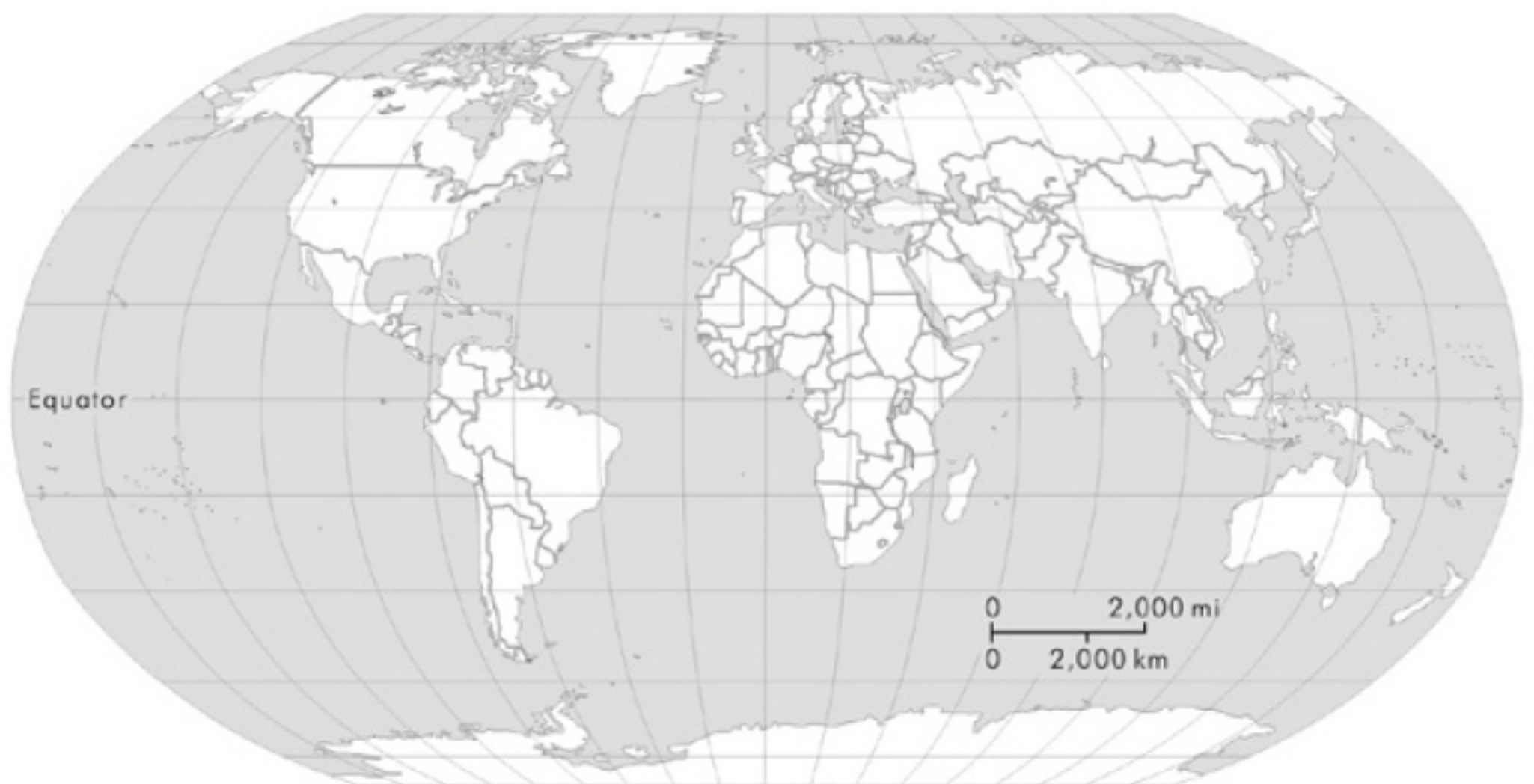


ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE

Volumen 15 - 2012 / nº 1.

1^{er} semestre (enero-junio)

SECCIÓN DEPARTAMENTAL DE
DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO
Y RELACIONES INTERNACIONALES



Facultad de Ciencias de la Información
Universidad Complutense de Madrid

ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE



ISSN: 1575-7056

Depósito legal: M-34308-1999

Diseño y maquetación: Roberto Salas.

Taller de Medios Impresos.

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

ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA
COMPLUTENSE

Volumen 15 - 2012 / nº 1
1^{er} semestre (enero - junio)

SECCIÓN DEPARTAMENTAL DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO
Y RELACIONES INTERNACIONALES



Facultad de Ciencias de la Información
Universidad Complutense de Madrid

ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE

Revista semestral editada por la Sección Departamental de Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid.

DIRECTOR

Dr. RAFAEL CALDUCH CERVERA. Catedrático. UCM.

CONSEJO DE REDACCIÓN

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

CONSEJO CIENTÍFICO

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

SECRETARÍA Y COORDINACIÓN

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

ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE ES UNA REVISTA QUE ESTÁ INCLUIDA EN EL CATÁLOGO LATINDEX (Nº DE REGISTRO DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DOCUMENTALES SOBRE CIENCIA Y TECNOLOGÍA –ANTES CINDOC– 547447) Y EN EL CATÁLOGO DE LA BIBLIOTECA NACIONAL DE ESPAÑA.

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

Sección Dptal. de D^o Inter. Público y RR.II.
Facultad de CC. de la Información. Planta 2ª Despacho 225-2
Avda. de la Complutense s/nº. 28040 Madrid
Teléfono: 91-394 20 68. Telf/Fax: 91- 394 21 91
Web: <http://www.ucm.es/info/sdrelint>
Recepción de estudios: Dolores Rubio García, dorubio@ccinf.ucm.es
María Fuencisla Marín, mfmaringc@ccinf.ucm.es

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Los Estudios se entregarán en Word, en la sede de la revista, vía e-mail, a una de las siguientes direcciones: **dorubio@ccinf.ucm.es**
mfmarinc@ccinf.ucm.es

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

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

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

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

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

ÍNDICE - INDEX

I. ESTUDIOS

Transiciones políticas en el Mundo Árabe. Najib Abu-Warda	11
La Iglesia Católica como motor de cambio ante la nueva realidad cubana. Delia Contreras	27
La Presidencia polaca en el Consejo de la Unión Europea - ¿éxito o fracaso? Marcin Czubala	45
Una organización para afrontar la complejidad: el coste estratégico de la no-OTAN para Europa en un contexto de incertidumbre. José Díaz Toribio	59
Putin y su reelección como presidente: entre la continuidad y la reforma. Ