of War. Then the relationships between the two countries began to deteriorate.

With the collapse of communism, the Albanian Parliament transited to a multi-party system. In February 1991, "Omonia" was established, a Greek party which gave priority to defending the rights of the Greek minority. In the March 1991 elections, "Omonia" put five of their members in the Albanian Parliament.[9]

In July 1993, Greek Prime Minister, Constantinos Mitsotakis, terminated the same rights that Kosovo's Albanians had for the Greek minority in Albania. The relations between Greece and Albania became more aggravated. At the same time, when the "Omonia" leaders demanded autonomy of the Greek minority in Albania, the Albanian President at that time, Sali Berisha, adopted a less tolerant policy against the Greek minority. In 1994, the five elected members of "Omonia" were arrested and charged for promoting separatism. In response, the Greek government attacked the Albanian refugees again by deporting approximately seventy thousands of.[10] At the same time Greece threated that they would use their veto right to stop the aid being given to Albania from EU.[11]

In 1995, amnesty was granted to Omonia's leaders and the relations between Greece and Albania started to improve again. At that time, the Greek Foreign Minister, Korolios Papulias, visited Tirana. In 1996, Greek President, Costis Stephanopoulos, also visited

[6] *Albania 2008 Progress Report* (2008), at http://eeas.europa.eu/delegations/albania/documents/eu_albania/2008_progress_report_en.pdf

[7] Hatipoğlu, M. Murat (1999): *Yunanistan'da Etnik Gruplar ve Azınlıklar,* Ankara, SAEMK.

[8] Türbedar, Erhan: "Tedirginlikten Dostluğa: Yunanistan-Arnavutluk İlişkileri", *Stratejik Analiz*, nº 91 (November 2007), pp. 47- 65.

[9] Veremis, Thanos (1995), *Greece's Balkan Enlargement*, Athens, ELIAMEP.

[10] Duffy, Terence: "Albania: Beyonce The Hoxha Legacy", in Kostecki, Wojciech; Zukrowska, Katarzyna and Goralczy, Bogdan (eds.) (2001):*Transformations of Post-Communsit States*, Londra, Macmillan Press LTD, pp. 80.

[11] Lani, Remzi; Schmidt, Fabian: "Albanian Foreign Policy Between Geography and History", *The International Spectator*, vol. 33, nº 2, (April-June 1998), pp. 63.

Albania. It was the first time that a Grek president visited Albania. During this visit the two countries signed the Treaty of Friendship and Cooperation.[12]

Up until 1996, the Greek government feared neighboring countries would implement the economic embargo on Macedonia and vetoed the funds that EU allocated to the neighboring countries of Greece. In 1996, the Albanian-Greek relations began to change. It was at this time that Albanian government moved to establish good relations with neighbouring countries. Tirana started to develop a good relationship with the Republic of Turkey. Turkey then began fostering good relations towards the whole of the Balkans. It is also noteworthy to mention that in 1991 when FYROM became independent Greek government didn't recognize it. Consequently, the new state of FYROM established closer bilateral relations with the Republic of Turkey.

After the elections held in 1997, the Socialist Party (rival to the Democratic Party)came to power. Albanian-Greece relations became even closer during this period. This was related to the economic problems that Albania had in this period. The number of Albanians that emigrated to Greece increased rapidly. Greece included Albania to the The Greek Plan for Economic Re-Structuring of the Balkans (HIPERB). Greece also undertook the financing of certain infrastructure projects in Albania. In January 2006, the Greek government offered an aid to the tune of 184 million Euros to Albania. Due to the fact that Greece can prevent these funds and can also veto the Albania's membership process to EU, the Albanian Government's is trying to maintain good relations with Greece.[13]

Throughout different periods of history it has been obvious that Greece tended to be an allied power in the Balkans. Despite today's economic problems, Greece generally improves and strengthens the "economic diplomacy" that applies to the Balkan states. But obviously, the Albanian government took some steps to correct the involvement of the Greek inside its borders. On November 2005, the report of the European Commission described the important progresses the Tirana regime has made in the protection of minorities rights. In January 2008, in a speech about the protection of the rights of the Greek minorities in Albania, the Greek President Karolos Papulias, explained that everyone of Greek origin could turn to Greece to obtain a dual citizenship. Berisha reciprocated in a similar gesture to Albanians in Athens. In this case some Albanian emigrants in Greece and changed their Albanian names to Greek names to take a Greek passaport. In this case, the Greek government's proposal for dual citizenship posed a danger to the identity of some of the Albanians that changed their real names. From then on, Greece has dealt closely with the Greek minority in Albania, although rejecting the existence of the Albanian minority within its borders since 1940s.

There is another minority group living in Albania called Vlah, which can also be reffered to as: Rumani, Arumani, Vlah, Kutsovlehos (Greek), Shepherd (Albanian), Tsintsar (Serbian), Karaguni (Turkish). They live in at least eight Southeastern European countries: Greece, Albania, Bulgristan, Macedonia, Serbia, Montenegro, Bosnia-Herzegovina, Croatia. They are not assimilated totally into these countries and the language they speak is from a Latin origin. It seems that Vlahs are Romanized Illyrians, Thracians, Greeks and Dacias.

There are still some unsolved historical mysteries about Vlahs. For example, today, the hometown of Vlahs is Pindus Mountains (northern Greece). But there is no evidence that

[12] Türbedar, *op. cit.*, pp. 70.
[13] "Politika Ballkanike e Greqise Sot", *Koha Jone*, 15 February 2008.

this region was occupied by Romania. There are 38 thousands Vlahs in Serbia, 35 thousands in Albania, 10 thousands in Bulgaria, 8 thousands in FYROM.[14]

Table 1: Albanian Ethnic Structure

Nationality	The Rate of Total Population (%)
Albanian	92,5
Gipsy	2,5
Greek	1,8
Macedonian	0,4
Vlah	0,1
Total Population	3,5 million

Source: Halil Akman, Paylaşılamayan Balkanlar, IQ Kültür Sanat Yayıncılık, Istanbul, 2006, p. 152

3.2. Religions In Albania

In Albania, there are people who belong to different religions, most often being Muslim or Christian, and can even be in the same family. The prince of Albania, Skanderbeg, was born in an Orthodox family, but after he was brought to the Otoman palaces he became a Muslim of Bektashi sect, to be a Janissaires. After he returned to Albania he re-adopted the Orthodox religion and as the last will and testament after he died he was buried in the Catholic cathedral. Throughout Albanian history there has been no religious conflict.

Albanians adopted Islamic religion later than the other European countries. Muslims arrived to Albania before the Ottomans. Hiding behind the Orthodox religion, the Bektashi sect was brought for the first time in Albania. The easy adaption of Islam in Albanian society led to the emergence of the Bektashi sect and the Orthodox religion in Albania. Even if Islam was widespreaded in Albania, the Sharia has never been adopted as states law. Islam has played a major role in the political arena of Albania because it was the most important factor that differed Albanians from Serbs (Kosovo region) and Greeks (Chamurya region).

In 1929, King Zogo worked to limit the number of mosques. In an attempt to keep away the Islam religion from the state, he tried to keep closer relations between Albania and Western countries. In 1945, the Communist regime was focused especially against the Catholic Church. In this period, Catholics were viewed as agents that would harm the Albanian Government. [15]

After the collapse of the communist regime, Sali Berisha became the first Prsident of the democratic system in Albania. At that time the religious places were repaired and

[14] Doja, Albert (2001): *Perdorimi Etik i Fese ne Rindertimin e Identiteve*, Tirane, p. 85-87.
[15] *Ibid.*, p. 90-94.

Albanian Governement tried to develop relations with Islamic countries. Albania also became a member of the Organisation of Islamic Conference. However, the Government of Albania gave less attention to interest in religious (Islamic) affairs later.

In the 1990s, some Christian organizations in Albania were striving to Christianise the Muslim people. As a result, Western European countries and the United States brought new religious elements to Albania such as Jehovah's Witnesses, Adventists, Mormons, Christians, Presbiterians and all branches of Protestantism. However, with the Christian activities that involved mostly the Albanian neighboring countries like Greece and Italy. Christian organizations used different policies to change the religion of the Muslim people in Albania: trying to re-write the history books, spreading anti-Islamic discourses, enforcing the Albanians that were seeking permission to reside in Greece to change the religion from Islam to Orthodox. These organizations were sponsored by Catholic religious programs and institutions engaged in the propagation of the Christian culture.[16] Albania is a country that always needed foreign aid (this will be explained also in *The Economy Factor*). The aid that the U.S. extended Albania was for humanitarian activities. But this money was mostly directed to fraudelent purposes. The Albanian government was supported by these groups. But the groups' primary objectives was to change people's religion to Christianity.

Despite the Enver Hoxha's anti-Islamic propaganda of pressure the people of Albania religious tolerance. Muslims and Christians live together amicably.

Table 2: Albania's Religious Structure

Religion	The Rate of Total Population (%)
Muslim	70
Orthodox	20
Catholic	10

Source: Halil Akman, Paylaşılamayan Balkanlar, IQ Kültür Sanat Yayıncılık, Istanbul, 2006, p. 153

3.3. Nationalism: Pan-Albanism Or "Greater Albania"

Demographically Albanians are one of the most dispersed nations of the Balkans. Since 1913, the Albanian nation has been fragmented. Also, Albanians are spread throughout different Balkan countries (the number of Albanians in the Balkans is listed on **Table 3**). In this respect, especially after the Cold War, Albania drew attention from the international community. This is because, there is a widespread misunderstanding about Pan-Albanian national aspirations, which are seen by many as a serious threat to Balkan stability.[17]

[16] Alexandra Popovic (1995): *Balkanlar'da İslam*, Istanbul, İnsan Yayınları.
[17] Mandacı, Nafiz; Erdoğan, Birsen (2001): *Balkanlar'da Azınlık Sorunu: Yunanistan, Arnavutluk, Makedonya ve Bulgaristan'daki Azınlıklara Bir Bakış*, Stratejik Araştırmalar ve Etütler Milli Komitesi, Ankara.

There is a rapid-spreading wave of nationalism within the Albanians living in Kosovo, Macedonia, Montenegro and Greece. In contrast to the aging and stagnant population of their Balkan neighbors, Albanians are a young and rapidly growing population. On the other hand Kosovo's independence process brought with it a few questions, such as: Is there any possibility for ethnic Albanians to live in a single country, or is the idea of "Greater Albania" still alive? These elements together bring further attention to the "Albanian Question".[18] The entity called "Greater Albania" including Ulcinj, Northern Kosovo, Preveza, Struga and Preshova Valley. In the scenarios, after Kosovo declared its independence, it is expected that they will be united to Albania. This proposal will bring to light a new Albanian state with seven million people that will not only disintegrate the FYROM's territory but will also create a new power center that would undermine the balance in the Balkans.

However, this expectation seems to be impossible considering the status Albania has on the international stage and the other realities in the region as well. Even if the Albanian Government can manage to prove the formation's integrity, international actors will oppose it for the reason that today's Balkan countries' borders are limited according to international treaties and they couldn't be altered. Another reason that this formation could not become real (at least for now) is due to the better geo-strategic, economic, military and political situation that Greece and Serbia have towards Albania.[19] Besides these two countries, Montenegro and Macedonia, that are newer neighbouring countries of Albania, have recently had a better international image when compared to Albania. Therefore, these countries have greater support in the international arena. In other words, looking at international influence, Albania does not have an advantageous position in the pursuit of a greater Albania. Consequently, today Albania cannot ensure the integration of its people because of this lack of influence and the poor economic and military infrastructure. Other than this fact, it does seem that the cultural, religious and historical differences which Albanians have will never allow them to live together under a common roof.[20] Albanians are therefore more interested in developing cultural and economic ties with the other Albanian entities in the southern Balkans, while maintaining separate statehood. In a wiser move, successive Albanian governments have opted for a strategic partnership with Macedonia as both aspire toward membership in NATO and the European Union. The independence of Kosovo remains at the core of the Albanian national question. But each of the five Albanian entities in the Balkans has its own distinct problems and agendas to address. In conclusion, due to its multi-religious nature, Albania has no established common culture.

Table 3: The Population of Albanians in Balkans

Balkan States	**Total Population**	**Rate of Total Population (%)**
Albania	3.500.000	95,2

[18] International Crisis Group, "Pan-Albanism: How Big a Threat to Balkan Stability?", Europe Report, nº 153 (25 February 2004), at http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan014972.pdf 31.

[19] T., Ortakovski V.: "Greater Serbian, Greater Albanian Nationalism and Kosovo", *Paper Presented at the Annual Meeting of the International Studies Associaotion 48th Annual Convetion*, Hilton Chicago, IL, USA, at http://allacademic.com/meta/p178655_index.html.

[20] Yılmaz, Veli (1998): *Siyasi Tarih*, Istanbul, Harp Akademileri Basım Evi.

Kosovo	2.200.000	90
Serbia	5.832.000	0,8
FYROM	1.991.018	22,8
Montenegro	633.000	6,5
Greece	10.244.000	0,9

Source: Halil Akman, Paylaşılamayan Balkanlar, IQ Kültür Sanat Yayıncılık, İstanbul, 2006, p. 155

From time to time, the idea of acreating a Balkan League has been raised however, for different reasons this idea couldn't be realized. From an ethnic standpoint, Albania has the possibility to merge within the EU umbrella. Within supranational EU, Albania is likely to be ethnicaly, geographicaly, economicaly and politically united within the boundaries of EU.[21]

If Albania becomes an EU member, it will support the Albanian minorities that live in other countries. In theory, it is logical that Albanian minority problem be solved after Albanian EU membership, but in practice there are some EU member countries with similar problems with their minorities which the EU could not resolve. For example, the case between Great Britain and Ireland. Although both of them are EU members, they have not produced any solution about the Northern Ireland problem. Despite all of these, it must be empasized that Albania should not be outside of the EU's horizontal and vertical enlargements.

3.4. The Economic Factor

Albania's economy has improved substantially throughout recent years and has outperformed many other countries in the region. The restructurizing from a regulated to a free market economy was the cause of many problems in Albania. As the last of the central and eastern European countries to embark on democratic and free market reforms, Albania started from a disadvantaged position due to Hoxha's catastrophic economic policies. Inflation was enormous in the beginning and the country experienced rates of 50% monthly. By the end of 1993, however, inflation stabilized at a rate of 3 to 4% per month. Despite the positive development, Albania is still considered one of the poorest countries in Europe.[22]

According to the Bank of Albania, per capita income was $4,070 in 2009, and was expected to reach $4,200 in 2010. According to preliminary data by the World Bank's Poverty Assessment Program, 12.4% of the population lived below the poverty line in 2008, marking a considerable improvement from 25.4% in 2002. This decline in poverty levels was mainly due to higher per capita GDP. Fiscal and monetary discipline has kept inflation

[21] Alibali, Agron (1997): *Mendime per Çeshtjen kombetare Shqiptare dhe Disa Probleme te se Drejtes Kombetare*, Tirane.

[22] Albania. Political, Economical and Social Impacts onEnvironmental Protection at the Spring of 1994, at http://archive.rec.org/REC/Publications/StratIssues/FeeBased/Albania.htm.

relatively low, averaging roughly 2.6% per year from 2006-2009. Although the average inflation rate was expected to reach 3.6% in 2010, that is still within the Central Bank target of 3 plus or minus 1%.[23] According to official estimates, the unemployment rate as of September 2010 was 13.52%.The Albanian economy was partially sheltered from the global financial crisis and the economic downturn, and the Albanian banking sector survived the global financial crisis with sufficient liquidity.

Albania is trying to attract direct foreign investment (DFI) and promote domestic investment. Increasing DFI is a top priority for the Albanian Government, especially in the light of the steady decrease of remittances. However, the collapse of the infamous pyramid schemes in 1997 and the instability that followed posed a tremendous setback.[24]

Tirana has put in place a liberal foreign investment scheme, and the government is working on bettering the business climate through fiscal and legislative reforms and infrastructural improvements. Albania continues to be an import-oriented economy and the EU remains Albania's main trading partner, providing 64.1% of Albania's imports and receiving 70.2% of the exports as of September 2010.[25] The first step of Albania towards the EU accession process was to sign the Stabilization and Association Agreement (SAA, 2006) with the European Union. In April 2009, Albania became a NATO member country and at the same time submitted its application for EU membership, both considered major milestones in the country's history and economy. Trade with Italy and Greece has, steadily declining since 2008, and continues to represent the largest share of EU trade, with a combined 40.8% of imports and 56.4% of exports as of September 2010.[26] Other major trading partners include Turkey, China, and Germany. The impact of CEFTA in Albania's trade with member countries has been small. Trade with the United States (total trade with U.S. is 3%) continues to account for an insignificant part of Albania's trade volume, focusing on a narrow range of US goods and products.

3.5. Political Forces in Albania

As one of Europe's poorest countries, Albania is member of NATO but the European Union rejected its application last year to become an official candidate for the membership of the bloc, urging it to fight corruption and establish a functioning democracy and the rule of law. The long transition to democracy in Albania is ongoing and connected to the fact that the country has been isolated and underdeveloped for centuries. The western mentors have often turned a blind eye to meaningful and significant developments in the political arena and the democratic progress of Albania - while particularly urging for press freedom and the fight against corruption. Brussels hoped that by giving Albania the carrots of NATO membership and including it in the visa-free regime that the overall political climate would change for the better. But the situation in this territory is hoping to gain more substantial success.

There are two main political parties in Albania, the Socialist Party (SP) and the Democratic Party (DP). Until the 2009 elections, there was a period of relative stability and

[23] Albania, at http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3235.htm.
[24] Albania, at http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3235.htm.
[25] Albania, at http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3235.htm.

[26] "Albania: China, Germany, Italy and Greece Are Main Trading Partners", at http://www.balkans.com/open-news.php?uniquenumber=88942

efforts on the part of Tirana to forge relations with the wider region. During the 2009 elections, DP and its leader, Sali Berisha, defeated SP which was headed byEdi Rama. After this, the government and the opposition could not set aside their differences over the elections. In the absence of developed state-institutions, it was hard to organize free and fair elections. In other words, elections have always fallen short of any real democratic process, and they tend to represent partisan agenda or battles between high-profile political figures who use the polls to stack the deck against their opponents and to forge lucrative relations with dubious, influential private figures.[27]

After several disagreements, Rama started to organize mass protests like the ones currently happening in the Middle East by getting his supporters on to the streets in larger numbers. These developments are essential in many ways. Firstly, EU member states are already hesitant on the further enlargements of the union. An earlier round of visa liberalization for Serbia, Montenegro and Macedonia produced grim results: large numbers of asylum seekers showed up at Europe's doorsteps and some EU member states almost balked at offering the same deal to Bosnia and Albania.

Secondly, this process is very important for Kosovo too because Albania is the main supporter of Kosovo in international arena. That's why for now Kosovo's authorities have to wait and see the developments in Albania.

Thirdly, the recent threats on January 21, 2011 have affected Albania's NATO membership. Albania joined the Alliance in April 2009, along with Croatia. Since 1992, when Albania began the NATO accession process, it has been viewed as a stabilizing factor. NATO could also rethink its membership roster in light of the violence where it concerns Bosnia's pending NATO membership. If the situation in Albania causes NATO to rethink its enlargement, Bosnia will be one of the first to suffer. [28]

4. The External Factors In Albanian Foreign Policy

4.1. The Albanian Minorities in Balkans

The boundaries within Albanians society are easily distinguished. The nation possesses different religious, cultural and languagistic characteristics from the other nationalities in the region. All ethnic Albanians in the Balkans are encircled by the Orthodox axis. In this view, Albanians that are living in the Balkan countries (FYROM, Greece, Montenegro) are minorities if this data is analyzed in proportion with the total population of these countries. Albanians in Kosovo are still considered a minority by Serbia (because it doesn't recognize Kosovo) even if the Albanian population is the majority (90% of the population). In the international application of law there isn't any clear definition of "minority" that is accepted in general by all states. All this is almost concerned with the fear the nation-states have towards the plausible damages that minorities can cause. In other words, the lack of a distinct definition of "minority" is due to nation-states' reservations in connecting themselves to a "legal" minority definition. The vague definition of minorities gives states the opportunity to

[27] "Albania: The Wider Implications of a Political Crisis-Turned Violent", at http://www.isaintel.com/2011/02/07/albania-the-wider-implications-of-a-political-crisis-turned-violent/

[28] "Albania: The Wider Implications of a Political Crisis-Turned Violent", http://www.isaintel.com/2011/02/07/albania-the-wider-implications-of-a-political-crisis-turned-violent/

refuse minorities or minority status or the possibility to narrow interpretations for countries that are comprised of minorities.[29]

"Minority" is essentially a sociologic concept.[30] Usually, there are two methods used in differentiating minorities from other communities:

a. Based on the numerical factor

b. The effect of minority rights on nation-states and the minority relations.

The most accepted method beside the numerical factor of minorities is the effection of their rights and obligations that they can use towards the majority.[31] It is almost impossible to separate or demonstrate the nations like minority-majority. This was what happened in the case of Kosovo before the proclamation of independence on February 17, 2008. Numerically comparing other nations minorities to Kosovo's, Kosovars did not constitute a minority in the Former Yugoslavya. The number of the Albanians in Kosovo in the Former Yugoslavia was eight times more than the number of the official Montenegro Republic's population; two times more than the population of FYROM; more than Slovenia's population and the Muslim population that lived in Yugoslavya.[32] The Albanians that live in Kosovo, constitute half of the number of Albanians living in Albania. In this case if half of the number of a nation is located in another country we can't call them minority regardless of the majority-minority report.

The "nation" is a socio-political concept, "race" is genetic concept and "national/ethnic group" is regarded as a cultural category.[33] If a community is accepted as a nation, they should have the right of self- gorvernance. Otherwise, if a community is accepted as minority it should be recognized as an "individual" or "collective" entity and given their full rights. From this standpoint, according to former Yugoslavya's lawyers, the Albanians of Kosovo decent are a minority because they are a part of the Albanian nation and not of any other nation. In this case, Albanians have already used the self determination right established by the Republic of Albania. According to this, there can't be "installed" two Albanian states at the same time. This theory is also used against the Vojvodina population of Hungary.[34] Belgrade's arguments in this vein are not fair. The theory of "a nation-a state" isn't written in any international law and there isn't any historical and diplomatical data that support this thesis. Take 20th century Germany for example that was divided into two countries. The Arap nation was divided into several countries. Korea is divided into North and South Korea. There are also several examples that legaly exclude the thesis of former Yugoslavya.[35]

Consequently, nation-states in disputes today require the recognition of their "individual rights" instead of "collective rights" for their social groups living within their boundarie given that "collective rights" recognition could be dangerous for their territorial integrity and the unity of their nation.

---

[29] Çavuşoğlu, Naz (2001): *Uluslararası İnsan Hakları Hukukunda Azınlık Hakları*, Ankara, Su Yayınları.
[30] Terzioğlu, Süleyman Sırrı (2007): *Uluslararası Hukukta Azınlıklar ve Anadilde Eğitim Hakkı*, Ankara, Alp Yayınevi.
[31] Çelmeta, *op. cit.,* p. 52-53.
[32] Türbedar, Erhan (2006): *Stratejik Öngörü: Balkanlar*, Ankara, ASAM.
[33] Vallerstayn, Balimar (1991): *Φυλή ΈθνοςΤάξη*, Athens, Πολίτης.
[34] Çelmeta, *op. cit.*, p. 37
[35] Çelmeta, *op. cit.,* p. 52-53.

The *uti possidetis* is the principle that protects the independence of the new states and the territorial integrity and the peace between states. Usually the instability of the independence of some nations is determined by the fact that they are numerically smaller or they are located near the bounderies of the state. In the cases, the *uti possidetis* principle is applied. This is why in international relations law, Kosovo is one of the cases that could legaly be independent. The boundaries are not scattered territories and the population is not minority.

There is also an Albanian minority in the north-west of FYROM (from the southern Ohrid to Kumanova). In November 1968, Tetova's Albanians in FYROM began to demand unification with Kosovo, immediately after the Albanian demonstrations in Kosovo for an independent Repubic of Kosovo. This emergence of the establishment of such a republic was interpreted by Yugoslav Republic as the Albanian Republic's first step to reunification.

Most of the Albanians who live in Greece are Orthodox, but after the Second World War they began to live with the Muslim Albanians. The Albanians living in these regions are integrating into the Greek culture due to the Greek assimilation policy. As a result, the common language and education system under the Greek supervision made the assimilation policy easier and more peaceful.

4.2. The Neighbouring Countries Policies

Albania is bounded with Italy to the west, Macedonia to the east, Greece to the south, and with Montenegro and Kosovo to the north. The proximity of Albania to Italy has been a factor that in the post-Communist period made it easy for Albanian population to begin to emigrate in mass to Italy.[36] Albanians, after emigrating to Italy experienced social and cultural change. They took on a new identity under the influence of Italy.[37]

Between 1951-1971, two million Southern Italians witnessed an internal migration towards the South. As a key country for both internal and external migrations, it has been a binary experience for Italy in terms of an intersection of national and international cultures. Nowadays there are almost 1,5 million foreigners living in Italy. In March of 1991, the "political migration" status of emigrants that came from Albania to Italy was replaced six months later by "economic migration".[38]

In the 1990s, accusations of corruption and scandals in Italy led to the collapse of 45-years political regime. The financial bankruptcy in Italy, the bad budget and the emphasis by the EU created a socio-economic shock.[39] During this time, the Italian policy fought against illegal migration.

Albanians that emigrated to Italy have been settled into different social, cultural and political climate. Emigration in Italy is considered "an other format" and the stance of the EU against Italy is often referred like a moto "without Italy". Italy's national identity protection

[36] F., Debie: "Greece, Italy and Europe In the Face of The Albanian Problem", in : Levy , J., (eds) (2001)., *From Geopolitics to Global Politics*, London/Portland, pp. 186-202.
[37] Russell, King; Mai, Nicola: "Myths and Mirrors: Interpretations of Albanian Migration to Italy", *Studi Emigrazione*, vol. 145, (2002), pp. 161-99.
[38] Mai, Nicola: "The Cultural Construction of Italy in Albania and Vica Versa: Migration Dynamics, Strategies of Resistance and Politics of Mutual Self-Definition Across Colonialism and Post-Colonialism", *Modern Italy*, vol. 8, nº 1(May 2003), pp. 77.
[39] Mai, Nicola; Schwander-Sievers, Stephanie: "Albanian Migration and New Transantionalisms", *Journal of Ethnic and Racial Studies*, vol. 29, nº 6 (2003), pp. 939-948.

for immigrant groups and especially the so-called "other formations" have been strongest towards Albanian emigrants. However, Albanians who migrated together with northern Italians became partners because these groups were called "unwanted". In the historical process in Italy, the Northern Italians constituted the first "other formation" of their national identity. The economic and socio-cultural differences within Italy, created a national identity crisis. In addition, as a result of emigrants from Albania, Italians launched the Italian ethnos creating the sense of a strong nationality.[40]

Therefore, biased Italians pushed Albanians to change themselves by encouraging them in different ways by joining churches, changing their religion, etc. Until 1991, these people lived under the communist regime and couldn't find the power to stigmatizate their own national identity, but it is interesting that the same nation who lived under this pressure tried to create and develop their "community".[41] Living under the autocratic pressure of the communism, in the post-communist period Italian culture played a key role in slowly changing the Albanian nation.

Historically, Greece's security depended on the stable environment created in the Balkans. The 1990s were the time of challenges for Greece. The process of disintegration of Yugoslavia reflected in the relations between Greece and Balkan countries. During this period, it was very difficult to provide a stable environment in the Balkans. The disintegration of Yugoslavia led to new problems for Greece, because the former Yugoslavia served as a buffer zone between the Balkan countries during the Warsaw Pact's period. This region also played a major role in the limitation of irredentism.[42]

In the south of Albania there is a Christian religious population. There is also an ethnic border that divides the regions inhabited by Muslims and Christians. Today the Muslim-Christian dispute continues to arise. This problem underlies the causes of the First World War when Greeks destroyed Muslim villages and killed people that lived there. The Lausanne Treaty, signed in 1923 included a lot of items against Albanians.[43] The Greek governments, counted the Orthodox Albanians (Arvanides) as Greek and didn't recognize the minority's ethnic and cultural rights. The teaching of Arvanitika language was not legally recognized by the Greek government and academic institutions. The Arvanides saw themselves as Orthodox Albanians. They wanted to establish their own churches but their request was not accepted by Greek government.

Greece started to improve the relations with its neighbors in the Balkans during the *detent (*1960) period. In 1970 the Greek military junta tried to reduce its neighbors' conflicts in the Balkans. In 1971 Greece and Albania re-launched their diplomatic relations.

During the post-communist era, people that were living in the Southern Albania crossed the Albanian-Greek border and began to use Christian names or use false documents

[40] Mai, *Ibid.,* pp. 78.
[41] Mai, *Ibid.,* pp. 79.
[42] Katsikas, Stefanos: "An Overview of Albania's Foreign Policy-Making in 1980s", *Slovo*, , vol. 16, nº 2 (Autumn 2004), pp. 91-96.
[43] Agani, Fehmi (1996): *Pavaresia: Gjasa dhe Shprese*, Paris, TOENA.

about their identities presenting themselves as Greek nationals.[44] A part of them also changed their religion.[45]

During the establishment of relations between Albania and Greece, the effect of the churches and the Greek schools was great. Until the First World War, in some Albanian village schools, lessons were totally taught in the Greek language. In addition, until 1966 the language spoken in churches was Greek. Education and religion were the guide for "national civilization" in Albania.

After the Greek Prime Minister Karamanlis, the Prime Minister Papandreou worked to continue the same policy of peace and cooperation in the region. Since the 1940s Papandreou adjourned the Greek territorial claims towards Albania.[46] In 1990, faced with the Albanian nationalism in Macedonia and the Turkish efforts in the Balkans, Greece, concidered Serbia as its best ally. The populations of both countries was Orthodox and they engaged together in the Balkan and World Wars. In addition, both countries tried to prevent Turkish policy in the Balkans and they always feared Bulgaria's irredentism. [47]

In 1994, Greece experienced diplomatic isolationism especially towards the Balkan. This isolationism was focused against its Balkans neighbor, Serbia, and its Western ally the U.S. The Albanian government slowly began to revive the relations with Greece after establishing the so called political party, "Omonia 5". In March 1996 both countries signed the "Treaty of Friendship and Cooperation".[48]

In 1999, Kosovo's war was a trial process for Simitis. Greek population became anti-American and pro-Serbian sentiments caused by the NATO's bombing in Serbia made Greece the most important contributer to Serbia's course for entering into the EU. On the contrary Kosovo is the most crucia obstacle to Serbia's membership to EU.

After containing the Kosovo crisis, tensions softened. But there are two issues that are still unresolved:

a- The Macedonian issue: In November 2004, FYROM was recognized by the EU as the Macedonia Republic which was protested by the Athens.

b- The Kosovo issue: Greece opted against Kosovo's independence, because according to the Greek policy this situation nourished the Albanian irredentist feelings and this would bring instability in Macedonia. In this regard, the U.S. remains impartial. In 1990 the United States, played an important role during Kosovo and Bosnia crisis. Greek-Turkish relations affect the issues in Balkans.

[44] Dimakos, Ioannis; Tasipoulou, Katerina: "Attitudes Towards Migrants: What Do Greek StudentsThink About Their Immigrant Classmates", *Intercultural Education*, vol. 14, nº 3 (2003), pp.307-316.
[45] Nicholson, Beryl: "The Wrong End of the Telescope: Economic Migrants, Immigration Policy, and How it Looks from Albania", *Political Quarterly*, vol. 73, nº 4 (Oct.-Dec. 2002), pp. 436.
[46] Shea, John (1997): *Macedonia and Greece: The Struggle to Define a New Balkan Nation*, London.
[47] R. King, Robert (1973): *Minorities Under Communist*, Massachusetts, Harvard University Press.
[48] Rougheri, Christina: *Traditional Greek Nationalism Breeds New Display of Intolerance*, at www.aimpress.org.

4.3. The Albanian Europeanization and European Union Factor

Albania is in a strategic location. For this reason, it is always considered a potential rival. Therefore, Albania is directed to explore other ways for her security. Albania became a member of PfP and OSCE. On April 3, 2008, Albania received the NATO membership invitation. At the beginning of 1980s, the Albanian President, Ramiz Alia, said "Albania is a European country which is why she is interested in everything about this continent".[49] In this regard Albania overrated her relations with the EU and has always made efforts to expand these relations steadily. EU-Albania relations first began in 1991. From this time the EU has been an effective supporter of Albania the country continued to make reforms in institutional, political and economic areas. [50]

In May 1991, the EU adopted a new initiative for the five Balkan countries: Albania, Macedonia, Croatia, Bosnia-Herzegovina and the Federal Republic of Yugoslavia. This initiative was called "The Stabilisation and Association Process". This process aimed at the develpment of the relations between Balkan countries and the EU. It helped the countries also to go through the "Stabilisation and Association Agreement". In November 1999 the EU Commission report claimed that Albania did not fulfill the required criteria to sign such an agreement because, according to the "Feasibility Analysis" done in Albania, the results were not viable.[51] The EU Council met in June 2000 to discuss the future of the Western Balkan states stating that the countries for the "Stabilisation and Association Process" were all potential candidates for EU membership.

In November 2000,the members ofthe "Stabilization and Association Process" participated in a meeting in Zagreb. At this meeting the EU decided to develop its cooperation with Albania. For this reason, the EU-Albania High Level Steering Group was created. The aim of this group was to handle the evaluation of the progress of Albania's obligations to the EU Accession Treaty. The EU-Albania High Level Steering Group in Tirana held a few meetings and prepared a report indicating the progreses and the areas of improvements that ought to be made. With the assessment of this report the EU Commission concluded that Albania needed to make some more reforms regarding the "Stability and Association Agreement". Meanwhile, the EU decided that this time was oportune begin the negotiations for this agreement.[52]

In December 2001, the EU Commission presented a draft mandate to the EU Council for the starting of the negotiations of the "Stabilisation and Association Agreement" between the EU and Albania. At the same time it was decided that the EU-Albania Consulting Group be created. With the proxy proposal given for the starting of the agreement, by the EU Council from January to July 2002 and it was decided to begin negotiations with Albania on 31 January 2002. On January 31, 2003 the EU Council President, Romano Prodi, declared the start of the negotiations.[53] Albania needed to comply and agree with the Copenhagen Summit's (December 2002) in regards to economic and political criteria to be part of the

[49] Albania, at http//: www.state.gov/www/background_notes/albania_9903_bgn.html#foreign.

[50] Bogdani, Mirela (2003): *Shqiperia dhe Bashkimi Europian: Integrimi Evropian dhe Perspektiva e Pranimit*, Tirane.

[51] "Shqiperia dhe BE: Marreveshja e Stabilizim-Asocimit*", Report nº 2* (2004), at http://www.aeuric.org/integrimi.html.

[52] Albania, at http//: www.state.gov/www/background_notes/albania_9903_bgn.html#foreign.

[53] Trimçev, Eno (2006), *Shqiperia dhe BE: Perceptime dhe Realitete 2006*, Tirane.

"Stabilisation and Association Agreement". Finally, the integration of the candidate countries to EU will be under the obligation to comply with the acquis communautaire. The "Stabilisation and Association Agreement" is based on three pillars:

a- Political and regional cooperation

b- The establishment of the Free Trade Zone between the parties

c- Cooperation on issues like justice and internal affairs.

These meetings included an interval of about six weeks and the issues were of political and technical in nature. The intensity of these meetings made it possible for this agreement to be signed in mid 2006. As underlined in the Zagreb Summit (2000), the "Stabilisation and Association Process" is not only a bilateral process, but it is also an important process for regional cooperation. This is seen clearer in the agenda of the regional financial aid programs such as CARDS.[54]

The Thessaloniki Summit of June, 21, 2003 was an important step for the development of the EU and Western Balkan countries relations. In this summit the issues that supported concrete ways that would bring together EU and Western Balkan countries were highlighted. Particularly, the progress of the Western Balkan countries towards the EU membership was to be based on their performance, measures and successes in the area of economic reforms, democratic standards and human and minority rights maintenance.[55]

There were two messages to be taken from the Thessaloniki Summit:

a- The map of the EU shall not be considered complete without the Balkan countries. The EU shall provide every kind of aid for the development of these countries.

b- Meanwhile, EU membership will only be acquired after intensive work and political will of the politicians of the Balkans region.

Balkan countries are supported by the EU and the South-East Europe Stability Pact and are trying to create a single Free Trade Area. This process is the product of the idea of expansion of the Central Europe Free Trade Area (CEFTA).

It is important to notice that a decline in public revenues will be felt with the removal of customs tariffs. For filling the gap created by this situation, the concerned Balkan states must reform the countries' production and marketing sectors. Thus, the preparation of the Balkan countries before joining the European Union will be helpful in order to avoid fierce commercial competition. The EU Commission assumed that establishing the Free Trade Zone in the Balkans was an opportunity that would strengthen the experiences because it was a process that prepares these countries for the EU membership.

[54] Bogdani, *op. cit.*, p. 59.
[55] *Ibid.*, p. 65.

Recently, the EU has been closely monitoring the reform process in the Balkans on the one hand, but on the other hand the skepticism created from the growing wave of the new enlargements impedes the quick progress of the reforms. Therefore, the Western Balkan countries fear the possibility of the EU's policy towards them as it could cause a spontaneosly negative change and these countries would not fullfill the commitments concerning the EU. In other words, all countries in the region are trying to gain entrance to the EU as soon as possible from "the ill Balkans" before the doors are closed.

4.4. Albanian Foreign Policy and the Role of the United States

Successive U.S. Administrations have expressed strong support for Albania's political and economic transition and its Euro-Atlantic integration aspirations, including membership in NATO. Until March 15, 1991 there was not significant diplomatic relation between Albania and the United States.[56] By the end of the Cold War Albania established and developed its international relations in the international arena. This differentiated policy relationships had different dimensions:

a- Albania evolved from the communism to the democratic regime.

b- By the end of the Cold War and the disintegration of former Yugoslavia, the "Albanian Question" became more dynamic than it was before. In this respect, the United States appeared to be the strategic partner of Albania.

c- Geopolitically the establishment of Albania-US relations positively affected the region.[57] After the creation of Berisha's Government (1991), Albania's foreign policy and its democratization process were supported by U.S. In the early 1990s there was most likely no other European country that had the same will as Albania for the creation of good relations with U.S.[58]

It is true that Washington affected the moderation of Albania's policy in the Balkans.[59] Albania is considered to be a constructive partner in promoting regional stability in the Balkans, a key U.S. objective in Europe that has regained prominence as the international community prepares to address the issue of Kosovo's future political status before 2007. In other words, aside from the advantages that Washington had over Albania's ports, it has been one of the main international actors playing an important role in Albanian foreign policy. In 1995, the U.S. President invited Berisha to Washington. At this meeting between Berisha and Clinton, Tirana's importance in the Balkans region was emphasised along US-Albania relations. Clinton congratulated the responsible approach of Berisha towards the ethnic Albanians in the Former Yugoslavia for the supportion of Kosovo's autonomy. During this visit, Berisha proposed to the U.S. government the use of the military bases in Albania. The leader of the Albanian Socialist Party, Pellumbi, criticized Berisha describing this propasal as "irresponsibility" as it was an action that does not respect and protect the Albanian national

[56] Tindemans, Leo (1997): *Barışa Çağrı: Uluslararası Komisyon'un Balkanlar Hakkındaki Raporu*, Istanbul, Sabah Yayınları.
[57] Papa, Robert (2004): *Diplomacia Amerikane dhe Shqiperia*, Tirane, Dituria.
[58] Biberaj, *op. cit.,* p. 232.
[59] Tindemans, *op. cit.,* pp. 156.

interests. But these relations between Albania and U.S. had a good reflection for the Albanian national question. It was seen in March 1998 when the U.S. military powers partook in Kosovo's war. The Kosovo question didn't only affect the United States' Balkan policy, but also the changes it brought in the structure of the international system. The U.S. intervention to Kosovo without any decision of the UN Security Council is concidered as an direct intervention to the internal affairs of a country. This was the first time that UN intervened in this manner.[60]

Not even the U.S. played a positive role in solving Albania's national question but Albania also played an active role in the U.S. missions. The Bush Administration has lauded Albania's cooperation in the war on terrorism and its contributions to U.S. led operations in Iraq and Afghanistan. Albania also offered the United States access to its airspace, land routes, and territorial waters in support of these operations. Albania has established a bilateral agreement with the United States on exempting U.S. personnel from possible extradition to the International Criminal Court (ICC, a so-called "Article 98" agreement), and another agreement on the Prevention of Proliferation of Weapons of Mass Destruction.

As noted before, Albania's bilateral assistance aside from that of the Western European states and international organizations is provided by United States as well. The good thing is that Albania is very receptive to EU-U.S. guidance. That notwithstanding, of all of the elections held in post-communist Albania, not a single one of them has been in full accordance with "European" standards. Nevertheless, the international community (OSCE and so forth) always accept the results in Albania. This in itself brings to mind the question of legitimacy. For the sake of stability, the EU and U.S. have approved all the previous results, but this poses a burden on democratic reforms in Albania. The EU and U.S. need to be clear and concise on what they want from the Albanian political leadership and compel the two sides to sit at the negotiation table for compromise because there is no more time left to delay an European-Albanian's future. [61]

4.5. Relations with Islamic Countries and Turkey

Albania has established warm relations with the Islamic countries. In August 1992, the Emir of Kuwait visited Tirana. In 1992, Albania joined the Islamic Conference as an observer in Saudi Arabia. Albania also receives aid from many Islamic countries. However, Sali Berisha was criticized by Western countries because Tirana's good relations with Islamic countries affected negatively Albanian relations with the West. The Albanian government responded to these criticisms specifying that the aim of the government is to establish relations at the highest level possible with all countries.

The Albanian Foreign Affairs Minister, A. Serreqi, participated in the Islamic Conference. In his speech he stressed that 70% of the Albanian Muslim population is an important factor in the Albania's relations with Islamic countries. In economic terms, these potential countries support the Albanian government financially.

In 1992, with the democratization of Albania, the relations with the Islamic world and especially with Turkey received high priority. Turkey's government also gives importance to the relations the country has with Albania. The Turkish-Albanian close relations are due to

[60] Biberaj, *op. cit.*, pp.233.
[61] *Albania: The Wider Implications of a Political Crisis-Turned Violent*, at http://www.isaintel.com/2011/02/07/albania-the-wider-implications-of-a-political-crisis-turned-violent/

their similar history and culture. Therefore, after 1992 Albania became the second secular country with a Muslim majority that was ruled by a democratic regime. Besides this, in many different Balkan countries there are some Albanian minorities that contribute to a better dialogue between Turkey and the countries they are living. The end of the Cold War, with the disappearance of the Soviet Union and Yugoslavia (1990) brought challenges and opportunities to regional and global powers. The emergence of the liberal democracies in most of the Balkan countries created a buffer zone between Europe and Turkey. Turkey found itself at the center of the changing geopolitics in the region of the Balkans.[62] Turkey mended its efforts to reinforce the Balkan countries institutions and the building of their economic welfare.

Albania needs to cooperate more systematically with Turkey. The gaps between Albanian-Turkish relations consist of:

- After the agreements reached between Turkey and Albania they couldn't develop a good coordination.

- After making decisions, they didn't follow the application of a systematic style.

- Between these countries no tactical agreements have been reached.

After the September 11th attacks Turkey has been involved in the Balkan region and is trying to make a significant contribution supporting the states. Abandoning the learned experiences from the past, AKP is wrapped in concepts such as `strategic depth`, `pro activism`, `zero problem with neighbours`, `geographical centralism` and `soft balancing`. In other words, Turkey`s new foreign policy has converted in a populist policy that means that Turkey will be an omnipresent and an omnipotent country towards different geographies and without doubt towards Albania. Therefore, fiven Turkey's location, the existing cultural and historical ties with the region and especially the Muslim people (because of their ownership of the assets), is necessary in adjusting its position if the power balances will change.

5. Conclusions

"If states pursue only their rational self-interests, without defining them they will collide with other states only minimally."[63] National security is the first objective necessary before any other policy objectives like prosperity, national honour or cultural enrichment can be pursued. In this view today's Balkans region security is complicated because there are a lot of dynamisms that are nourishing this situation. Furthermore, with the enlargement of NATO, as a source of security, the Balkans in these conflicts seem to be limited. In this respect, if Albania continues to fulfill the criterias in becoming a member of the EU, bilateral and international relations be strengthened. Since the collapse of communism, the policy agenda of Albanian political elites has been strongly influenced by the desire to join international organizations. Following a long period of extreme isolation, membership in these organizations would offer Albania a new place in the international arena.

[62] Soyasal, Mümtaz: "*The Future of Turkish Foreign Policy"*, in Martin, L.G. and Keridis, Dimitris (eds.) (2004): BCSIA Studies in International Security, Cambridge, The MIT Press, pp. 353-354.
[63] Morgenthau, Hans J. (1962): *The Impasse of American Foreign Policy,* Chicago, The University of Chicago Press.

In April 2008, Albania received an invitation for membership from the North Atlantic Alliance. This was of a great importance in Albanian history because:

- Albania became politically closer to the Western World. Albania, as a NATO member, won back its Western identity. Tirana *de facto* was included to the NATO security structure by contributing to the tasks undertaken. Consequently, this is the evidence that Albania will play an important role as an active member in stabilizating any instability that may occur in the future.

- There are a number of minority groups in different countries of the Balkans. Most of time, these groups jeopardize peace and stability. In this respect, it seems that Albania poses a security threat in the Balkan region. The Western Balkan countries consider the country indispensable ally to the NATO membership to ensure the security in the region. If in the future any instability occurs in Balkans region Albania's contribution to security as a NATO member, will translate into responsibility to Balkan peace.

- There are a large number of Albanian minorities living in the Balkans region. This is a positive factor and a major political force in terms of the bilateral relations that Albania has with these countries. In this respect, it can be concluded that the problems that exist between the Balkan countries will change into the desire for confidence-building between all the countries. This will follow the security of the enlarged Europe or Adriatic-Black Sea-Caspian Sea region policies. In this respect, the Eastern Adriatic region of the Western Balkans, should enter into the EU and NATO as soon as possible.

- Albanians are living in several Balkan countries. The Albanian government's policy towards the Albanians that are living in these regions has been/will be in the direction of ensuring peace, security and economic cooperation in the whole region. In this view, FYROM in the Brussels Summit held on April, 2008 didn't receive an invitation for NATO membership. This increases the Albania's responsibilities in the Balkans. Accountability, in Albania was also avoided during the ethnic and religious conflicts and this provided a historical advantage for Tirana.

- With the enlargement of Euro-Atlantic structures, Albania will gain the opportunity to re-win the Albanian minorities spread all over the Balkan countries. In other words, the new enlargements will pave the paths of winning the Albanian minorities in the Balkans. Albania, adhering to the same structures with Greece, will together ensure with the countries security and will resolve the problems they have today. The Albanian Government will play a mediator role between Greece and FYROM for the dispute they have about the name. So rather than creating a "Greater Albania", Tirana with her foreign policy, is trying to slow down the volatile disputes that Albanian minorities have created in the Balkan region.

However, noticing today's political situation in Albania, Albania's NATO membership is not the end of the path to its progress towards Euro-Atlantic integration. Political elites in Albania supported the NATO and EU policies of conditionality as they believed that Western democracy was the only and best choice for Albania. Albania's EU accession process is a political project not yet completed. The post-communist Albanian elites declared "return to Europe" as their first foreign policy priority. On the other hand, in Albania the state was

extremely weak and thus fell prey to both external and internal processes beyond its control. Therefore, they increasingly focused their efforts on satisfying the requirements of accession to the main Euro-Atlantic international organizations, and regardless of the diverse methods, instruments and resources international organizations use, they share the same objective: to help promote democracy, stability and security. In other words, international organizations have shaped domestic and international politics in Albania. In this view the Albanian political class should continue to construct a stable democracy based on European standards, consolidate democratic institutions, ensure economic growth, conduct elections in full compliance with international standards, develop civil society, fight against corruption and organized crime, ensure independence for the judiciary and attract more foreign investments. This is the only way to strengthen the Albanian international position and activate its role in Balkans region.

5. Referentes

Agron Alibali, Mendime per Çeshtjen kombetare Shqiptare dhe Disa Probleme te se Drejtes Kombetare, 1997.

Albert Doja, **Perdorimi Politik i Fese ne Rindertimin e Identiteteve, Rasti Shqiptar**, Tirane, 2001.

Alexandra Popovic, **Balkanlar'da İslam**, Istanbul, 1995.

Alexis de Tocqueville, **Democracy in America**, trans. Henry Reeve 2 vols., 1840; rpr. New York, 1961.

B. Qorri, **Shqiperia e Vertete**, Tirane, 1944.

Balimar Vallerstayn, **Φυλή ΄ΕθνοςΤάξη**, Athens 1991.

Beqir Meta, **Tensioni Greko-Shqiptar: 1939-1949**, Shtepia Botuese Geer, Tirane, 2002.

Beryl Nicholson, "The Wrong End of the Telescope: Economic Migrants, Immigration Policy, and How it Looks from Albania", **Political Quarterly**, Vol. 73, Issue 4, Oct.-Dec. 2002.

Christina Rougheri, "Traditional Greek Nationalism Breeds New Display of Intolerance", **Alternative Information Network (AIM)**, Athens, 24.06.1998.

Debie F., "Greece, Italy and Europe In the Fce of The Albanian Problem ", in : Levy , J., Ed., **From Geopolitics to Global Politics**, London/Portland, 2001.

Eno Trimçev, **Shqiperia dhe BE: Perceptime dhe Realitete 2006**, Tirane, 2006.

Erjada Progonati, "The Albanian Minorities on Albanian Foreign Policy: Kosovo, Greece, Macedonia", **(Unpublished) Master of Arts in International Relations Thesis**, The Institute of Social Sciences of Gazi University, Ankara, 2008.

Erhan Türbedar, **Stratejik Öngörü: Balkanlar 2006**, ASAM 2006.

Erhan Türbedar, "Tedirginlikten Dostluğa: Yunanistan-Arnavutluk İlişkileri", **Stratejik Analiz,** November 2007.

Fehmi Agani, **Pavaresia: Gjasa dhe Shprese**, Paris, 1996.

Ferrucio Pastore, "Conflicts and Migrations: A case Study on Albania", **Briefing for the Conflict Prevention Network of the EC**, Revised Version Jan. 1998, Available at: Albanian Emigration and Greek Labour Market: Economic Symbiosis and Social Ambiguity, 1/2004 South-East Europe Review 65, http://www.cespi.it/PASTORE/Albania1998.PDF

Georgi Tsekov, "Sons of the Eagle: Clan Warfare Organized Crime and State Disintegration in the Western Balkans", **Southeast European and Black Sea Studies**, Vol. 2, No. 3, 2002.

Ioannis Dimakos; Katerina Tasipoulou, "Attitudes Towards Migrants: What Do Greek StudentsThink About Their Immigrant Classmates", Intercultural Education, Vol. 14, No. 3, 2003.

John Shea, **Macedonia and Greece: The Struggle to Define a New Balkan Nation**, London 1997.

King Russell; Nicola Mai, "Of Myths and Mirrors: Interpretations of Albanian Migration to Italy", **Studi Emigrazione**,Vol. 145, 2002.

Leo Tindemans, **Barışa Çağrı: Uluslararası Komisyon'un Balkanlar Hakkındaki Raporu**, İstanbul: Sabah Yayınları, 1997.

Mirela Bogdani, **Shqiperia dhe Bashkimi Europian: Integrimi Evropian dhe Perspektiva e Pranimit**, Tirane, 2003.

Mirlinda Çelmeta, **E Drejta per Vetevendosje e Shqiptareve te Kosoves**, Shtepia Botuese Flesh, Tirane 2001.

Morgenthau, **In Defence of the National Interest**, New York: Alfred A. Knopf, 1951.

Morgenthau, **The Impasse of American Foreign Policy** ,The University of Chicago Press, Chicago, 1962.

Mümtaz Soyasal, "The Future of Turkish Foreign Policy," **The Future of Turkish Foreign Policy**, ed. L.G. Martin & Dimitris Keridis, Cambridge: The MIT Press, 2004.

Nafiz Mandacı, Birsen Erdoğan, "Balkanlar'da Azınlık Sorunu: Yunanistan, Arnavutluk, Makedonya ve Bulgaristan'daki Azınlıklara bir Bakış", **SAEMK**, Ankara, 2001.

Naz Çavuşoğlu, **Uluslararası İnsan Hakları Hukukunda Azınlık Hakları**, Su Yayınları, Ankara, April 2001.

Nicola Mai, "The Cultural Construction of Italy in Albania and Vica Versa: Migration Dynamics, Strategies of Resistance and Politics of Mutual Self-Definition Across Colonialism and Post-Colonialism", **Modern Italy**, Vol. 8, Issue 1, May 2003.

Nicola Mai; Stephanie Schwander-Sievers, "Albanian Migration and New Transantionalisms", **Journal of Ethnic and Racial Studies**, Vol. 29, No. 6, 2003.

Ortakovski V. T., "Greater Serbian, Greater Albanian Nationalism and Kosovo", **Paper Presented at the Annual Meeting of the International Studies Associaotion 48th Annual Convetion,** Hilton Chicago, IL, USA Online PDF from http://allacademic.com/meta/p178655_index.html.

"Pan-Albanism: How Big a Threat to Balkan Stability?", **ICG Europe Report,** No. 153, 25 February 2004.

Remzi Lani, Fabian Schmidt, "Albanian Foreign Policy Between Geography and History", **The International Spectator**, Cilt 33, Sayı: No.2, April-June 1998.

Robert Papa, **Diplomacia Amerikane dhe Shqiperia**, Tirane, 2004.

Robert R. King, **Minorities Under Communism**, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1973.

Rozeta E. Shembliku, "The National Interest Tradition and the Foreign Policy of Albania", **Master of Arts Thesis**, 2004.

Terence Duffy, "Albania: Beyonce The Hoxha Legacy", **Transformations of Post-Communsits States**, Londra, Macmillan Press Ltd, 2000.

Thanos Veremis, **Greece's Balkan Entanglement**, Athens, 1995.

Stefanos Katsikas, "An Overview of Albania's Foreign Policy-Making in 1980s", **Slovo**, Vol. 16, Issue 2, 2004.

Süleyman Sırrı Terzioğlu, **Uluslararası Hukukta Azınlıklar ve Anadilde Eğitim Hakkı**, Alp Yayınevi, Ankara, May 2007.

Veli Yılmaz, **Siyasi Tarih**, İstanbul, Harp Akademileri Basım Evi, 1998.

Stabilization and Asociation Report, 2008.

Yunanistan'da Etnik Gruplar ve Azınlıklar, Ankara, 1999.

Materiale mbi Epirin dhe "Vorio Epirin", 1977, **The archive of Albanian Foreign Policy Ministry**, Dosya 1135.

"Politika Ballkanike e Greqise Sot", **"Koha Jone" Journal**, (15.02.2008).

http//: www.state.gov/www/background_notes/albania_9903_bgn.html#foreign, (15.09.2010).

Report No.2, Shqiperia dhe BE: Marreveshja e Stabilizim-Asocimit, 2004.

http//: www.state.gov/www/background_notes/albania_9903_bgn.html#foreign,(16)

EL REFERÉNDUM SOBRE LA PERMANENCIA DE ESPAÑA EN LA OTAN

Juan Antonio Martínez Sánchez [1]
Escuela de Suboficiales de la Armada

Resumen:
En el presente artículo se hace una revisión histórica y cronológica del proceso de adhesión de España a la OTAN, proceso iniciado durante el primer Gobierno de la Unión de Centro Democrático (UCD) de Adolfo Suárez y que culminó con el referéndum celebrado el 12 de marzo de 1986, en el que el pueblo español refrendó la permanencia en dicha organización. En este proceso jugó un papel esencial el cambio de actitud del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), desde la oposición radical a la adhesión hasta una postura favorable hacia la permanencia. En este trabajo se analizan las causas de dicho cambio de actitud, así como la postura y opinión ante la adhesión de diversos grupos y estamentos como los partidos políticos, la Iglesia, los medios de comunicación y la opinión pública.

Palabras clave: OTAN, UCD, PSOE, referéndum, España, adhesión.

Abstract:
This article presents a chronological and historic overview of Spain joining NATO, a process which was initiated during the first government of the Union de Centro Democratico (UCD) under Adolfo Suarez. This process culminated with the referendum that took place on March 12, 1986, in which the Spanish people endorsed this organization. Throughout the process, the Spanish Socialist Workers' Party (PSOE) played an essential role as it went from radically opposing the process to taking a favorably stance in accepting it. The causes for a change in attitude and opinion towards the process by different groups and social classes, such as the church, media outlets and the public, will be analyzed throughout the paper.

Keywords: *NATO, UCD, PSOE, referendum, Spain, adhesion.*

Copyright © UNISCI, 2011.
Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

[1] Capitán (CMS-EO) Juan Antonio Martínez Sánchez. Licenciado en Psicología. Diplomado en Psicología Militar. Máster en Paz, Seguridad y Defensa. Ha sido profesor titular y jefe del Departamento de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Academia General del Aire. En 2009 fue jefe del Servicio de Psicología del destacamento español de ISAF-OTAN en Herat, Afganistán. Actualmente es profesor asociado en la Escuela de Suboficiales de la Armada. *Email:* jamartsan@ea.mde.es.

1. Introducción

Tras largas y duras negociaciones, el 24 de enero de 1976 se firmó la renovación de los acuerdos militares hispano-norteamericanos, establecidos inicialmente en 1953[2]. Congruente con la postura norteamericana, partidaria de la completa integración española en el sistema defensivo occidental, en la firma de dicha renovación se contemplaba una serie de medidas que encaminaban irremediablemente a nuestro país hacia la OTAN. Así, el artículo 1º proponía la creación del Consejo Hispano-norteamericano, con la finalidad de desarrollar la coordinación con la Alianza Atlántica con vistas a una mejor contribución a la defensa de Occidente[3]. Por otra parte, los artículos 5º y 6º abordaban la cooperación en materia de defensa, lo que permitía proporcionar la asistencia necesaria para que España desarrollara un papel activo en la defensa de Occidente y preparar de esa manera el camino para un adecuado ingreso de España en la OTAN[4].

2. Los gobiernos de UCD y el proceso de adhesión

La firma del tratado de renovación de los acuerdos bilaterales creó las condiciones adecuadas para la integración española en la Alianza. Durante la exposición al Pleno de las Cortes de su programa de Gobierno el 28 de enero de 1976, el presidente Carlos Arias Navarro planteó la posibilidad de la adhesión al declarar que: "(…) se están considerando las alternativas posibles con la Organización del Tratado del Atlántico Norte, con el convencimiento de que la decisión que se adopte deberá contar con un análisis previo de los compromisos que nuestra eventual participación en los esquemas de dicha Alianza traería consigo"[5].

El 1 de julio Arias Navarro presentó su dimisión a petición del Rey D. Juan Carlos I, quien nombró nuevo presidente del Gobierno a Adolfo Suárez dos días más tarde. Unos meses después, en septiembre, entraron en vigor los acuerdos bilaterales con Estados Unidos en materia de Defensa, produciéndose un impulso al proceso de adhesión a la Alianza, en el que desempeñó un papel fundamental el nuevo ministro de Exteriores Marcelino Oreja, y que se debió en buena parte a un aumento del interés de los Estados Unidos por el ingreso de España en esta organización[6]. Podemos citar a este respecto las manifestaciones de apoyo del secretario general de la OTAN Joseph Luns a diversas autoridades españolas, las reuniones celebradas entre el presidente del Comité Militar, almirante Hill-Norton, y el Jefe del Alto

[2] Para una descripción más detallada de estas negociaciones véase Powell, Charles T.: "Estados Unidos y España, de la dictadura a la democracia: el papel de Henry A. Kissinger (1969-1977)", en Powell, Charles T. y Jiménez, Juan C. (eds.) (2007): *Del autoritarismo a la democracia. Estudios de política exterior española*, Madrid, Sílex, pp. 19-71.

[3] Arenal, Celestino del y Aldecoa, Francisco (1984): *España y la OTAN. Textos y documentos*, Madrid, Tecnos, p. 213; Wojna, Beata (2004): *La política de seguridad en España y Polonia en la transición hacia la democracia: un análisis comparado*. Tesis doctoral. Madrid, Universidad Complutense, p. 237.

[4] "Report of the Department of State, February 6, 1976", *The Department of State Bulletin*, March 22, 1976, pp. 362-364.

[5] Aldecoa, Francisco: "Significado y efectos de la adhesión de España a la Alianza Atlántica en su proceso de participación activa en las relaciones internacionales", *Revista de Estudios Internacionales,* vol. IV, n° 1 (enero-marzo 1983), p. 52.

[6] Marquina, Antonio (1986): *España en la política de seguridad occidental. 1936-1986*, Madrid, Ediciones Ejército, p. 899.

Estado Mayor español, teniente general Fernández Vallespín; o la publicación de diversos artículos sobre el tema en la prensa especializada norteamericana[7].

Sin embargo, ante las reticencias de países aliados como Noruega, Dinamarca, Holanda y el Reino Unido, que cuestionaban que España hubiera alcanzado la madurez democrática necesaria para su adhesión a la OTAN, el gobierno español puso en marcha una estrategia de acercamiento a la organización con el objetivo de obtener el respaldo general a una eventual solicitud de ingreso. Así, el 9 de noviembre de 1976, una delegación española del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) visitó varias instalaciones de la Alianza en Europa, siendo recibida por el comandante en jefe de las fuerzas militares (SACEUR, Mando Supremo Aliado en Europa), el general norteamericano Alexander Haig. Fruto de este acercamiento fue también la puesta en marcha de un comité para el estudio de la cooperación con la organización, así como la implantación en la Escuela Superior del Ejército de un curso sobre la OTAN.

Esta aproximación pareció dar sus frutos, y el 10 de diciembre la OTAN manifestó su disposición a admitir a nuevos miembros. En enero de 1977 el secretario general Luns declaraba ante periodistas españoles la conveniencia de que España se integrase en la OTAN, declaración apoyada poco después por el vicepresidente norteamericano Walter Mondale. Esta actitud favorable a la adhesión comenzó a chocar con la postura ambigua del presidente Suárez, más preocupado por las cuestiones de política interior que por las de exterior, dada la fragilidad de la joven democracia española. Ello le llevó por un lado a realizar manifestaciones contrarias a la integración; y por otro a intentar allanar el camino de cara al posible ingreso. Como ejemplo de lo primero, en una entrevista celebrada con el presidente norteamericano James Carter en Washington el 29 de abril, Suárez rechazó la adhesión por considerarla en aquel momento contraproducente para la situación interna española. A pesar de ello, el presidente puso en marcha una política de acercamiento a la organización, que se reflejó en varios aspectos:

a) El establecimiento de contactos formales con representantes de la Alianza, como los realizados por el entonces embajador en Bruselas, Nuño Aguirre de Cárcer, con el secretario general y con el presidente del Comité Militar, en enero y febrero de 1977 respectivamente.

b) La elaboración por el Ministerio de Asuntos Exteriores de las directrices respecto al debate sobre la OTAN, con énfasis en el carácter europeo de la relación España-OTAN y en la necesidad de incluir la cuestión de Gibraltar dentro de las negociaciones para la adhesión.

c) La unificación, mediante el Real Decreto 1558, de 4 de julio de 1977, de los tres ministerios militares en el Ministerio de Defensa, lo que equiparaba este Ministerio con los de los países de la OTAN.

d) Los informes de la Dirección General de América del Norte y Pacífico, que subrayaban la implicación de España en la defensa de occidente a través de los acuerdos con los Estados Unidos y desaconsejaban las fórmulas neutralistas por desestabilizadoras del *status quo* existente en Europa, status que según dichos informes se vería mínimamente afectado por la entrada de España en la OTAN.

[7] Véase: Rivero, Horacio: "Spain: Free World Asset", *Strategic Review* (spring 1976); Komorowski, Raymond A.: Spain and the Defense of NATO, *U.S. Naval Institute Proceedings* (may 1976).

El 15 de junio de 1977 se celebraron las primeras elecciones democráticas en España. Conforme con la línea de ambigüedad señalada anteriormente, en el programa electoral de UCD se hacía mención de la necesidad e importancia de que nuestro país aceptara sus responsabilidades en la defensa de Occidente, aunque sin mencionar en concreto a la OTAN[8]. Sí lo hizo Suárez el 11 de julio en la Declaración de su Programa de Gobierno, en el que definió los objetivos de la política exterior española, incluyendo la integración en la CEE y otras instituciones europeas y la apertura de un debate político con vistas a la posible adhesión a la Alianza[9].

Como vemos, el ingreso en la OTAN se planteaba como objetivo a conseguir, aunque ello requería un adecuado acuerdo parlamentario que preservara el frágil consenso político existente. Sin embargo, las notables diferencias entre Suárez y el ministro Oreja en cuanto a la estrategia y temporización a seguir para ello acabó obstaculizando gravemente la adhesión y provocando tensiones entre ambos. Mientras el presidente se mostraba extremadamente cauto, para el ministro la adhesión a la OTAN era requisito imprescindible en el proceso de integración en el bloque occidental, que además ofrecía innumerables ventajas a nuestro país, incluyendo el refuerzo de la seguridad nacional, la defensa de los intereses nacionales y la mejora de la defensa nacional en general, y de las Fuerzas Armadas en particular. Esos fueron los argumentos que utilizó Oreja en un discurso sobre política exterior pronunciado en el Senado el 9 de marzo de 1978, en el que manifestó el rechazo del Gobierno a cualquier tipo de neutralidad política y defendió la adhesión a la Alianza, planteando la conveniencia de un debate nacional como fórmula adecuada para ello[10].

La celebración del I Congreso Nacional de UCD en octubre de 1978 supuso la confirmación del apoyo del partido al ingreso en la OTAN, al establecerse en sus conclusiones que "UCD es partidaria de la entrada de España en la OTAN en la forma y con las modalidades que más convengan a nuestros intereses"[11]. Poco después, este tema quedó en segundo plano como consecuencia de la necesidad de lograr un consenso entre todos los partidos políticos para sacar adelante el texto de la Constitución.

Tras la aprobación en referéndum de la Constitución en diciembre, y de cara a las elecciones generales de marzo de 1979, UCD volvió a mostrarse partidaria en su programa electoral del ingreso. Esta postura fue ratificada por Suárez en su Discurso de Investidura del 30 de marzo, supeditándola a la obtención de un amplio respaldo parlamentario y a la necesidad de que se consideraran las particularidades y exigencias de la defensa del país.

A pesar de esta declaración de intenciones, durante la segunda legislatura de UCD persistió la política de ambigüedad del presidente, con alternancia de actos y declaraciones a favor y en contra de la adhesión. Por un lado, Suárez alentó la participación de España como país observador en la VI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países No Alineados, celebrada en La Habana en septiembre de 1979, y en la que Fidel Castro, en su discurso inaugural, alabó públicamente la postura española por no dejarse manejar por la

[8] Puente, Guillermo: "España en la Alianza Atlántica: el proceso político de su incorporación", *Foro Internacional*, vol. XLIII, nº 2 (abril-junio 2003), p. 323.
[9] Aldecoa, *op. cit.*, p. 53; Arenal et al., *op. cit.*, p. 215.
[10] Arenal et al., *op. cit.*, pp. 218-219.
[11] Calvo-Sotelo, Leopoldo, y del Campo, Salustiano: *Sobre la transición exterior*. Discurso de recepción del Académico de Número Excmo. Sr. D. Leopoldo Calvo-Sotelo Bustelo, Marqués de la Ría de Ribadeo: sesión del día 16 de noviembre de 2005. Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2005, p. 65.

OTAN y por mantenerse independiente ante el imperialismo norteamericano[12]. Por otra parte, en abril de 1980 se firmó la Directiva de Defensa Nacional 01/80, en la que se propugnaba una integración en la Alianza dados los beneficios que ello tendría para nuestra política de defensa.

La ambigüedad o indefinición de Suárez sobre el ingreso en la OTAN ha sido justificada por algunos autores en base a un supuesto antinorteamericanismo y sentimiento nacionalista, herencia de su pasado franquista[13]. Para otros autores ello se debía a factores como la escasa importancia que el presidente concedía a las cuestiones estratégicas internacionales[14] o su mayor interés en las relaciones con Iberoamérica[15]. No obstante, una explicación más coherente radica en la importancia extrema que Suárez concedía a la política interior de cara a la consolidación de un sistema político democrático, y en su temor a que un desacuerdo profundo en política exterior pusiese en peligro el frágil consenso existente en ese momento histórico entre los distintos grupos parlamentarios[16]. En este sentido, el Gobierno de UCD consideraba prioritario como objetivo en política exterior la adhesión a la CEE, una cuestión sobre la que sí había acuerdo entre todos los partidos políticos.

En la primavera de 1980 se produjo un acontecimiento de gran importancia, al vetar Francia el proceso de ampliación de la CEE, paralizándose la adhesión de España a dicha organización. A partir de ese momento, el Gobierno español comenzó a utilizar el ingreso en la OTAN como moneda de cambio para obtener la adhesión a la CEE. En este contexto el ministro Oreja realizó en junio unas declaraciones al periódico *El País* en las que manifestaba que el Gobierno era totalmente "favorable a la pronta incorporación a la Alianza Atlántica" bajo dos condiciones: a) obtener garantías de que proseguirá el proceso de integración en la CEE, y b) impulsar la negociación para el traspaso de la soberanía de Gibraltar a España[17]. En estas declaraciones el ministro fijó como fecha para el debate político 1981, año en que expiraba el tratado bilateral con los Estados Unidos.

A los problemas que había supuesto para el Gobierno el veto francés hay que sumarles las dificultades por las que se atravesaba en política interior, a raíz de la moción de censura presentada por el PSOE en mayo de 1980 y del fuerte castigo recibido por UCD en las primeras elecciones autonómicas de Cataluña y el País Vasco. A ello se añadían también las divergencias existentes entre Suárez y Oreja, acrecentadas tras las declaraciones realizadas por el ministro a *El País*, y que culminaron el 3 de septiembre con su destitución y sustitución por José Pedro Pérez Llorca, quien paradójicamente siempre había mostrado una clara vocación atlantista.

A finales de 1980 todo parecía preparado para la celebración del debate parlamentario sobre la adhesión, pero una vez más Suárez retrasó el momento, argumentando la fuerte oposición del PSOE y las consecuencias desestabilizadoras que ello tendría para la estabilidad interna del país. La actitud del presidente español comenzó a causar preocupación en los

[12] Rupérez, Javier (1986): *España en la OTAN. Relato Parcial*, Madrid, Plaza & Janés, p. 87.
[13] Val Cid, Consuelo del (1996): *Opinión pública y opinión publicada. Los españoles y el referéndum de la OTAN*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociales & Siglo XXI de España editores.
[14] Bray, Nicholas: "España-Estados Unidos: las bases", *Política Exterior*, II (5) (invierno 1988), p. 175.
[15] Arenal, Celestino (1994): *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Ediciones Complutense; citado por Wojna, *op.cit*., p. 233.
[16] Rodrigo, Fernando: "La inserción de España en la política de seguridad occidental", en Gillespie, Richard; Rodrigo, Fernando y Story, Jonathan (eds.) (1996): *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza, pp. 77-103.
[17] Sebastián, Pablo: "Marcelino Oreja: «Podemos adherirnos a la OTAN en corto plazo», *El País*, 15 de junio de 1980, p. 18.

Gobiernos aliados, así como graves disensiones en el seno de UCD, acentuando el clima de crisis interna existente que culminó con el denominado *movimiento crítico*, encabezado por Miguel Herrero de Miñón y que jugó un papel crucial en el II Congreso del partido, celebrado en Palma de Mallorca en febrero de 1981. En las ponencias de dicho Congreso se volvió a destacar la importancia de la Alianza ante el empeoramiento de la situación internacional, sugiriéndose la necesidad de que España perteneciera a ella[18].

Acosado tanto dentro como fuera de su partido y viendo cercano el fin de su Gobierno, Suárez tomó dos decisiones de gran importancia. En primer lugar, tras informar al Rey, al vicepresidente Gutiérrez Mellado y al ministro Pérez Llorca, el 23 de enero de 1981 comunicó al diputado Javier Rupérez y al ministro de Exteriores belga, Leo Tindemans, su decisión de integrar a España en la OTAN[19]. Apenas unos días más tarde - el 27 de enero- Suárez presentó su dimisión al Rey.

Desde un principio, el gobierno de Calvo Sotelo adoptó una postura claramente favorable al ingreso en la Alianza. En su discurso de investidura ante el Congreso de los Diputados el 18 de febrero de 1981, el presidente reafirmó la vocación atlántica del nuevo Ejecutivo, "expresamente manifestada por la Unión de Centro Democrático" y declaró su voluntad de "(…) iniciar las consultas con los grupos parlamentarios a fin de articular una mayoría, escoger el momento y definir las condiciones y modalidades en que España estaría dispuesta a participar en la Alianza"[20].

Las palabras del recién nombrado presidente suscitaron fuertes críticas entre los grupos parlamentarios de la izquierda y constituyeron el punto de partida de la campaña anti-OTAN que se desató en los meses posteriores[21]. La decisión de incorporar España a la OTAN ha sido calificada por algunos autores de gratuita, irreflexiva, apresurada o inoportuna[22]. No obstante, esta medida parece haber sido suficientemente meditada por el presidente y motivada por varios factores, a saber:

1º. En primer lugar, para poner fin a la ambigüedad que había caracterizado a los gobiernos de Suárez[23] y, como Calvo Sotelo declaró en su discurso de investidura, por coherencia con su concepción general de la política española y como medio de salvaguardar las necesidades defensivas y de seguridad[24].

2º. La mayor importancia que otorgaba a una política exterior de corte pro occidental, así como su conciencia de la estrecha relación existente entre la integración en la OTAN y la adhesión a la CEE[25].

---

[18] Aldecoa, *op.cit.,* pp. 59-60.
[19] Sarasqueta, Antxon (1985): *Después de Franco, la OTAN*, Barcelona, Plaza & Janés, p. 44.
[20] Programa de Gobierno de Calvo Sotelo. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 143, 18 de febrero de 1981, pp. 9156- 9157.
[21] Calvo Sotelo y del Campo, *op. cit.*, p 68.
[22] Arenal, Celestino del: "La posición exterior de España", en Cotarelo, Ramón (ed.) (1992): *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, p. 414.
[23] Powell, Charles T. "Leopoldo Calvo Sotelo: corrigiendo el rumbo de una democracia amenazada", *Revista de Occidente*, nº 336, 2009, p. 50.
[24] Programa de Gobierno de Calvo Sotelo, *op. cit.*
[25] La relación entre la adhesión a la OTAN y el ingreso en la CEE es defendida también por el que fuera primer embajador de España en la OTAN, Javier Rupérez: "Cuando entramos en la OTAN…", *Revista española de defensa*, Madrid, Ministerio de Defensa, DRISDE, nº 112 (junio 1997), p. 18. Esta opinión no es compartida sin embargo por Ángel Viñas, quien sostiene que la necesidad de europeizar España fue en realidad una excusa que escondía las motivaciones políticas de la decisión, y que la adhesión al Tratado de Washington no impulsó el

3º. La necesidad de reformular las relaciones bilaterales con los EEUU, unas relaciones desequilibradas y que eran mera prolongación de los acuerdos de 1953.

4º. Las numerosas conspiraciones golpistas y el fallido intento del 23 de febrero de 1981 hicieron patente la necesidad de modernizar las FAS para evitar futuras actuaciones antidemocráticas[26].

5º. La certeza de que no iba a ser reelegido en las siguientes elecciones generales, dada la "autodestrucción irreversible" hacia la que se encaminaba la UCD, lo que le otorgaba una libertad de decisión que de otro modo no hubiera gozado. Este argumento, reconocido posteriormente por el mismo Calvo Sotelo[27], se encontraba en la base de las críticas que recibió de la oposición, que veían tras la decisión de adhesión a la OTAN una política de hechos consumados, es decir, un intento de obligar al futuro gobierno socialista a aceptar una adhesión ya ejecutada, puesto que la salida de la OTAN tendría un grave coste político[28].

Con todo, la incorporación de España a la OTAN tuvo que demorarse unos meses por el escepticismo y recelo que aún suscitaba en los países aliados el proceso democratizador español. En mayo, durante una visita a la República Federal de Alemania, Calvo Sotelo confirmaba el inmediato ingreso de España en la OTAN y su intención de no convocar un referéndum. A partir de entonces los acontecimientos se desarrollaron con celeridad.

El 20 de agosto de 1981 el Consejo de Ministros solicitó al Consejo de Estado el dictamen preceptivo sobre el ingreso de España en la OTAN, emitiendo éste dictamen favorable una semana más tarde y recomendando la vía del artículo 94.1 de la Constitución para su tramitación parlamentaria. Días más tarde, el 31 de agosto, el Gobierno presentó ante la Mesa del Congreso de los Diputados la solicitud para la autorización de adhesión a la OTAN, siendo admitida a trámite el 2 de septiembre con los votos en contra de socialistas y comunistas. El 15 de septiembre, el Pleno del Congreso de los Diputados decidió por 180 votos a favor, 126 en contra y 2 abstenciones, que la Comisión de Asuntos Exteriores era competente para tratar el proyecto de adhesión. Los debates en la Comisión se desarrollaron del 6 al 8 de octubre, con la participación de los representantes de todos los grupos parlamentarios y del ministro Pérez Llorca, quien en su intervención del 6 de octubre desechó la opción de la neutralidad y subrayó las ventajas de la integración en la Alianza, que ofrecía mayores garantías de seguridad y participación que los acuerdos bilaterales firmados hasta entonces con Estados Unidos[29].

Pese a la oposición de socialistas y comunistas, el 8 de octubre la Comisión de Asuntos Exteriores aprobó el dictamen favorable a la adhesión. Este dictamen se debatió en el

---

lento proceso de incorporación a la CEE. Véase Viñas, Ángel: "Coordenadas de la política de seguridad española", *Leviatán: Revista de hechos e ideas*, n° 17, 1984, p. 10.

[26] De esta última opinión son también Pérez Llorca, José P.: "De cómo y porqué entramos en la Alianza Atlántica", *Ideas para la democracia*, n°1, 1984, Madrid, Cambio 16, p. 316; Puente, *op. cit.*, p. 327; Rupérez, *op. cit.*, p. 19; y Powell, 2009, *op. cit.*, p. 51. Sin embargo, un informe elaborado en 1982 por Allan S. Nanes para el Congreso de los EEUU mostraba la ausencia de relación causa-efecto entre la incorporación de España a la OTAN y la reorientación política de sus FAS. Véase Viñas (1984), *op. cit.*, p. 11.

[27] Calvo Sotelo y del Campo, *op. cit.*, pp. 73-74.

[28] Powell, 2009, *op. cit.*, p. 49.

[29] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Exteriores*, octubre de 1981, nº 41, 42 y 43, pp. 1802-2048.

Pleno del Congreso los días 27 a 29 de octubre, siendo aprobado con los 186 votos a favor de UCD, Coalición Democrática, Partido Nacionalista Vasco, Convergencia i Unió y Unión del Pueblo Navarro; por los 146 en contra del PSOE, Partido Socialista Andaluz, Partido Comunista de España, Euskadiko Ezkerra, Ezquerra Republicana de Catalunya, Partido Aragonés Regionalista y Unión del Pueblo Canario. En virtud de ello, el Gobierno quedaba autorizado para solicitar formalmente la adhesión a la OTAN con las siguientes condiciones:

a) No aceptar compromisos que implicasen el almacenamiento o instalación de armas nucleares de la Alianza en nuestro país.

b) Obtener garantías para la defensa de todo el territorio peninsular y extrapeninsular, la recuperación de la soberanía sobre Gibraltar y el impulso de las negociaciones para el ingreso en la CEE.

El 26 de noviembre, el Pleno del Senado ratificó la decisión del Congreso por 106 votos a favor, 60 en contra y una abstención, dejando libre el camino para la presentación de la solicitud de adhesión. Consecuentemente, el 2 de diciembre el embajador español en Bruselas Aguirre de Cárcer entregó oficialmente a Luns la carta por la que el Gobierno español se declara dispuesto a recibir la invitación de la Alianza y depositar, llegado el momento, el correspondiente instrumento de adhesión. El día 10 los ministros de Exteriores de los quince países aliados firmaron el Protocolo de Adhesión en una reunión ministerial del Consejo Atlántico en Bruselas, mostrando su satisfacción y resaltando el impulso que ello supondría para la Alianza[30]. A partir de ese momento se iniciaron los trámites de ratificación por los parlamentos de los países aliados, y España dedicó un esfuerzo considerable para convertirse en el miembro número dieciséis de la OTAN con la máxima rapidez posible, consiguiéndolo en apenas seis meses.

El 29 de mayo de 1982 Luns dirigió una carta al Gobierno español invitándole a adherirse a la Alianza. Ese mismo día, la Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores emitió el comunicado que anunciaba la entrega del Instrumento de Adhesión del Reino de España a la OTAN[31]. Apenas un día después, en una maniobra de anticipación a los obstáculos que el PSOE planteaba a la adhesión, el encargado de negocios en Washington, Álvarez de Toledo, entregó el documento de adhesión al vicesecretario norteamericano de Estado Walter Stressel, y España se convertía en el 16° miembro de la OTAN[32]. El 4 de junio se izaba la bandera española en el Cuartel General Militar del SACEUR, y 5 días después el presidente Calvo Sotelo asistía a la Cumbre de la OTAN en Bonn.

El 7 de julio, Javier Rupérez fue nombrado primer embajador en la OTAN, y comenzó a preparar las conversaciones preliminares para la integración española. En varias rondas de negociaciones, celebradas entre julio y octubre de ese año, se abordaron temas como las posibles amenazas para nuestro país, la participación en la estructura de mandos y el estado de

[30] Puente, *op. cit.*, p. 309.
[31] Instrumento de adhesión del Reino de España al Tratado del Atlántico Norte, *Boletín Oficial del Estado* núm. 129, de 31 de mayo de 1982, pp. 14393-14394.
[32] El 28 de mayo de 1982 el PSOE había presentado con urgencia una proposición no de ley ante la Mesa del Congreso en la que solicitaba la suspensión de las negociaciones para la adhesión a la OTAN hasta que no quedara asegurada la soberanía de Gibraltar. Esta proposición no llegó a debatirse, ya que las Cortes se disolvieron al mes siguiente.

preparación de las FAS españolas. Según el mismo Rupérez, estas conversaciones fueron intensas y complicadas debido a la urgencia española por completarla en un corto espacio de tiempo, dada la situación política interna del país[33]. Pesaba sobre el Gobierno la amenaza de la progresiva disolución de la UCD y del adelanto de las elecciones generales en la que las posibilidades de victoria eran escasas, como así ocurrió finalmente[34]. Fruto de esas conversaciones, España se unió a varios organismos aliados, como el Comité de Planes de Defensa, el Grupo de Planes Nucleares y el Comité Militar.

3. El PSOE y el proceso de adhesión

La postura del PSOE con respecto al proceso de adhesión de España en la OTAN ha sido ampliamente criticada, calificándola -entre otros adjetivos- de incoherente, irresponsable, electoralista, manipuladora y, sobre todo, errónea.

Durante la transición, los posicionamientos socialistas en política de defensa tuvieron fuertes connotaciones neutralistas y antinorteamericanistas, como quedó reflejado en el XXVII Congreso del partido, celebrado en diciembre de 1976, y en el que se propugnó un modelo de neutralidad activa cuyos objetivos prioritarios eran el desmarque de la política de bloques militares y el desmantelamiento de todas las bases norteamericanas en territorio español. En diciembre de 1977, una delegación del PSOE formada por el secretario general del partido Felipe González, Alfonso Guerra, Miguel Boyer y Francisco Ramos visitó la Unión Soviética, invitados por el Partido Comunista ruso. El día 12, en una entrevista mantenida con el entonces secretario del Comité del Partido Comunista ruso y miembro del Buró Político, Mijail Susnov, González resaltó la vocación neutralista del PSOE y defendió que la decisión de la entrada de España en la OTAN correspondía al pueblo español y debía resolverse sin injerencias externas[35]. A pesar de ello, la delegación española aceptó el comunicado redactado por el PCUS y publicado en el diario *Pravda*, en el que se manifestaba que "las delegaciones han reafirmado los criterios de sus partidos acerca de la necesidad de superar la división del mundo contemporáneo en bloques político-militares contrapuestos, así como su ampliación"[36]. Este gesto fue interpretado por los medios informativos occidentales como un logro del gobierno ruso, interesado en conseguir que España no se incorporara a la OTAN.

Como refiere el mismo Calvo Sotelo, esta actitud neutralista y de no alineación, defendida igualmente por el Partido Socialista en su XXVIII Congreso de 1979, no era coherente con la adoptada por el PSOE en el exilio cuando se constituyó la Alianza en 1949. En aquel momento, el PSOE defendía firmemente la necesidad de que España se incorporara a la OTAN, una vez desaparecido el régimen franquista[37].

Como consecuencia de los acercamientos del Gobierno de UCD a la Alianza, durante 1980 la política del PSOE se transformó claramente en antiOTAN. En marzo de ese año

[33] Rupérez, 1997, *op. cit.*, p. 19.
[34] En agosto de 1982 Calvo Sotelo anunció el adelanto de las elecciones generales y su convocatoria para el 28 de octubre.
[35] López Muñoz, Ismael: "El PSOE aceptó en Moscú no apoyar el ingreso en la OTAN", *El País*, 17 de diciembre de 1977.
[36] Calvo Sotelo y del Campo, *op. cit.*, p. 75.
[37] *Ibid.*, pp. 63-64. Véase a este respecto Luxan, Adolfo de, y Puerta, Alonso J. (eds) "El socialismo español en el exilio y la construcción europea", Madrid, Fundación Acción Socialista Europea-Fundación Indalecio Prieto, 2003.

González hizo pública su postura a nivel internacional, al defender en el Congreso de la Unión de Partidos Socialistas Europeos la neutralización y desnuclearización del Mediterráneo, lo que entraba en clara contradicción con la esencia y existencia de la OTAN. Conforme avanzaban los contactos y acercamientos a la Alianza en 1981, la posición del PSOE se fue radicalizando. En el debate de investidura de Calvo Sotelo en febrero, González rechazó de lleno sus argumentos a favor del ingreso en la Alianza, aduciendo que se trataba de una organización al servicio de los intereses de Estados Unidos. En aquel discurso, el secretario general del PSOE hipotecó buena parte del futuro político de su partido al manifestar que si algún día llegaba al poder propondría la salida de la Alianza si el procedimiento de entrada no era un referéndum. En julio, ya tomada la decisión de ingresar en la OTAN, arreció la oposición socialista, que interpretaba la postura del gobierno como una "huida hacia adelante" que pretendía impedir el debate público al que UCD se había comprometido desde 1977 por temor a perderlo[38]. No obstante, en lugar de exigir un debate parlamentario para movilizar a la opinión pública, el PSOE se embarcó en una campaña demagógica y electoralista que pretendía movilizar a la opinión pública, utilizando el rechazo a la adhesión como arma política para atacar a la UCD y conseguir la victoria en las siguientes elecciones. Esta estrategia, que se desarrolló bajo el lema "OTAN, de entrada no", se plasmó en movilizaciones populares, campañas de recogida de firmas y declaraciones en la prensa, como las que realizó González al diario *El País* calificando el ingreso como "barbaridad histórica" y "tremendo error", y anunciando una campaña de oposición[39]; o las de Alfonso Guerra manifestando a *Diario 16* que "el eventual ingreso en la OTAN convertiría a España en una Colonia de los Estados Unidos". Como consecuencia de la campaña anti-OTAN del PSOE, dirigida por Javier Solana, disminuyó considerablemente el porcentaje de partidarios de la adhesión, que pasó del 20 % en julio de 1981 al 13 % en septiembre de ese mismo año; en tanto que el porcentaje de partidarios del "no" aumentó del 35 % al 43 %[40].

El 3 de septiembre, un día después de que la Mesa del Congreso acordara la admisión a trámite parlamentario de la petición del Gobierno para la autorización de la adhesión, el PSOE presentó una moción solicitando la convocatoria de un referéndum, amparándose en el artículo 92 de la Constitución[41]. Del mismo modo, durante la celebración del posterior debate parlamentario sobre la OTAN en octubre de 1981, los socialistas introdujeron dos propuestas que tenían como objeto paralizar el ya irremediable proceso de adhesión: a) someter a consulta del Tribunal Constitucional una posible contradicción entre el texto del Tratado y la Constitución, y b) la realización de un referéndum sobre el tema. Ante el rechazo de estas propuestas, González manifestó al Congreso que el PSOE no se responsabilizaría de la decisión que estaba a punto de tomarse, atribuyendo dicha responsabilidad a los grupos que la apoyaban. Consecuentemente con esta actitud, el PSOE votó en contra de la adhesión tanto en el Congreso como en el Senado, basándose en los siguientes argumentos:

1. En primer lugar un sentimiento antinorteamericano, consecuencia de la imagen imperialista que se tenía de la política exterior de los EE.UU y fomentada por el apoyo norteamericano a la dictadura de Franco[42]. A ello había que añadirle un cambio de

[38] Powell, 2009, *op. cit.*, p. 49.
[39] Llorens, Isabel: "«Si España entra en la OTAN, soportaría la colonia de un aliado en territorio propio». Declaraciones de Felipe González", *El País*, 26 de julio de 1981.
[40] Centro de Investigaciones Sociológicas: "La opinión pública española ante la OTAN", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, nº 22 (abr./jun. 1983), pp. 219–226.
[41] Dicho artículo establece que "las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos". Por su parte, el Gobierno de UCD se acogía al artículo 94, que limitaba el trámite de la firma de Tratados o convenios militares al consentimiento de las Cortes Generales.
[42] Yáñez, Luis (1984). "El PSOE y la seguridad europea, 1944-1984", *Ideas para la democracia,* n° 1, p. 325.

opinión acerca de la guerra fría y del peligro que la amenaza soviética suponía para España, basado en un análisis más crítico y objetivo de la política soviética en Europa.

2. En segundo lugar, se argumentaba que la Alianza no tenía en cuenta los intereses españoles en Gibraltar ni asumía la defensa de Ceuta y Melilla, aduciéndose que el norte de África, posible zona de amenaza para España, quedaba excluido del área de aplicación del Tratado de Washington[43].

3. El temor a que el ingreso en la OTAN ocasionara un desequilibrio en el balance estratégico entre los bloques militares. No hay que olvidar en este sentido el memorándum que el encargado de negocios de la embajada soviética había entregado al Gobierno español el 7 de septiembre de 1981, víspera del debate parlamentario sobre la OTAN, y en el que se advertía que la entrada de España en la OTAN provocaría un aumento de la tensión internacional, reforzaría la política de bloques e impulsaría la carrera de armamento. La respuesta del gobierno español fue no darse por enterado y devolver el documento a la embajada soviética[44].

4. En último lugar, el ingreso en la OTAN convertiría a España en un objetivo potencial para el Pacto de Varsovia, con el consiguiente aumento del riesgo de sufrir un ataque nuclear.

Durante el XXIX Congreso, celebrado en octubre de 1981, González volvió a comprometerse a la realización de un referéndum consultivo cuando el PSOE accediera al Gobierno. En este Congreso se elaboró además un documento titulado *"50 preguntas sobre la OTAN"*, que recalcaba las repercusiones negativas de la incorporación a la Alianza:

a) La OTAN no era garantía para la joven democracia española, tal como lo demostraba la presencia en la organización de regímenes totalitarios como Grecia y Turquía.

b) Tampoco garantizaba el ingreso en el Mercado Común.

c) Incremento notable de los gastos militares.

d) Nuclearización del país.

e) La entrada en la OTAN no implicaría la devolución de la soberanía sobre Gibraltar.

Como vemos, el PSOE se iba comprometiendo paulatinamente a una no integración de la que más tarde tendría que dar marcha atrás a expensas de importantes costes políticos.

4. El PSOE en el Gobierno

[43] En este sentido resulta muy interesante las observaciones que Fernando Morán hace al respecto y que se recogen en Burns, Tom (1996): *Conversaciones sobre el socialismo*, Barcelona, Plaza & Janés, pp. 337-357.
[44] Calvo Sotelo y del Campo, *op. cit.*, p. 74.

Durante la campaña electoral de 1982 el PSOE se comprometió a detener la integración en la OTAN y convocar un referéndum en caso de obtener la victoria. Esta postura era consecuente con las directrices adoptadas en el XXIX Congreso y se materializó en la presentación de numerosas propuestas y mociones cuyo objetivo era paralizar el proceso. Sin embargo, dicha cuestión quedó en un segundo plano en el programa electoral, incluyéndose dentro de un paquete de medidas en política exterior junto con otros objetivos como la adhesión a la CEE, el desarrollo de las relaciones internacionales con los países de Iberoamérica y del Magreb y la reformulación de las relaciones bilaterales con Estados Unidos.

Se ha aducido para justificar este supuesto "olvido" que Felipe González era consciente antes de ganar las elecciones de 1982 de las dificultades e inconvenientes que plantearía una eventual salida de la OTAN, lo que también explicaría el nombramiento de un proatlantista convencido como Narcís Serra al frente del Ministerio de Defensa en 1981[45]. Abandonar la Alianza hubiera sido interpretado por el resto de Europa Occidental como una falta de solidaridad que hubiera afectado negativamente la credibilidad española y perjudicado su ingreso en la CEE. Por otra parte, la alternativa al ingreso -la neutralidad o no alineamiento-, suponía una incongruencia con el tan preconizado europeísmo de la política exterior del PSOE, ya que compartir el destino político y económico europeo implicaba también asumir sus cargas defensivas. Por otra parte se ha argumentado que el PSOE había experimentado una transformación en sus planteamientos en política de defensa a consecuencia de los cambios producidos en el entorno geoestratégico internacional[46].

Tras la victoria en las elecciones generales del 28 de octubre de 1982, el primer Gobierno socialista –formado el 3 diciembre- se encontró con una comprometida herencia de UCD. Calvo Sotelo había incorporado a España en la OTAN sin una definición clara y precisa de cómo se realizaría dicho proceso y con la mayoría de los partidos políticos y de la opinión pública en contra[47]. Para entonces los representantes españoles, encabezados por el embajador Rupérez, y los de la Alianza, al mando del secretario general adjunto de la Organización para asuntos políticos, David Nichols, habían esbozado en apenas cinco meses y tres rondas de conversaciones los principios básicos de entendimiento para la integración. Estos principios contemplaban, entre otras medidas, la inclusión de nuestro país en el Mando Aliado en Europa (ACE), la asignación de fuerzas españolas al SACEUR, el compromiso español en la defensa de toda la organización y el reconocimiento de la importancia del eje Baleares-Estrecho de Gibraltar-Canarias[48].

En una reunión del Consejo Atlántico celebrada en Bruselas el 8 de diciembre, el ministro de Exteriores socialista Fernando Morán anunció a los aliados la intención del nuevo Gobierno de paralizar el proceso de integración en la OTAN mientras se realizaba un análisis de los intereses estratégicos de España, supeditando la permanencia a la celebración de un referéndum. A partir de entonces, nuestro país continuó formando parte de la organización como miembro de pleno derecho, pero adoptando una posición pasiva que solo rompió para

[45] Conversación mantenida por Tom Burns con el exministro Narcís Serra. En Burns, *op. cit.*, p. 191.
[46] Viñas (1984), *op. cit.*, p. 17.
[47] Según datos del CIS, *op. cit.*, p. 231, en abril de 1982 sólo un 17 % de la población era partidario de seguir dentro de la OTAN.
[48] Resulta significativo el comentario realizado al respecto por el entonces embajador en la OTAN, Javier Rupérez: "(…) con unos pocos meses más de tiempo y en una situación política relativamente estable, la integración española en la Alianza se habría realizado felizmente y a satisfacción de todos". Rupérez, *op. cit.*, p. 20.

defender los intereses nacionales[49]. La postura del Gobierno se ajustaba al compromiso electoral del PSOE y a la voluntad de la sociedad española, mayoritariamente en contra de la pertenencia de España en la Alianza[50]. Sin embargo, existía una contradicción latente entre su vocación europeísta y occidental y sus tendencias neutralistas, contradicción que se vio reflejada en una estrategia política conocida como *ambigüedad calculada* y que se caracterizó por la alternancia de declaraciones y actos a favor y en contra de la integración militar. De este modo, mientras por un lado se decidía mantener la presencia militar y diplomática en los comités de la OTAN, por otro se negaba a la nuclearización del territorio español en el Convenio Bilateral con los EEUU. Esta estrategia causó tensiones y enfrentamientos tanto entre la base y la cúpula del partido como dentro del propio Gobierno, ocasionadas por diversas corrientes de opinión:

1º. De una parte, diplomáticos como Luis Yánez, ministros como José María Maravall, Ernest Lluch o Javier Solana y el mismo vicepresidente Alfonso Guerra estaban dispuestos a abandonar la Alianza y a orientar la política exterior española hacia una línea más neutralista y de cooperación con Iberoamérica y el tercer mundo. Muestra de la oposición del vicepresidente fueron sus declaraciones al diario *El País* en julio de 1983 en las que criticaba a algunos miembros del Gobierno por cambiar sus opiniones sobre la permanencia en la Alianza y en las que afirmaba textualmente: "Yo creo que España no debe estar en la OTAN, debe salir"[51].

2º. Por otro lado, el ministro de Defensa Narcís Serra se mostraba partidario de la permanencia en función de las ventajas y posibilidades que ello suponía para la industria española y la profesionalización de las FAS. Idéntica postura adoptaba el ministro de Economía Miguel Boyer, basándose en la contradicción que suponía una política económica europeísta y otra defensiva de carácter neutral.

3º. Finalmente, otros miembros del Gobierno como el ministro Moran intentaron hallar una posición intermedia entre los postulados ideológicos y los intereses de estado.

Lenta y hábilmente, el presidente González fue desmarcándose de la posición inicial de su partido, llegando incluso a manifestar a la prensa que no era antiOTAN[52] y demostrándolo con declaraciones de apoyo al despliegue de los misiles *pershing II* y *cruise* (euromisiles) realizadas en marzo de 1983 en la República Federal de Alemania[53]. Como es de suponer, esta actitud chocó con la postura de parte del Ejecutivo socialista y se encontraría en la base de la tormenta interna que iba a sacudir al partido años más tarde.

En 1983 el Ministerio de Asuntos Exteriores elaboró un informe sobre la OTAN, boceto del famoso Decálogo de política exterior que González presentaría al Congreso un año más tarde, y que recogía los siguientes puntos:

[49] Ortiz, Román D.: "El decimosexto aliado", *Revista española de defensa*, Madrid, Ministerio de Defensa, DRISDE, nº 60 (febrero 1993), p. 60.
[50] Según datos del CIS, *op. cit.*, p. 235, en marzo de 1983 un 57 % de la población se mostraba poco o nada partidario de la plena integración, frente al 13 % que era muy o bastante partidario de ello.
[51] Jáuregui, Fernando: "Entrevista con el vicepresidente, Alfonso Guerra: «Yo creo que España no debe estar en la OTAN, debe salir»", *El País*, 17 de julio de 1983.
[52] Declaraciones realizadas al periódico *Diario 16* y recogidas en Val Cid, *op. cit.*, p. 94.
[53] En este sentido, para Rupérez, 1997, *op. cit.*, p. 18, las conversaciones mantenidas entonces entre González y el canciller alemán Helmult Kohl marcaron un punto de inflexión en el cambio de actitud y postura del presidente español.

- Definición precisa de los criterios de no integración en la estructura militar.
- Declaración de no admisión, almacenamiento o tránsito de armamento nuclear en territorio español.
- Mantenimiento de las relaciones bilaterales con Estados Unidos, aunque con reducción de la presencia militar en España.
- Declaración a favor de la paz, la distensión y el desarme controlado y verificable.

En 1984 se produjo el definitivo giro atlantista en las manifestaciones de González y del resto de los miembros del gabinete socialista, incluyendo al vicepresidente Guerra, sucediéndose las declaraciones favorables en los medios de comunicación y enfatizándose la relación entre la permanencia en la OTAN y la integración en la CEE. Los días 23 a 25 de octubre se celebró el Debate sobre el Estado de la Nación, en el que Felipe González expuso ante el Congreso de los Diputados un proyecto global de política de paz y seguridad, cuyos principales objetivos eran servir adecuadamente a los intereses nacionales, contribuyendo eficazmente a la paz y a la distensión mundial, completar la incorporación de España a Europa a través de la participación en la seguridad colectiva, y superar la división existente en esa materia tanto entre las fuerzas políticas como la opinión pública. Dicho proyecto incluía su famoso "Decálogo", compuesto por una serie de puntos encaminados a la búsqueda del consenso en política exterior:

1. Permanencia en la OTAN.
2. No integración en la estructura militar.
3. Reducción de la presencia norteamericana en España.
4. No nuclearización.
5. No exclusión de la firma del Tratado de No proliferación Nuclear.
6. Voluntad de participación en la Unión Europea Occidental.
7. Recuperación de Gibraltar.
8. Continuación de los trabajos en la Conferencia Europea de Desarme.
9. Desarrollo de convenios bilaterales de cooperación defensiva con otros países de Europa occidental.
10. Elaboración del Plan Estratégico Conjunto[54].

[54] Discurso del presidente del Gobierno, Felipe González, en el Debate sobre el Estado de la Nación, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 157, de 23 de octubre de 1984, pp. 7070-7092. Un resumen del contenido del Decálogo puede ser consultado en: Vaca, Ana: "Las directrices cierran el «Decálogo»", *Revista española de defensa*, Madrid, Ministerio de Defensa, DRISDE, nº 10 (diciembre 1988), p. 7; Gaitero, Javier M.: "España en la OTAN: crónica de una larga marcha", *Revista española de defensa*, Madrid, Ministerio de Defensa, DRISDE, nº 4 (junio 1988), pp. 52-53.

En su intervención parlamentaria, González expuso las líneas maestras de su política en relación con la Alianza: permanencia vinculada al ingreso en la CEE, oferta de diálogo a las fuerzas políticas parlamentarias con vistas a la consecución de un adecuado consenso y anuncio de la celebración de un referéndum para principios de 1986. El compromiso de celebrar un referéndum se justificaba por congruencia con las promesas electorales y por la necesidad de disponer del tiempo necesario para involucrar y responsabilizar a las distintas fuerzas políticas en una decisión trascendental como aquella e intentar cambiar la opinión contraria de buena parte del electorado[55].

Decidida y clarificada definitivamente su actitud con respecto a la OTAN, González se dedicó hábil y eficazmente a la búsqueda de apoyo para sus tesis en el XXX Congreso del PSOE, celebrado en diciembre de 1984. Allí defendió la permanencia en la Alianza, aduciendo argumentos tan variados como la memoria histórica del partido, que en 1949 había valorado positivamente la creación del Pacto Atlántico; o la crítica al romanticismo e idealismo de la izquierda socialista por su actitud neutralista. En el mismo sentido, en las conclusiones del Congreso se aportaron otros argumentos contrarios a la salida de la OTAN, como no comprometer el proyecto global de construcción europea, no poner en entredicho la credibilidad exterior española y no afectar la estabilidad política de la organización. Finalmente, se reafirmaba la conveniencia de celebrar un referéndum "en la fecha que el Gobierno estime más oportuna, en función de las circunstancias nacionales e internacionales"[56].

Esta toma de posición fue apoyada inicialmente por el Departamento de Estado norteamericano y por los países miembros de la OTAN, que acogieron positivamente estas medidas. Sin embargo, durante el año 1985 se produjeron varios hechos que transformaron esta euforia en preocupación. En política exterior, Estados Unidos se negó a negociar el tema de las bases hasta que España se comprometiera a permanecer en la Alianza; recibiéndose además presiones del Congreso de la Unión Europea Democristiana a favor de la adhesión. A nivel interno es de destacar la movilización popular encabezada por el PCE contra la OTAN mediante manifestaciones, declaraciones y actuaciones de las denominadas Mesas por el referéndum. Estas presiones volvieron a originar tensiones en el seno del Gobierno, y en julio Moran fue cesado en su cargo y sustituido por Francisco Fernández Ordóñez, de vocación mucho más atlantista que su predecesor[57].

[55] Puente, *op. cit.*, p. 335.
[56] *Ibid.*, p. 336.
[57] Como causa del cese de Morán se han argumentado diversos motivos, incluyendo la necesidad de dar un nuevo aire al Ministerio de Exteriores en el nuevo contexto que suponía la reciente entrada en la Comunidad Europea, las malas relaciones y discrepancias de actitud respecto a la cuestión de la OTAN con Felipe González, o el deseo de éste de situar al frente de la diplomacia española a alguien capaz de encarar el próximo referéndum sobre la permanencia en la Alianza con "mayor credibilidad". Véase Viñas, Ángel: "Dos hombres para la transición externa: Fernando Morán y Francisco Fernández Ordóñez", *Historia Contemporánea*, n° 15, 1984, pp. 273-274.

5. La campaña del referéndum sobre la permanencia en la OTAN

En abril de 1985 González fijó el mes de marzo de 1986 como fecha para la celebración del referéndum[58], aunque sin aclarar su carácter vinculante o consultivo. A partir de ese momento se desató una intensa movilización política y popular que enrareció el ambiente del país, con la multiplicación de artículos de opinión desde todos los ámbitos de la sociedad española y la publicación de numerosos sondeos que reflejaban la opinión de los españoles.

El 3 de noviembre de 1985, apenas cinco meses antes del referéndum, *El País* publicó los resultados de un sondeo realizado entre los días 19 al 22 de octubre que indicaban que el 63% de los españoles deseaban el referéndum y que el 46 % de los encuestados era partidario de la salida[59]. El riesgo de derrota era alto, lo que obligó al Gobierno a movilizarse de cara a la campaña electoral. Como dijo irónicamente Aguirre de aquel momento de nuestra historia: "El PSOE, utilizando todos los argumentos -desde las supuestas ventajas tecnológicas hasta la llegada del Pato Donald- tiene sobre sus espaldas la carga de convencer a la opinión pública y cambiar su orientación. Una tarea poco sencilla para un partido que llegó al poder enarbolando la bandera anti-OTAN"[60].

Dicha tarea se realizó tanto a nivel institucional como personal. A nivel institucional el PSOE elaboró un documento titulado "Propuesta de una política de paz y seguridad", en el que se optaba por la permanencia bajo una serie de condiciones como la no incorporación a la estructura militar, la prohibición de instalación, almacenamiento o tránsito de armamento nuclear por nuestro territorio y la reducción de la presencia norteamericana. Por otra parte, a finales de año comenzó la segunda ronda de negociaciones con los Estados Unidos para la reducción de la presencia militar en España, lo que fue interpretado por ciertos sectores políticos y de la opinión pública como una contrapartida del Gobierno a sus electores a cambio de permanecer en una organización que muchos de ellos rechazaban. A nivel personal destacó el aumento del número de apariciones y declaraciones de Felipe González en los medios de comunicación a favor de la permanencia. Como muestra de su estrategia, valgan las declaraciones que realizó el presidente en una entrevista concedida a *El País* el 17 de noviembre de 1985 y que citamos por su importancia en contraste con la postura que había defendido cuatro años antes: "Creo que los intereses de España se defienden mejor permaneciendo en la Alianza. Nuestra anterior valoración sobre la Alianza y sobre su funcionamiento no era correcta (...) En la Alianza, de verdad, están los países que tienen mayor ejercicio de la soberanía popular del mundo, mayor nivel de desarrollo económico, de democracia, de libertades y de respeto a los derechos humanos, y mayor nivel de paz"[61].

Para defender su postura, en esta entrevista González argumentaba que la salida de la OTAN impediría a España el acceso a tecnología importante, obligaría a mantener la vinculación bilateral con Estados Unidos y provocaría la desconfianza de los aliados europeos.

Declarada públicamente su postura ante la opinión española, el presidente concentró su discurso en tres aspectos convincentes para su electorado:

[58] Sin embargo, el decreto de convocatoria del referéndum no fue aprobado por el Consejo de Ministros hasta el 31 de enero de 1986, y por el Congreso de los Diputados hasta el 5 de febrero.
[59] "El 63% de los españoles desea el referéndum sobre la Alianza Atlántica", *El País*, 3 de noviembre de 1985.
[60] Aguirre, Mariano: "España: seguridad, defensa y la OTAN", *Revista de Estudios Internacionales,* vol. VII, n°1 (enero-marzo 1986), p. 50.
[61] Cebrián, Juan L.: "Entrevista de *El País* al presidente del Gobierno: «He perdido la libertad para que los demás la tengan», afirma Felipe González", *El País*, 17 de noviembre de 1985.

1. El cumplimiento del compromiso de celebrar el referéndum.

2. Las consecuencias negativas que para el Gobierno tendría un resultado negativo.

3. Las repercusiones a nivel internacional de la salida de la Alianza: el aislamiento respecto del mundo occidental, el retraso tecnológico, los riesgos impredecibles de una actitud contraria a los bloque militares o el desprestigio internacional.

Como resultado de los esfuerzos del Gobierno se produjo un giro en la opinión de buena parte del electorado, lo que se reflejó en una encuesta realizada por el CIS en febrero y que mostraba una notable división de la opinión pública (32 % a favor de la permanencia, 32 % en contra y 36 % de indecisos)[62]. Esta división alcanzó también a las distintas fuerzas políticas, como se puso de relieve en el Debate sobre la Política de Paz y Seguridad, celebrado los días 4 y 5 de febrero de 1986, en el que los partidos de la oposición rehusaron apoyar al Gobierno.

El 7 de febrero de 1986 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto por el que se sometía a referéndum la permanencia en la Alianza[63]. En su texto se hacía referencia a la división de la opinión pública y de las fuerzas políticas que había provocado la adhesión de España a la OTAN en 1982, lo que había impedido alcanzar el necesario respaldo mayoritario de la sociedad. En contraposición con aquel momento, se señalaba un nuevo periodo histórico marcado por el reciente ingreso en la CEE y por la voluntad de compartir el futuro con el resto de las naciones democráticas europeas. En este nuevo contexto se daban las condiciones necesarias para someter a referéndum una decisión política de especial trascendencia. A tal objeto, y en base al artículo 92.2 de la Constitución, se fijaba la celebración de un referéndum de carácter consultivo en el que se plantearía a los electores el siguiente texto:

"El Gobierno considera conveniente, para los intereses nacionales, que España permanezca en la Alianza Atlántica, y acuerda que dicha permanencia se establezca en los siguientes términos:

1º. La participación de España en la Alianza no incluirá su incorporación a la estructura militar integrada.

2º. Se mantendrá la prohibición de instalar, almacenar o introducir armamento nuclear en territorio español.

3º. Se procederá a la reducción progresiva de la presencia militar de los Estados Unidos en España"[64].

La decisión objeto del referéndum quedó formulada de la siguiente manera: *"¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación?"*.

[62] Rodrigo, *op. cit.*, p. 99.
[63] Real Decreto 214/1986, de 6 de febrero, por el que se somete a referéndum de la Nación la decisión política del Gobierno en relación con la Alianza Atlántica, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 33, de 7 febrero 1986, pp. 5072-5073.
[64] *Ibid*.

6. Opiniones sobre el referéndum

Apenas un mes antes del referéndum el clima público y político del país se caracterizaba por la confrontación y la diversidad de opiniones. Una vez descrita la actitud del Gobierno, analizaremos brevemente la postura y reacciones de diversos grupos e instituciones ante la campaña del referéndum, así como la opinión de la sociedad española, lo que ayudará a explicar los resultados finales de la consulta.

6.1. Las organizaciones anti-OTAN

La postura contraria a la permanencia estuvo capitaneada principalmente por la Mesa por el Referéndum, la Plataforma Cívica para la Salida de la OTAN y la Coordinadora Estatal de Organizaciones Pacifistas (CEOP), integradas por una variedad de organizaciones sindicales, asociaciones civiles, colectivos y movimientos ecologistas y pacifistas [65]. Podemos resumir su postura en una serie de reivindicaciones y argumentos contrarios a la permanencia, entre ellos:

1º. Defensa de la paz, desarme y neutralidad de España ante la política de bloques.

2º. La presencia en la OTAN aumenta el peligro de guerra, al reforzar los bloques militares.

3º. Aumenta el peligro de instalación de armamento nuclear en España.

4º. Restringe la capacidad de maniobra de España en asuntos internacionales, especialmente en el Tercer Mundo.

5º. Favorece la industria armamentística en detrimento de otras más necesarias.

6º. Incrementa los gastos militares.

7º. Cumplimiento del compromiso del Gobierno de celebrar el referéndum sobre la permanencia.

6.2. Las fuerzas políticas

Entre los partidos políticos hubo diversidad de opiniones y posiciones. Obviaremos en este apartado la postura de PSOE y UCD por haber sido abordada ya en este trabajo. Por su parte, el nuevo partido de Adolfo Suárez (Centro Democrático Social) se mostró favorable a la permanencia en la OTAN.

La postura del Partido Comunista había sido siempre claramente antiatlantista y antinorteamericana, planteando como metas en política exterior el no alineamiento en bloques militares, el impulso al ingreso en la CEE y el fomento de las relaciones internacionales con los países mediterráneos, el mundo árabe e Iberoamérica. Ya en su programa electoral de 1979 el PCE defendió una política de no alineamiento contraria a la adhesión; y en el debate de investidura de Calvo Sotelo, Santiago Carrillo, declaró que había oído en las palabras del

[65] Véase Val Cid, *op. cit.*, pp. 126-129.

presidente "la voz del Departamento de Estado" norteamericano[66]. Producido el ingreso, en la campaña electoral de 1982 se fijó como objetivo la convocatoria del referéndum en el plazo de seis meses, junto con otras medidas complementarias como la congelación de las negociaciones para la adhesión, la desnuclearización de España, la recuperación de la soberanía sobre Gibraltar y la no renovación del tratado bilateral con Estados Unidos.

Ante el referéndum de 1986 el PCE radicalizó su postura, participando activamente en las movilizaciones de la sociedad española y utilizando argumentos como la denuncia de la política de bloques y del imperialismo norteamericano, el aumento del riesgo de conflictos y de crisis nucleares en nuestro territorio, la carrera de armamento y sus elevados costes económicos. Con ese objetivo presentó un documento titulado "La paz es posible. Una propuesta de política exterior y de defensa fuera de la OTAN", que propugnaba una alternativa de defensa integrada en un marco global de neutralidad en política exterior.

Por su parte, Alianza Popular (AP) siempre había hecho gala de una vocación claramente atlantista. En su programa electoral de 1979, AP reclamó un debate inmediato con el fin de conseguir una inmediata integración en la OTAN como alternativa a la relación bilateral con los Estados Unidos, a la que consideraban impopular. La integración en la Alianza se justificó entonces en base a dos tipos de argumentos. Por un lado, argumentos de carácter ideológicos como el rechazo del neutralismo y del no alineamiento por ser una opción utópica, la necesidad de pertenecer al mundo occidental, y las ventajas de una relación multilateral con la OTAN. Por otro lado se esgrimieron argumentos relacionados con la política interior, entre los que destacaban la mejora y modernización de las FAS, la salvaguarda del sistema democrático, la obtención de garantías de defensa en caso de agresión del Pacto de Varsovia, la posibilidad de resolver el contencioso sobre Gibraltar y otros beneficios económicos, científicos, sociales, industriales y tecnológicos.

A partir de 1982, AP se mostró partidaria de la integración completa en la estructura militar, dejando en segundo plano la adhesión a la CEE y la resolución del conflicto de Gibraltar. Esta línea de actuación se vio reflejada tanto en su programa electoral de 1982 como en su VI Congreso, celebrado en enero de 1984. El 11 de diciembre de 1985, a pocos meses del referéndum y ya como Coalición Popular (CP) tras unirse con el Partido Demócrata Popular y el Partido Liberal, esta voluntad de conseguir la integración total se concretó en una Declaración Conjunta en la que se solicitaba la cancelación del referéndum, aduciendo intereses partidistas del Gobierno del PSOE y las consecuencias negativas para el sistema político español. En dicha declaración se advertía que, en caso de celebrarse la consulta, no participaría en la misma. Consecuentemente y con la intención de perjudicar al Gobierno, finalmente CP recomendó la abstención a sus votantes; actitud que fue criticada no sólo por el Gobierno y sus propios votantes, sino también por los representantes de los países aliados y los partidos conservadores europeos.

En último lugar, entre los partidos nacionalistas, pro atlantistas de tradición, predominó la ambigüedad e indefinición. En diciembre de 1985, Convergencia i Unió (CiU) presentó ante el Parlamento una moción a favor de la permanencia de España en la OTAN, que consiguió el apoyo de la oposición de derechas; sin embargo dio libertad de voto a sus electores. Por su parte, dentro del Partido Nacionalista Vasco (PNV) hubo posturas contrarias como la de Xabier Arzalluz,-favorable al *sí*- y la de Carlos Garaikoetxea, partidario del *no*.

[66] Calvo Sotelo y del Campo, *op. cit.*, p. 68.

6.3. Los medios de comunicación

En este apartado esbozaremos la actitud adoptada por los diferentes medios respecto a la conveniencia de la convocatoria del referéndum, sus consecuencias políticas y la línea editorial seguida al respecto[67].

Ante la conveniencia del referéndum se pueden distinguir tres actitudes diferenciadas. La clara mayoría de los medios de comunicación, encabezados por los diarios *ABC*, *Ya*, *La Vanguardia* y *Diario 16*, se mostraron abiertamente en contra. La cadena *SER* también se manifestó en este sentido aunque más discreta y subliminalmente. Otros diarios mantuvieron una postura ambigua, como *El Periódico de Barcelona*, que lo calificó de acierto moral pero de error político. Por último, una minoría de los medios se mostró a favor de la celebración del referéndum, entre ellos el diario *El País* y algunos columnistas de la cadena *Zeta*.

En cuanto a las consecuencias existía la opinión generalizada por parte de todos los medios sobre las repercusiones negativas del referéndum para algunas figuras políticas como el presidente González y el presidente de CP, Manuel Fraga, por su postura abstencionista, calificada por la opinión pública como voto de castigo al Gobierno y poco solidaria por los países miembros de la Alianza.

Finalmente, las líneas editoriales fueron muy diversas. *La Vanguardia*, que había desaconsejado en un principio la celebración del referéndum y mostrado su disgusto por la convocatoria, dio un giro radical y solicitó encarecidamente el voto afirmativo. Por su parte, *El País*, que había mantenido una actitud crítica hacia el ingreso en la OTAN durante los gobiernos de UCD, modificó su actitud durante el gobierno socialista, pasando de la neutralidad a una posición favorable al *sí*, llegando a afirmar que el voto negativo podría suscitar tensiones institucionales. *ABC* y la revista *Época* defendieron la abstención, en tanto que *El Periódico* y *Ya* mantuvieron una postura ambigua o intermedia, aunque de distinta forma. *Ya* pareció inclinarse por el *sí*, aunque hizo un llamamiento a la reflexión sobre el sentido del voto dadas las posibles consecuencias del referéndum. Por su parte, *El Periódico* mostró una actitud más neutra, exponiendo las razones para el *sí* y para el *no*, sin pronunciarse salvo en el carácter vinculante del referéndum. Por último, y por distintas motivaciones políticas, diarios tan opuestos como *El Alcázar* y *Mundo Obrero* defendieron denodadamente el *no*.

Mención especial merece el cambio de postura de Radio Televisión Española (RTVE), tradicionalmente anti OTAN. Durante el gobierno de Calvo Sotelo y los inicios del gobierno socialista, Televisión Española había criticado abiertamente a la Organización, acusándola de pasividad ante los golpes de estado de Grecia y Turquía, y resaltando las consecuencias negativas de la adhesión, como el aumento de riesgo de conflicto y la nuclearización del país[68]. Sin embargo, siguiendo la línea marcada por el gobierno socialista, RTVE se mostró claramente partidaria del *sí* en la campaña del referéndum.

[67] Para un análisis más amplio y detallado de este tema, véase Arias, Inocencio F. (1986): "Los medios de información españoles en las campañas de la OTAN", en *España dentro de la Alianza Atlántica*. Instituto de Cultura Iberoamericana, Madrid, pp. 127-143.

[68] En su discurso de ingreso en la Academia de Ciencias Morales y Políticas, titulado "Sobre la transición exterior", Calvo Sotelo relata un hecho esclarecedor al respecto. En otoño de 1981, poco antes del debate parlamentario sobre el ingreso en la OTAN, la primera cadena emitió una crónica informativa sobre la Alianza en el que una voz en *off* leía los artículos del Tratado de Washington mientras se proyectaban de fondo "imágenes terroríficas de guerra", muerte y desolación.

6.4. La Iglesia Católica

En la actitud de la Iglesia católica podemos encontrar dos líneas diferenciadas[69]:

a) La postura ambigua de la Conferencia Episcopal, sustentada en las dudas acerca de la capacidad de los electores de pronunciarse sobre decisiones políticas de tal importancia. Esta postura se reflejó en comunicado emitido el 14 de febrero de 1986 en el que se aludía a la complejidad de la formulación de la pregunta, a la falta de información del electorado sobre las consecuencias económicas, militares y políticas de los resultados, así como a las interpretaciones y valoraciones que el Gobierno pudiera hacer de los resultados del referéndum.

b) La postura claramente contraria a la permanencia en la OTAN de los obispos de Pamplona y el País Vasco, reflejada en un documento emitido en diciembre de 1985 por los Secretariados Sociales de dichas diócesis y en el que se acusaba al Gobierno de actuar bajo presiones de los países aliados y de exagerar las consecuencias negativas de la salida de la organización. En dicho documento se proponían entre otras medidas la celebración de un debate parlamentario sobre política exterior, la convocatoria inmediata de un referéndum de carácter vinculante y la necesidad de optar por la neutralidad como única medida para conseguir la paz mundial.

6.5. Los países aliados

La reacción de los países miembros de la OTAN ante la convocatoria del referéndum no fue demasiado airada, por ser una medida esperada que la diplomacia española había dejado clara durante los cuatro años que España llevaba dentro de la Alianza. Como declaró en vísperas del referéndum su secretario general Lord Carrington, la OTAN era una organización abierta y flexible, en la cual cada país miembro podía comer a la carta y elegir el menú que más le conviniera a su dieta[70].

Sin embargo, la actitud del Gobierno español al plantear las condiciones de la permanencia creó cierta imagen de falta de solidaridad en los aliados. En primer lugar, porque la no integración podía suponer para la OTAN una generalización del precedente de Francia y alentar a otros miembros a actuar de la misma manera. Además, la negativa española al almacenamiento, instalación y tránsito de armamento nuclear en su territorio era claramente contraria a la estrategia de disuasión de la OTAN. Por último, la reducción de la presencia norteamericana en España obligaba a otras naciones a aumentar su aportación a la defensa colectiva. Como es de suponer, estas dos últimas condiciones provocaron el lógico descontento del gobierno norteamericano.

6.6. La opinión pública

La opinión pública española ha mostrado tradicionalmente un profundo desconocimiento y desinterés por los asuntos internacionales. Durante la transición, este desconocimiento se

[69] Véase: Val Cid, *op. cit.*, pp. 129-131.
[70] "La nueva dimensión de una antigua alianza", *Revista española de defensa*, Madrid, Ministerio de Defensa, DRISDE, nº 1 (marzo 1988), p. 36.

combinaba con un casi exclusivo interés en las cuestiones de política interior[71], en consonancia con la actitud de sus dirigentes políticos. De este modo, no es de extrañar que la opinión pública mostrara una ignorancia completa tanto por la historia como por los objetivos y finalidades de la Alianza. Según la encuesta del CIS sobre relaciones internacionales de octubre de 1978 sólo un 24 % de los españoles conocía alguna de las finalidades de la OTAN, y era una amplia mayoría (68 %) la que declaraba no conocer ninguna[72]. Por su parte, a la pregunta *"¿Personalmente sería muy partidario, bastante, poco o nada partidario de la entrada de España en la OTAN?"* un 55 % de los encuestados respondió "no sabe"[73], lo que indica el escaso interés que la adhesión a la OTAN despertaba en la opinión pública[74]. Del mismo modo, los resultados del Estudio del CIS sobre relaciones exteriores de diciembre de 1979 indicaban que los temas de política exterior que más preocupaban a los españoles en aquel momento eran, por este orden, el ingreso en el Mercado Común (50 %), la recuperación de Gibraltar y las relaciones con Iberoamérica (ambas con el 32 %) y la presencia de España en las organizaciones internacionales (26 %). Las relaciones con la OTAN era el tema que menor preocupación suscitaba entre los encuestados (7 %)[75].

Sin ánimos de profundizar en las causas de este desconocimiento y desinterés de la opinión pública por los temas de política exterior en general y por la cuestión de la OTAN en particular, podemos señalar al respecto argumentos como la reminiscencia del aislamiento internacional de la dictadura, ciertas connotaciones antimilistaristas relacionadas con el apoyo de las FAS al régimen franquista o cierto sentimiento antinorteamericano, que fue explotado y alentado frecuentemente por los partidos de izquierda durante la campaña antiOTAN de 1981 y que iba a condicionar de manera importante las relaciones entre España y la OTAN[76]. Tampoco los distintos gobiernos y partidos políticos de aquella época mostraban gran interés en fomentar el conocimiento de estos asuntos.

Lo cierto es que esta falta de información y desconocimiento de la cuestión convirtió a la opinión pública española en fácilmente manipulable y maleable y, por tanto, vulnerable a campañas políticas guiadas por intereses oportunistas y electoralistas. Es lo que se ha denominado "volatilidad" de la opinión pública española en cuestiones de política exterior, y

[71] Calvo Sotelo y del Campo, *op. cit.*, p. 61.
[72] Centro de Investigaciones Sociológicas, *op. cit.*, pp. 197-198.
[73] *Ibid.*, pp. 199-200.
[74] Calvo Sotelo y del Campo, *op. cit.*, p. 64.
[75] Centro de Investigaciones Sociológicas, *op. cit.*, pp. 208-209. La pregunta objeto de análisis en este caso era: *"Le voy a señalar una serie de temas de la política exterior de España. Quiero que me diga los tres que considera más importante: 1) Relaciones con Iberoamérica. 2) Recuperación de Gibraltar. 3) Entrada en el Mercado Común. 4) Relaciones con los países comunistas. 5) Fortalecimiento de relaciones con el Tercer Mundo. 6) Presencia de España en organizaciones internacionales. 7) Relaciones con la OTAN. 8) Política de buena vecindad con Francia y Portugal. 9) Relaciones cordiales con nuestros vecinos del Norte de África"*. Como muestra del desinterés en cuestiones de política exterior al que antes aludíamos resulta significativo destacar que un 34 % de los encuestados respondieron a esta pregunta *"no sabe/no contesta"*.
[76] Como recoge Bray, *op. cit.*, pp. 170-171, una encuesta realizada en 1988 señalaba que Estados Unidos constituía para los españoles, en mayor medida que cualquier otro país a excepción de Marruecos, una amenaza potencial para la seguridad del país. En palabras del que fuera secretario de Relaciones Internacionales de la Comisión Ejecutiva del PSOE desde 1975 a 1979, Luis Yáñez, *op. cit.*, p. 325: "Para los españoles (...) los norteamericanos eran sinónimos de defensores y apuntaladores de la dictadura (...) era difícil presentar a los Estados Unidos como paladín de la libertad y como amigo de España, y al ser el líder hegemónico de la OTAN, tampoco esta organización podía aspirar a tener buena imagen entre nosotros". Para un análisis más detallado de la mentalidad española en los asuntos relacionados con la política exterior véase Portero, Florentino: "La política de seguridad española", *Cuenta y Razón*, nº 38 (julio/agosto 1988), pp. 51-54.

explicaría el cambio de la opinión española tanto con respecto a la adhesión a la OTAN en 1981, como con respecto a la permanencia en 1986[77].

En la siguiente tabla se presenta la evolución de la actitud de la opinión pública ante el ingreso en la OTAN[78]:

Tabla 1. Evolución de la actitud de la opinión pública ante el ingreso en la OTAN

	Junio 1975	Enero 1976	Octubre 1978	Julio 1979	Julio 1981	Septiembre 1981	Marzo 1983	Junio 1983
Partidarios	57 %	40 %	27 %	28 %	20 %	13 %	13 %	17 %
Poco o nada partidarios	24 %	17 %	15 %	26 %	35 %	43 %	57 %	56 %
No sabe, no contesta	19 %	43 %	58 %	46 %	45 %	44 %	30 %	27 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas

Podemos observar la tendencia decreciente que sigue el porcentaje de partidarios del ingreso en la Alianza desde 1975 (57 %) hasta 1981, fecha en que el gobierno de UCD planteó ante el Parlamento la integración formal de España en la OTAN (13 %). Estos datos se explican por la influencia de la campaña anti-OTAN puesta en marcha por el PSOE en 1981[79], una campaña que ha sido considerada a menudo como incoherente, demagógica e irresponsable; pero que el mismo ex presidente Calvo Sotelo calificó de hábil, eficaz, tenaz e inteligente[80]. Caso contrario ocurrió de cara al referéndum de 1986, en el que la campaña del gobierno a favor del *sí* logró en buena parte modificar la opinión pública española, que unos meses antes del referéndum se mostraba mayoritariamente en contra de la permanencia en la Alianza.

La actitud del PSOE en ambos casos ha sido descrita como un claro ejemplo de transformación radical de su discurso político, de bombardeo y desinformación de la opinión pública, mediante el cual se trató de convencer al público para que votara en contra de sus más íntimas convicciones[81].

Para explicar el triunfo mayoritario del *sí* el 12 de marzo de 1986 se han señalado diversas causas[82]:

a) El apoyo recibido por parte del electorado de Coalición Popular, que desobedeció las recomendaciones abstencionistas de su partido.

[77] Calvo Sotelo y del Campo, *op. cit.*, p. 65.
[78] Centro de Investigaciones Sociológicas, *op. cit.*, pp. 188, 193-194.
[79] Calvo Sotelo y del Campo, *op. cit.*, p. 70.
[80] *Ibid*, pp. 65 y 70.
[81] *Ibid*, p. 73.
[82] Arias, *op. cit.*, pp. 136-138

b) Cierto sector de la izquierda partidario del *no* percibió que una derrota en el referéndum hubiera dañado gravemente al PSOE, suponiendo la posibilidad de una posterior derrota en las elecciones generales. En este sentido, muchos votantes de la izquierda fueron conscientes de que votar en contra de la OTAN hubiera obligado a dimitir al Gobierno de González[83].

c) El efecto de los sondeos electorales, que pronosticaban un triunfo insalvable del *no* forzó a un número considerable de votantes que no pensaban votar a acudir a las urnas, cambiando crucialmente el sentido del voto.

d) La influencia de ciertos medios de comunicación, fundamentalmente de RTVE, a la que la oposición acusó de oficialista y de haber manipulado sin disimulo la campaña a favor del *sí*.

e) El esfuerzo personal del presidente González, multiplicando sus apariciones públicas, y la habilidad de su discurso centrado en las consecuencias negativas de una victoria del *no*, tanto para el Gobierno como para la política exterior española. También se ha destacado a este respecto la entrega y el cambio de opinión del vicepresidente Guerra.

7. Epílogo. El modelo español

El día 12 de marzo se celebró la consulta, obteniéndose contra todos los pronósticos, los siguientes resultados: sobre un número total de 29.025.494 electores, se contabilizaron 17.246.458 (59,42 %) de votos emitidos: 9.054.509 votos a favor (52,49 %), 6.872.421 votos en contra (39,8 %), 1.127.673 votos en blanco (6,53 %) y 191.855 votos nulos (1,11 %).

El modelo de participación español en la OTAN derivó de las condiciones impuestas por el Gobierno a la permanencia en la Alianza, refrendadas en el referéndum. Antes de pasar a describir brevemente el modelo español, conviene señalar algunas consideraciones sobre estas condiciones, haciéndonos eco de las críticas que realizan algunos autores en el sentido de que dichas condiciones estaban trucadas, eran falsas u ocultaban un objetivo meramente propagandístico[84].

En primer lugar, la desnuclearización del país era innecesaria, ya que –como hemos señalado anteriormente- ésta constituía una de las condiciones mediante las cuales las Cortes Generales autorizaron la adhesión a la OTAN en 1981. Por otro lado, el Convenio hispano-norteamericano sobre Colaboración para la Defensa, firmado por ambos países en diciembre de 1988, supeditaba la instalación, almacenamiento o introducción de armamento nuclear en territorio español al acuerdo del Gobierno español[85]; prohibiendo además el sobrevuelo del espacio aéreo español de aeronaves con armamento y material nuclear a bordo[86]. Sin embargo, dicho Convenio eximía tanto a buques como a aeronaves norteamericanas

[83] Burns, *op. cit.*, p. 104.
[84] Véase la opinión del primer embajador español en la OTAN, Javier Rupérez, *op. cit.*, p. 20.
[85] Artículo 11.2 del Convenio entre el Reino de España y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Defensa, anejos y canje de notas anejas al mismo. *Boletín Oficial del Estado,* núm. 108, de 6 de mayo de 1989, p. 13325.
[86] Nota del Ministro de Exteriores español, Francisco Fernández Ordoñez, al Embajador de los EE.UU en España, Richard Bartholomew, de fecha 1 de diciembre de 1989. Aneja al Convenio entre el Reino de España y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Defensa, *op. cit.*, p. 13345.

desplegadas en España de ser inspeccionadas, lo que en la práctica permitía la introducción y tránsito de armamento nuclear por España[87].

En cuanto a la reducción de fuerzas norteamericanas se limitó a la salida del Ala Táctica 401 (cazas F-16) de la base aérea de Torrejón de Ardoz, una propuesta planteada por España el 10 de julio de 1986 y a la que Estados Unidos tardó seis meses en responder, haciéndolo el 3 de febrero de 1987 con una contrapropuesta que consistía en trasladar dicha unidad a la Base Aérea de Morón de la Frontera, sin retirarla por tanto de territorio nacional. El 15 de enero ambos países firmaban una Declaración Conjunta en la que se anunciaba la salida de los F-16 de España, medida que fue refrendada en el Convenio de Cooperación hispano-norteamericano en materia de Defensa, aunque otorgando un plazo de tres años a partir de su fecha de entrada en vigor para llevarla a cabo[88]. Por tanto, pese a que en medios diplomáticos españoles esta reducción de la presencia militar norteamericana se calificó de "sustancial"[89], apenas afectó a unos cientos de militares norteamericanos, sin producirse la expulsión masiva que algunos esperaban[90].

Finalmente, citando a Javier Rupérez, la no incorporación a la estructura militar integrada de la OTAN se tradujo en una "no participación" en la estructura de mandos integrados, lo que no es más que la parte final del proceso de integración[91].

Con todo, dos días después del referéndum, el ministro de Exteriores Fernández Ordóñez comunicó al secretario general de la Alianza y a los ministros de Defensa y Exteriores aliados, dichos resultados y las condiciones bajo las que España permanecería en la OTAN. A partir de ese momento, el Gobierno elaboró nueve principios generales, que constituían las bases generales para la participación española en la OTAN y su contribución a la defensa común, que fueron presentados inicialmente por España en la sesión del Consejo Atlántico del 20 de mayo y posteriormente en las sesiones ministeriales de primavera del Comité de Planes de la Defensa. Dichos principios incluían, entre otros aspectos, la no participación en la estructura militar integrada, el planeamiento coordinado de la defensa, la contribución militar española y la participación en las cargas financieras de la Organización[92]. A partir de ese momento se iniciaron una serie de consultas y conversaciones preliminares entre una delegación española, compuesta por representantes de los ministerios de Defensa y Exteriores y presidida por el embajador Jaime de Ojeda; y una comisión de la OTAN,

[87] Artículo 25.1 del Convenio entre el Reino de España y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Defensa, *op. cit.*, p. 13328: "Las aeronaves de las Fuerzas de los Estados Unidos de América desplegadas en España con carácter permanente o rotativo, dentro del nivel de fuerzas acordado, pueden sobrevolar, entrar y salir del espacio aéreo español y utilizar las bases y establecimientos especificados en el anejo 2 del presente Convenio, sin más requisito que el cumplimiento de la reglamentación española de circulación aérea (…)". Artículo 7 del Anejo 3 (Normas complementarias sobre escalas de buques) del Convenio entre el Reino de España y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Defensa, *op. cit.*, p. 13336: "Ambos Gobiernos otorgarán las autorizaciones reguladas en el presente anejo sin solicitar información sobre el tipo de armas a bordo de los buques"; Artículo 9.3: "Los buques de la Armada española y los buques de las Fuerzas de los Estados Unidos de América estarán exentos de inspecciones, incluidas las de aduanas y sanidad" (*ibid.*).

[88] Artículo 1.3 de la Nota 420/12, de 1 de diciembre de 1998, del embajador español Máximo Cajal a su homónimo norteamericano, Richard Bartholomew. Convenio entre el Reino de España y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Defensa, *op. cit.*, p. 13343.

[89] Cajal, Máximo: "El Convenio Hispano-norteamericano de Cooperación para la Defensa de 1.12.1988", *UNISCI Discussion Papers*, nº 3 (octubre 2003), en http://www.ucm.es/info/unisci.

[90] Rupérez, 1997, *op. cit.*, p. 20.

[91] *Ibid.*

[92] Sánchez Méndez, José: "La década de los 80, nuestra adhesión a la Alianza Atlántica. Los acuerdos de coordinación: modelo español de participación en la OTAN", *Revista de aeronáutica y astronáutica*, Madrid, Ministerio del Aire, nº 590 (enero-febrero 1990), p. 58.

encabezada por el secretario general adjunto de Planes y Política de Defensa Michael Bell, y que incluía a miembros del Secretariado Internacional, del Cuartel General Aliado en Europa (SHAPE), del mando supremo aliado del Atlántico (SACLANT) y del Estado Mayor Internacional[93]. Dado los antecedentes de Francia, estas conversaciones estuvieron marcadas inicialmente por las dudas aliadas sobre la aportación real y efectiva de España fuera de la estructura integrada de mandos[94]. Sin embargo la flexibilidad de los aliados hizo posible llegar a un acuerdo, lo que permitió al Gobierno español elaborar una serie de propuestas sobre la contribución de España a la defensa común de la Alianza.

En base a dichas propuestas, el 18 de enero de 1988 el embajador Ojeda dirigió al secretario general de la OTAN una carta en la que se concretaban los cometidos de las FAS españolas y se articulaba su participación en la defensa común a través de una serie de acuerdos de coordinación entre mandos españoles y aliados[95]. El texto incluía las seis áreas en las que España deseaba coordinar sus actividades militares con la OTAN, los conocidos como los seis puntos del modelo español:

1. Impedir la ocupación del territorio español.

2. Operaciones aéreas y navales en el Atlántico Oriental.

3. Control del Estrecho de Gibraltar y sus accesos.

4. Operaciones aéreas y navales en el Mediterráneo Occidental.

5. Control del espacio aéreo y defensa aérea en la zona de responsabilidad española, y cooperación en las áreas adyacentes.

6. Utilización del territorio español como área de tránsito, apoyo y logística de retaguardia[96].

El 8 de febrero el Comité de Planes de Defensa aprobó el procedimiento para la elaboración de los acuerdos de coordinación que regularía la contribución militar española a la defensa común aliada fuera de la estructura militar integrada. Días después el Consejo Atlántico aceptó dichas propuestas y el Comité de Planes de Defensa encargó al presidente del Comité Militar, general Altenburg, que junto a las autoridades españolas se elaboraran las Directrices Generales para el Desarrollo de los Acuerdos de Coordinación entre los mandos españoles y aliados[97]. Estas Directrices quedaron plasmadas en el documento titulado MC-313, aprobado por el Comité Militar el 10 de noviembre y refrendado posteriormente tanto por el Comité de Planes de Defensa como por el Consejo Atlántico, el 1 y 8 de diciembre respectivamente.

[93] Ortiz, *op. cit.*, p. 61.
[94] En 1966 Francia había abandonado la estructura integrada de mandos, retirando a sus representantes del Comité de Planes de Defensa y del Comité Militar, lo que había sido percibido por el resto de países aliados como una prueba de falta de solidaridad.
[95] El contenido de esta carta puede consultarse en Martínez-Esparza, Juan: "España en la Alianza: siete años después", *Revista de aeronáutica y astronáutica*, Madrid, Ministerio del Aire, nº 580 (abril 1989), pp. 430-431.
[96] "La nueva dimensión de una antigua alianza", *Revista española de defensa*, Madrid, Ministerio de Defensa, DRISDE, nº 1 (marzo 1988), p. 36.
[97] Sánchez Méndez, *op. cit.*, p. 61.

El modelo español de participación, que combinaba "la no integración militar con una activa participación en la Alianza"[98] y que pareció satisfacer inicialmente tanto a políticos y diplomáticos como a militares, recibió pronto importantes críticas, entre las que podemos citar:

a) La no integración en la estructura militar de la OTAN limitaba la participación española en los procesos decisorios de la Alianza.

b) La negativa a la instalación, almacenamiento y tránsito de armamento nuclear en territorio nacional, así como la exigencia de reducción del personal militar norteamericano destacado en España creó la sensación de insolidaridad entre los países aliados, pues afectó a una de las principales finalidades de la Alianza como es la defensa común. Además, ello limitó el peso y la capacidad española de influir en sus aliados[99].

c) España perdió la oportunidad de negociar la creación de un mando aliado de primer orden en territorio español y bajo mando propio, lo que hubiera reforzado la defensa del eje estratégico Baleares-Estrecho-Canarias, fundamental para los intereses defensivos nacionales. En el mismo sentido, la creación de un hipotético mando aliado bajo jurisdicción española hubiera permitido a nuestro país impulsar sus opciones de recuperar Gibraltar, al privar al Reino Unido del principal argumento esgrimido por los británicos para mantener la soberanía sobre el Peñón: asegurar un enclave fundamental para la defensa de Occidente[100].

d) Finalmente, la negativa española a reconocer el mando aliado en Gibraltar (GIBMED) y a coordinarse con él planteaba problemas de eficacia operativa en la zona, afectando a la seguridad de un área estratégica importante para nuestro país.

8. A modo de conclusión

El proceso de adhesión de España a la OTAN, que culminó con el referéndum sobre la permanencia en la Alianza de 1986, fue un camino repleto de polémicas, obstáculos y contradicciones en el que jugaron un papel trascendental diversos elementos y actores. En primer lugar, el momento histórico en que se inició el proceso, la transición política desde una dictadura, que arrastraba la rémora del aislamiento a nivel internacional, a una joven democracia deseosa de integrarse en el mundo occidental y en sus organismos internacionales. En este proceso hay que destacar también la importancia de ciertos condicionantes geopolíticos derivados de la situación estratégica de nuestro país y su vinculación con el sistema defensivo europeo en base a los acuerdos de cooperación en materia militar con los Estados Unidos de 1953 y sus posteriores renovaciones.

Otro aspecto a considerar es el papel personal desempeñado por determinadas personalidades, fundamentalmente presidentes y ministros de asuntos exteriores de los distintos gobiernos en el poder, en unas ocasiones impulsando el ingreso en la OTAN, en otras demorándolo o paralizándolo. En cuanto a lo primero, podemos citar el papel desempeñado por el ministro Oreja y el presidente Calvo Sotelo; en el segundo caso,

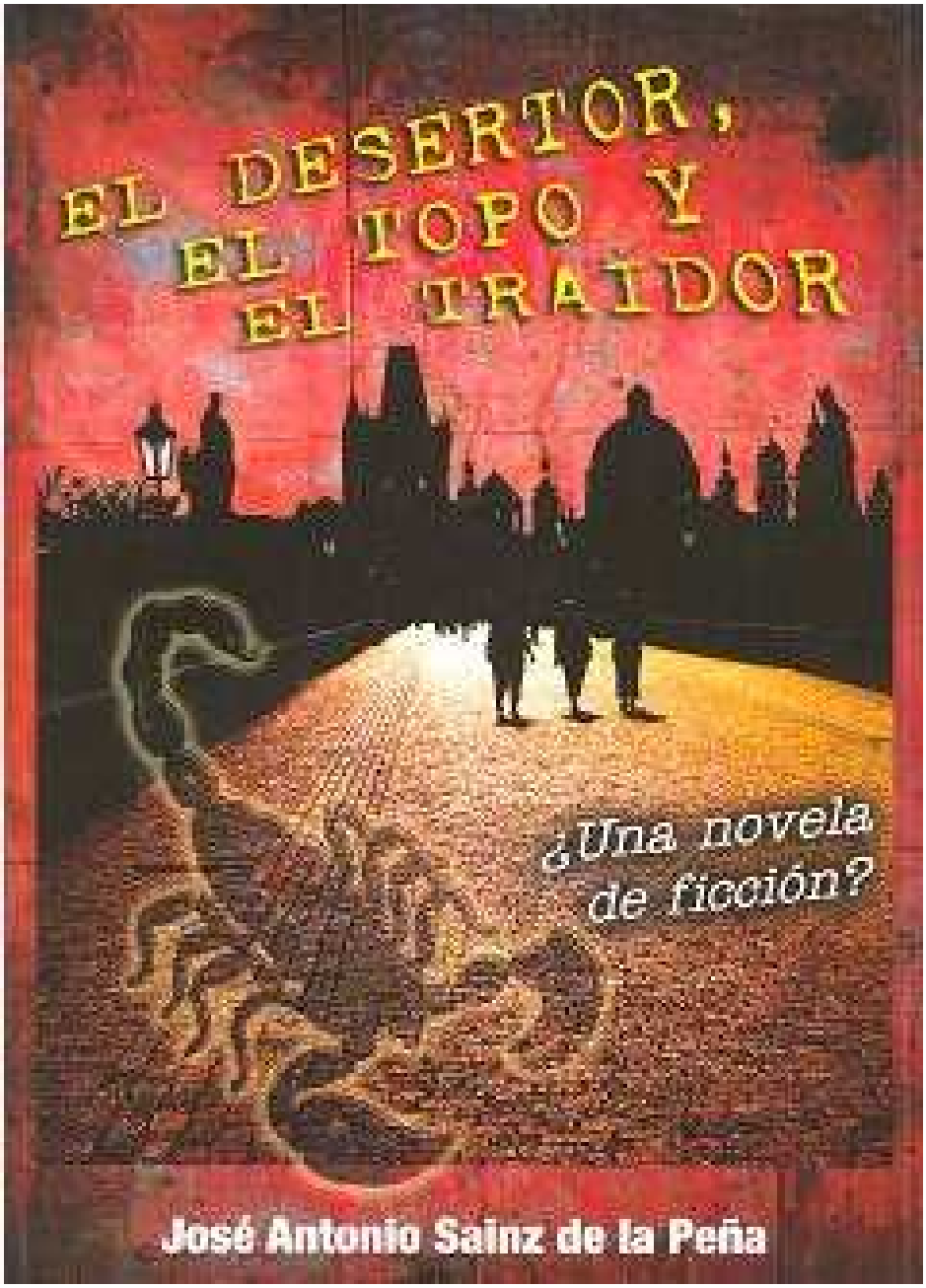
[98] Ortiz, *op. cit.*, p. 60.
[99] Portero, *op. cit.*, p. 53.
[100] *Ibid.*

destacamos las figuras de Adolfo Suárez y Felipe González. A menudo, estas actitudes personales crearon polémica, controversias y tensiones no solo en el seno de sus respectivos partidos y ejecutivos, sino incluso en el clima político del momento.

A este último respecto es de destacar, como eje fundamental del proceso de adhesión en la OTAN, el radical cambio de actitud del PSOE, fruto de un planteamiento inicial inadecuado e incoherente de la cuestión y que puede explicarse por la falta de experiencia política de sus dirigentes, sobre todo en asuntos exteriores. En 1981 el PSOE se lanzó a una radical campaña antiOTAN, basada en argumentos catastrofistas y electoralistas y que se alimentó del desinterés y desconocimiento de la población española por las cuestiones de política exterior en general, y de la esencia y objetivos de la OTAN en particular, aprovechándose de una opinión pública fácilmente manipulable por intereses electoralistas. La introducción de la propuesta del referéndum en el programa electoral socialista de 1982 constituyó un grave error, tal como lo reconocerían posterior y públicamente numerosos dirigentes socialistas, incluidos los ex ministros Serra y Morán o el mismo Felipe González. La postura irreflexiva del gobierno socialista le iba a pasar factura pocos años después, al verse obligado a dar marcha atrás y convencer al mismo electorado de la conveniencia de permanecer en la Alianza.

Nos encontramos, por tanto, ante un claro ejemplo de contradicción en asuntos exteriores. Como lo sería en 1995 el nombramiento del jefe de la campaña antiOTAN del PSOE en 1981, Javier Solana, como secretario general de la Alianza.

NOVEDADES


EL DESERTOR, EL TOPO Y EL TRAIDOR
¿Una novela de ficción?
José Antonio Sainz de la Peña

CRÍTICA DE LIBROS:

José Antonio Sainz de la Peña (2011):
El desertor, el topo y el traidor,
Madrid: Internautis, ISBN 978-84-938721-1-3**,** 150 pp.

Antonio Marquina[1]
Director de UNISCI

La novela de José Antonio Sainz de la Peña es un libro peculiar que merece una recensión en una revista científica.

Relata el proceso de reclutamiento por el KGB de un estudiante de posgrado, afiliado a un partido de un país reconocible, pero con nombre imaginario, en la London School of Economics, su entrenamiento posterior en Praga y su vuelta al país de origen, acabando trabajando en la presidencia del gobierno y en la propia OTAN. El conocimiento de la infiltración de un topo en las estructuras del Estado y en la OTAN será dado a conocer por el contraespionaje británico al Estado en cuestión, gracias a que en 1989 un agente del servicio de inteligencia de Checoeslovaquia deserta, pasándose a la embajada británica en Praga y en el proceso de interrogatorios revela la existencia del topo y su entrenamiento.

La novela describe de forma bastante creíble tanto la deserción del agente checo, como el reclutamiento, como el desenlace, una vez que los servicios de inteligencia del Estado son informados de la infiltración. Esta última parte de la novela es lo más sorprendente, pues frente a lo que cualquier otra novela o film de espionaje han siempre presentado, esta novela tiene un desenlace absolutamente anómalo, siendo el topo infiltrado no sólo eximido de culpa y juicio, con el resultado de cadena perpetua, sino promocionado a otros puestos, como si su traición fuese algo irrelevante o una actividad que necesitase ser recompensada.

Esta profunda anomalía se explica en el libro de forma convincente. El secreto encubre intereses inconfesables. Los intereses personales se imponen a los intereses nacionales. La politización es una lacra de los servicios de inteligencia. Los criterios éticos se subordinan a otros criterios. El espectáculo final resulta así bastante extraño, más propio de la fantasía que de la realidad. La cuestión es que, como ya hemos apuntado, los protagonistas de esta novela son perfectamente reconocibles, recogiendo el relato un hecho real y bastante cercano, donde incluso faltan algunos elementos para no hacerle claramente reconocible.

Independientemente del interés del relato, el libro se detiene en un conjunto de detalles que permiten adentrarse en el mundo y submundo de la inteligencia. Toda la primera parte sobre el proceso de deserción del agente checo resulta de un interés destacado, como lo

[1] Antonio Marquina es Director de UNISCI y catedrático de Seguridad y Cooperación en Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Sus principales áreas de investigación son: seguridad en Europa, el Mediterránea, Asia-Pacífico y control de armamentos.

es la segunda parte sobre el reclutamiento y los detalles del entrenamiento. La tercera sobre su descubrimiento supera por real lo que podría ser imaginario. El topo acaba siendo premiado y promovido hasta llegar a otros puestos de responsabilidad en el gobierno. Asimismo el libro explica el papel de la contrainteligencia, la importancia de la colaboración entre los servicios de inteligencia, la elección de objetivos y los factores pasionales que acompañan los procesos de reclutamiento.

El libro por todos estos motivos es un libro recomendable. No sólo servirá de recordatorio a los políticos y a las personas que ocupen puestos de dirección en los servicios de inteligencia de que hay límites que no se pueden sobrepasar y esperemos que algunos de los protagonistas lean con sonrojo este libro, sino también puede servir como libro ilustrativo a los estudiantes que deseen adentrarse en los estudios de inteligencia, estudios que con harto retraso se han ido desarrollando en España. Y aquí también podríamos poner nombres y apellidos a este retraso.

CRÍTICA DE LIBROS:

Vicenç Fisas (2011):
Anuario Procesos de Paz 2011,
Madrid: Icaria Editorial, ISBN: 978-84-9888-324-4, 232 pp.

ECP (2011):
Alerta (2011) Informe sobre conflictos, Derechos Humanos y Construcción de la Paz,
Barcelona: Icaria Editorial, ISBN: 978-84-9888-336-7; 231 pp.

Antonio Marquina[1]
Director de UNISCI

El anuario de la escuela de cultura de paz de la UAB, que se ha publicado este año, coordinado por Vicenç Fisas, hace un recorrido como en años anteriores por los conflictos en los que se llevan a cabo negociaciones para llegar a un acuerdo de paz. El libro recoge inicialmente las principales conclusiones del año 2010, los procesos de paz, las medidas de confianza, los motivos de bloqueo en las negociaciones, los principales motivos de crisis y otras cuestiones ligadas a los procesos de paz para luego adentrarse en el análisis de países por continente: África, América Latina, Asia y Pacífico, Europa y Oriente Medio.

La primera parte es bastante esquemática aunque puede tener su razón de ser si se plantea como elemento de apoyo pedagógico, pero que merecería la pena desarrollar quizá en algunos de estos apartados como estudios específicos.

La segunda parte de estudio país por país sigue un mismo esquema explicativo presentando el contexto del conflicto, sus antecedentes y el proceso en 2010. A nuestro juicio, la división merecería una mejor ordenación separando los conflictos internos de los conflictos internacionales o entre conflictos internos y conflictos externos. Quedan fuera un conjunto de conflictos fronterizos en los que se están llevando a cabo negociaciones, hay también ausencias destacadas como el conflicto en Chechenia o el conflicto en las provincias de Yala, Pattani y Narathiwat en Tailandia, quizás por los resultados de los intentos realizados o la dificultad encontrada en los interlocutores, caso de Tailandia (se recogen ambos como conflictos sin negociaciones en el anexo 2, p.191). En cualquier caso la información que proporciona el anuario es significativa y bien elaborada, aunque en ocasiones puede parecer esquemática, y este es el caso de las negociaciones entre el gobierno español y ETA, las negociaciones sobre Nagorno Karabaj o incluso de la presentación sobre las realizadas entre Palestina e Israel en 2010.

[1] Antonio Marquina es Director de UNISCI y catedrático de Seguridad y Cooperación en Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Sus principales áreas de investigación son: seguridad en Europa, el Mediterránea, Asia-Pacífico y control de armamentos.

Los 23 anejos resultan de gran utilidad, mereciendo algunos de ellos mayor extensión.

El segundo volumen sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz consta de seis capítulos, conclusiones, anexos y bibliografía. El estudio se articula en seis ejes temáticos: conflictos armados, situaciones de tensión sociopolítica, procesos de paz, crisis humanitarias, derechos humanos y justicia transicional, dimensión de género en la construcción de la paz.

En los conflictos armados se hace también una evolución anual por regiones. En este volumen cada conflicto tiene un tratamiento muy esquemático, casi una ficha que se adorna con un comentario sobre lo acontecido en el año 2010. En la sección de tensiones se contabilizan 83 escenarios de tensión en el mundo. En la sección de procesos de paz se exponen la conclusión de negociaciones con 15 grupos armados de siete Estados. En la sección de crisis humanitarias y acción humanitaria se recoge la existencia de crisis humanitarias durante 2010 en treinta y dos Estados. En la sección sobre derechos humanos y justicia transicional analiza la situación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, el impacto de la lucha contra el terrorismo, así como los procesos de justicia transicional en curso. Finalmente la sección sobre dimensión de género en la construcción de la paz nos presenta un panorama de setenta y un Estados que sufrieron graves desigualdades de género, destacando en particular treinta y un Estados de Oriente Medio y África. El cierre con las conclusiones hubiera merecido una mayor extensión, dada la cantidad de datos aportados. Más discutible es la presentación posterior que se hace sobre las oportunidades para la paz en 2011.

Los anexos que siguen son de utilidad, pero una vez adentrados en la cuestión de donantes, centrarse solamente en temas humanitarios y en la OCHA puede parecer algo reduccionista.

La bibliografía aportada puede ser de gran utilidad.

Consideramos que estos dos volúmenes resultarán muy útiles para todas las personas interesadas en conflictos, su prevención y resolución y para todos los interesados en los estudios sobre la paz.

CRÍTICA DE LIBROS:

Catherine Withol de Wenden (2010):
La Question Migratorie au XXI siècle. Migrants, Réfugiés et Relations Internacionales
Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, ISBN. 978-2-7246-1181-6, 264 pp.

Gloria Inés Ospina[1]
UNISCI

El libro es el resultado de una serie de conocimientos que se intercambiaron en el seminario sobre *Migraciones y relaciones internacionales*, llevadas a cabo por el CERI, como programa transversal desde el año 2005 y en el que participaron sesenta conferenciantes de veintiún países.

En el libro se plantea la pregunta siguiente: si las migraciones internacionales se han convertido en el centro de la escena mundial, ¿qué se sabe de sus repercusiones y consecuencias en las relaciones internacionales?

Después de hacer una evaluación de las distintas oleadas de migraciones que se han venido sucediendo desde 1880 a nuestros días, la autora hace hincapié en la intensa actividad internacional que las migraciones producen, como los tratados, los acuerdos, los pactos, porque en sí mismas, las migraciones son una fuente de conflictos en un mundo cada vez más interdependiente.

Señala la contradicción entre informes como el de Naciones Unidas para el desarrollo del año 2009, en el que se indica que la movilidad es un factor esencial de desarrollo humano, mientras que los flujos migratorios son, a menudo, severamente controlados, con lo cual dos tercios de la población del planeta no tienen derecho de circular libremente.

Destaca también el reparto desigual de estas migraciones por el mundo donde 62 millones de emigrantes se mueven del Sur al Norte, 61 millones del Sur al Sur, 53 millones de Norte a Norte, 14 millones Norte-Sur y el resto lo constituyen las migraciones Este-Oeste y raramente Oeste-Este. A este respecto indica que en veinte años los factores de salida y de llegada se han ido complicando y han influido en la recomposición y en la trasgresión de las fronteras, gracias a las redes trasnacionales de la diáspora, de los empresarios, familiares, culturales y redes mafiosas.

Con las migraciones el orden político interno de los países de acogida y el orden externo se entremezclan en cuestiones de seguridad y diplomacia, y afecta a la ciudadanía de

[1] Gloria Inés Ospina Sánchez es Historiadora y Geógrafa de la Población, Investigadora UNISCI, SECCIÓN Inmigración. Facultad de CC. Políticas. Dpto. de Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid. Campus de Somosaguas. 28223 Madrid, España. *E-mail*: ginesos@hotmail.com

los países, que se interroga sobre la diversidad y la etnización de las sociedades de acogida. A su vez, los países de salida de las migraciones, ayer ausentes en la escena internacional comienzan a tener una diplomacia de las migraciones.

A medida que el fenómeno migratorio es más complejo aumentan las contradicciones. Los intereses son contrarios y dispersos, entre la multiplicidad de actores, como son las lógicas de los estados y de los mercados, conflictos de intereses entre opinión pública, control de fronteras, relaciones con los países de salida de los inmigrantes, defensa de los Derechos Humanos, necesidad de mano de obra, necesidad de gente joven para paliar el envejecimiento de las sociedades desarrolladas y salvaguardar el Estado-providencia, dificultad de vivir juntos, coste de políticas coercitivas y racionalización de beneficios de la movilidad. Con lo que se puede concluir que las migraciones como fenómeno político global hacen tambalear las categorías clásicas de análisis político.

La autora subraya que las migraciones internacionales minan notablemente los dos pilares del sistema internacional que son la soberanía del Estado y la ciudadanía de la nación. Se pone en tela de juicio la noción de frontera, que a escala de la UE se ejerce a distancia, mientras que a escala mundial se complica con modos de gestión diversos.

Las migraciones también cuestionan a la ciudadanía porque contribuye a disociar la ciudadanía de la nacionalidad, introduciendo nuevos valores que se van situando en el marco nacional y que corresponde a una práctica evolutiva, que modifica la definición de comunidad política, emergiendo nuevas categorías políticas fundadas sobre la etnicidad o lo religioso y proponiendo nuevas formas de movilización centradas sobre el derecho de tener derechos con los “sin papeles”.

Todo esto, dice la autora, desafía los principios del sistema de estados nacido en Westfalia. Por tanto, cree que un espacio público mundial en torno a las migraciones está en vías de construirse, con una pluralidad de actores no estatales. La autora vislumbra un mundo donde emerge tímidamente el derecho a emigrar, que sostienen las convenciones internacionales relativas a los derechos humanos, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones cívicas. Mundo que no sabemos cómo se estructurará después de la crisis que estamos sufriendo

Otro de los puntos que desarrolla y defiende la autora es el multiculturalismo y la ciudadanía transnacional. No deja de tener buena intención en este enfoque y también una gran dosis de optimismo, cuando defiende que la movilidad como modo de vida, la intensidad de las relaciones transnacionales, imponen nuevas formas de ciudadanía transnacionales a los modelos clásicos de ciudadanía. Considera la autora, que el multiculturalismo puede ser visto como una aceptación de la inmigración, ayudando a modificar las mentalidades, pasando por la aceptación del otro. Considera que el multiculturalismo puede convertirse en portador de valores universales, tales como la no discriminación, el derecho de movilidad, la ciudadanía plural, el diálogo religioso y de culturas, acogida del extranjero y la convivencia común.

Enfoque válido pero idealista, porque la realidad nos ha ido demostrando en la UE que el multiculturalismo llevaba a las sociedades a vivir en “compartimentos estanco”. Por tanto, la propuesta de la autora, en estos momentos ha sido cuestionada por países como Alemania, Holanda, Francia, Reino Unido, entre otros, por sus experiencias, especialmente con las segundas generaciones, que no se integran ni se sienten del país donde residen, con lo que el desarraigo y el resentimiento se fomentan en las generaciones más jóvenes de hijos de inmigrantes.

No son descabelladas las ideas que recoge el libro, pero para llevarlas a cabo, tendríamos que tener menos sentido de la superioridad sobre otros pueblos y creernos partícipes de un mundo que pertenece a todos y no a unos pocos, tema este que nos serviría para filosofar sobre la idiosincrasia del ser humano.

Es en definitiva un interesante libro que llama la atención sobre temas que muchas veces se tratan con ligereza y que la autora investigó concienzudamente.

SOBRE UNISCI / *ABOUT UNISCI*

La **Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI)** es un grupo de investigación de la Universidad Complutense de Madrid, formado por profesores e investigadores especializados en el área de las Relaciones Internacionales y la Seguridad Internacional.

Desde su fundación en 1989, UNISCI ha realizado las siguientes actividades:

- *Docencia:* cursos y títulos propios universitarios.
- *Investigación:* proyectos financiados por instituciones públicas y privadas.
- *Publicaciones:* libros, colección de monografías UNISCI Papers, revista *UNISCI Discussion Papers.*
- Organización de *seminarios y reuniones científicas* en España y el extranjero.

*The **Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI)** is a research group at Complutense University of Madrid, composed by Professors and Research Fellows specialized in the field of International Relations and International Security.*

Since its foundation in 1989, UNISCI has conducted the following activities:

- Teaching: *university courses and diplomas.*
- Research: *projects funded by public and private institutions.*
- Publications: *books, monograph series UNISCI Papers, journal* UNISCI Discussion Papers.
- *Organization of* conferences and workshops *in Spain and abroad.*

UNISCI
Departamento de Estudios Internacionales,
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain

Tel.: (+ 34) 91 394 2924 • *Fax:* (+ 34) 91 394 2655
E-mail: unisci@cps.ucm.es • *Web:* www.ucm.es/info/unisci

EQUIPO UNISCI / *UNISCI TEAM*

DIRECTOR	Research Areas	E-mail
Prof. Antonio MARQUINA BARRIO *Chair in International Security and Cooperation, Department of International Studies, Complutense University of Madrid*	European Security, Mediterranean, Asia-Pacific, Arms Control.	marioant@cps.ucm.es

DEPUTY DIRECTOR	Research Areas	E-mail
Prof. Carlos ECHEVERRÍA JESÚS *Department of Political Science, UNED University, Madrid*	Mediterranean, Subsaharian Africa, Energy.	cecheverria@poli.uned.es

SENIOR RESEARCHERS	Research Areas	E-mail
Dr. Gracia ABAD QUINTANAL *Royal Holloway, University of London*	Asia-Pacific, European Security	graciaabad@cps.ucm.es
Prof. Antonio ALONSO MARCOS *"Ángel Ayala" Institute of Humanities, CEU San Pablo University, Madrid*	Central Asia	aalonso@ceu.es
Prof. Carlos CORRAL SALVADOR *Department of International Studies, Complutense University of Madrid*	Religions, Fundamentalism	ccorral@res.upco.es
Prof. Javier DE QUINTO ROMERO *Department of General Economics, CEU San Pablo University, Madrid*	Energy	quirom@ceu.es
Prof. David GARCÍA CANTALAPIEDRA *Department of International Studies, Complutense University of Madrid*	US & European Security, Transatlantic Relations, WMD	dgarciacan@wanadoo.es
Prof. Javier Ignacio GARCÍA GONZÁLEZ *Department of Juridical, Economic and Social Sciences, SEK University, Segovia*	Conflict Prevention, Crisis Management, European Security	javier.garcia@sekmail.com
Prof. Rubén HERRERO DE CASTRO *Department of International Studies, Complutense University of Madrid*	Foreign Policy Decision-Making	rubenherrero@cps.ucm.es
Dr. Belén LARA FERNÁNDEZ *Arms Control and Disarmament Expert*	Arms Control, Early Warning, Conflict Prevention	mbelen.lara@gmail.com
Prof. Santiago PETSCHEN VERDAGUER *Department of International Studies, Complutense University of Madrid*	Religious Forces, Holy See, EU	spetschen@cps.ucm.es

Prof. Alberto PRIEGO MORENO *University of Comillas*	Caucasus, Central Asia, European Security	albertopriego@cps.ucm.es
Dr. Xira RUIZ CAMPILLO *Department of International Studies, Complutense University of Madrid*	ESDP, Conflict Prevention, Crisis Management and Post-Conflict Reconstruction	xiraxirorum@yahoo.es
Col. José Antonio SÁINZ DE LA PEÑA *Spanish Army (Ret.)*	Mediterranean, Northern Africa, Iran, Caucasus	jasdlp@hotmail.com
Dr. Eunsook YANG *Department of International Studies, Complutense University of Madrid*	Asia-Pacific	sylviasorey@yahoo.com
Dr. Javier MORALES HERNÁNDEZ *Oxford University*	Russia, International Security	javier.morales@cps.ucm.es
Dr. Gustavo DÍAZ MATEY *Department of International Studies, Complutense University of Madrid*	Intelligence	gdiazmat@cps.ucm.es

JUNIOR RESEARCHERS	Research Areas	E-mail
Ms. María Ángeles ALAMINOS HERVÁS *Department of International Studies, Complutense University of Madrid*	Africa, Conflict Prevention	ma_alaminos_h@hotmail.com
Ms. Raquel BARRAS *Department of International Studies, Complutense University of Madrid*	Human Rights, International Law	raqueltejudo@yahoo.es
Ms. Sara NSO *Centre de Géopolitique du Pétrole et des Matières Premières (CGEMP), Université Dauphine, Paris*	Africa	saranso@yahoo.com
Ms. Gloria Inés OSPINA SÁNCHEZ *Department of International Studies, Complutense University of Madrid*	Migrations	ginesos@hotmail.com
Mr. Eric PARDO SAUVAGEOT *Department of International Studies, Complutense University of Madrid*	Asia-Pacific	epardosauvageot@hotmail.com
Ms. Beatriz TOMÉ ALONSO *Department of International Studies, Complutense University of Madrid*	Islam	beatriz.tome@hotmail.com

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Las líneas temáticas de *UNISCI Discussion Papers* son las propias de las Relaciones Internacionales y la Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas. El Comité de Redacción invita a los autores interesados a enviar propuestas de artículos **originales**, según el procedimiento que se indica a continuación.

Propuestas de artículos

Las propuestas se enviarán como archivo adjunto a la dirección de correo electrónico unisci@cps.ucm.es, en formato Word para Windows. La extensión habitual de los artículos es de entre 15 y 40 páginas en letra Times New Roman de 12 puntos a espacio sencillo, y de entre 2 y 5 páginas para las recensiones de libros.

En el cuerpo del mensaje se indicará el nombre y apellidos del autor, categoría profesional, institución a la que pertenece, principales líneas de investigación, dirección postal y correo electrónico de contacto.[2] En la primera página se incluirá un resumen del artículo de entre 100 y 150 palabras, así como varias palabras clave que describan adecuadamente su contenido. Las imágenes y gráficos se insertarán dentro del texto en el lugar correspondiente, adjuntándose también como archivos separados (.bmp, .gif o .jpg.).

Evaluación y selección

UNISCI Discussion Papers es una revista con evaluación externa de los artículos. El sistema empleado es el de *double-blind refereeing,* es decir, anonimato del autor para los evaluadores y viceversa. En consecuencia, el autor no debe incluir ninguna identificación personal en el manuscrito. Cada artículo es revisado por dos evaluadores externos a la revista.

Los criterios para la selección de artículos son los siguientes:

- Relevancia del tema.
- Rigor y coherencia en la aproximación teórica.
- Adecuación de la metodología de investigación a los objetivos.
- Originalidad de las fuentes.
- Aportación a la literatura existente.
- Claridad del estilo.
- Cumplimiento de las normas de formato.

La plantilla para los informes de los evaluadores puede consultarse en la página web de la revista, www.ucm.es/info/unisci. La decisión será comunicada a los autores de forma motivada, indicándoles en su caso las modificaciones necesarias para que el artículo sea publicado.

Copyright

A partir de su aceptación para ser publicados, el *copyright* de los artículos pasa a ser propiedad de UNISCI, sin perjuicio de los derechos de los autores de acuerdo con la legislación vigente. El contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes, siempre que se haga la debida mención de su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Comité de Redacción

[2] Si el artículo es aceptado y publicado, estos datos aparecerán en su primera página para permitir a los lectores que lo deseen contactar con el autor.

para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en *UNISCI Discussion Papers*.

Formato

Se emplearán apartados y subapartados de forma apropiada a la estructura del texto. Los títulos de los apartados estarán numerados por una cifra y un punto: "1.", "2." ... etc. Los títulos de los subapartados estarán numerados "1.1.", "1.2."... etc.

Las notas irán a pie de página. De forma optativa, puede añadirse una bibliografía al final. **La revista no publicará artículos que no respeten el formato aquí indicado.**

La primera cita de cada obra será completa. La segunda y siguientes indicarán sólo el apellido del autor, seguido de *"op. cit.",* y la(s) página(s) citadas. Si se han mencionado varias obras del mismo autor, se indicará el apellido, el comienzo del título, *op. cit.* y las páginas.

Si los autores o editores son más de dos, la primera vez que se cite se indicarán todos. A partir de ahí, sólo el apellido del primero, seguido de "*et al.*".

Cuando la fuente de una cita sea igual a la de la cita inmediatamente anterior, se sustituye por "*ibid.*" más las páginas correspondientes, si varían.

Ejemplos:

[6] Véase Keohane y Nye, *op. cit.*, p. 45.

[7] *Ibid.,* pp. 78-79.

[8] Un ejemplo aparece en Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making, op. cit.*, pp. 51-52.

A) Libros

Apellido, Nombre (Año): *Título del libro,* nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics,* Boston, Addison-Wesley.

B) Libros colectivos

Apellido, Nombre del Autor 1; Apellido, Nombre del Autor 2 y Apellido, Nombre del Autor 3 (Año): *Título del libro,* nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Buzan, Barry; Wæver, Ole y De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Análisis,* Boulder / Londres, Lynne Rienner.

C) Libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro,* nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU,* Chaillot Papers, nº 65, París, EU Institute for Security Studies.

D) Capítulos de libros

Apellido, Nombre (Año): "Título del capítulo", en *Título del libro,* nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: "Three Cultures of Anarchy", en *Social Theory of International Politics,* Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

E) Capítulos en libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del autor del capítulo: "Título del capítulo", en Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro,* nº ed., Colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", en White, Stephen; Pravda, Alex y Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics,* 5ª ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.

F) Artículos de revista

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Revista,* vol. xx, nº x (mes año), pp. xxx-xxx.

Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review,* vol. 6, nº 3 (septiembre 2004), pp. 403-426.

G) Artículos de prensa

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Periódico,* día de mes de año.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times,* 3 de septiembre de 2002.

H) Artículos en publicaciones de Internet

Igual que los anteriores, pero añadiendo al final "en http://dirección.página/web."

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers,* nº 5 (mayo 2004), en http://www.ucm.es/info/unisci.

I) Otros recursos de Internet

Título del documento, en http://dirección.página.web.

Charter of the Shanghai Cooperation Organization, en http://www.ln.mid.ru.

Datos de contacto

Para cualquier consulta, pueden dirigirse a:

UNISCI Discussion Papers
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas
28223 Madrid, España

E-mail: unisci@cps.ucm.es
Tel.: (+ 34) 91 394 2924
Fax: (+ 34) 91 394 2655

INSTRUCTIONS TO AUTHORS

The thematic scope of *UNISCI Discussion Papers* is that of the International Relations and Security, both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives. The Editorial Committee welcomes proposals of **original** research articles, according to the procedure explained below.

Article proposals

Proposals should be sent as an attached MS Word for Windows file to unisci@cps.ucm.es. The usual length is 15-40 pages for articles and 2-5 pages for book reviews, in 12 points Times New Roman font, single-spaced.

The author's full name, professional category, institution, main research areas, postal address and e-mail should be stated in the body of the message.[1] On the title page, authors should include an abstract of 100-150 words, as well as several keywords that accurately describe the contents of the article. Images and graphs should be included in the text and also attached as separate files (.bmp, .gif or .jpg.).

Refereeing and selection

UNISCI Discussion Papers is a refereed journal: the "double-blind refereeing" system is used. Consequently, authors should not include any personal identification in the manuscript. Each article is reviewed by two external referees.

The criteria for article selection are the following:

- Relevance of the topic.
- Theoretical rigour and coherence.
- Adequation of the research methods to the objectives.
- Originality of the sources.
- Contribution to the existing literature.
- Clarity of style.
- Compliance with the formatting rules.

The checklist for referees is available at www.ucm.es/info/unisci. Authors will be informed of the motives of the decision, as well as of the corrections (if any) recommended by the referees and required for the article to be published.

Copyright

Once an article is accepted for publication, its copyright resides with UNISCI, notwithstanding the rights of the author according to the applicable legislation. All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Editorial Committee for permission; in that case, its previous publication in *UNISCI Discussion Papers* must be clearly stated.

[1] If the article is accepted and published, these details will appear in the title page in order to allow readers to contact the authors.

Formatting

Headings and subheadings will be used according to the structure of the text. Headings will be numbered "1.", "2." ... etc., and subheadings "1.1.", "1.2."... etc.

All notes should be footnotes; additionally, a list of references may be included at the end of the article. **The journal will not publish articles that do not follow the style indicated here.**

The second and further times that a source is cited, it should include only the author's surname, *"op. cit.",* and the pages. If several works by the same author have been mentioned, the footnote should include the author's surname, the beginning of the title, *op. cit.* and the pages.

If there are more than two authors or editors, all of them should be mentioned the first time. The following citations will include only the first author's or editor's surname, followed by "*et al.*".

When the source is the same as that of the previous citation, *"ibid."* is used, followed by the page numbers (if different).

Examples:

[6] See Keohane and Nye, *op. cit.*, p. 45.

[7] *Ibid.,* pp. 78-79.

[8] An example appears in Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making, op. cit.*, pp. 51-52.

A) Books

Surname, First Name (Year): *Book Title,* xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics,* Boston, Addison-Wesley.

B) Collective Books

Surname 1, First Name 1; Surname 2, First Name 2 and Surname 3, First Name 3 (Year): *Book Title,* xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Buzan, Barry; Wæver, Ole and De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis,* Boulder / London, Lynne Rienner.

C) Edited Books

Editor's Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title,* xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU,* Chaillot Papers, No. 65, Paris, EU Institute for Security Studies.

D) Book Chapters

Surname, First Name (Year): "Chapter Title", in *Book Title,* xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: "Three Cultures of Anarchy", in *Social Theory of International Politics,* Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

E) Book Chapters in an Edited Book

Author's Surname, First Name: "Chapter Title", in Editor's Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title,* x[th] ed.*,* Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

> Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", in White, Stephen; Pravda, Alex and Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics,* 5[th] ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.

F) Journal Articles

Surname, First Name: "Article Title", *Journal,* Vol. xx, No. x (Month Year), pp. xxx-xxx.

> Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review,* Vol. 6, No. 3 (September 2004), pp. 403-426.

G) Press Articles

Surname, First Name: "Article Title", *Newspaper,* Day Month Year.

> Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times,* 3 September 2002.

H) Articles in On-line Publications

The same as above, but adding "at http://www.xxxxx.yyy".

> Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers,* No. 5 (May 2004), at http://www.ucm.es/info/unisci.

I) Other On-Line Sources

Document Title, at http://www.xxxxx.yyy.

> *Charter of the Shanghai Cooperation Organization,* at http://www.ln.mid.ru.

Contact details

If you have any queries about the journal, please contact us at:

UNISCI Discussion Papers
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas
28223 Madrid, Spain

E-mail: unisci@cps.ucm.es
Phone: (+ 34) 91 394 2924
Fax: (+ 34) 91 394 2655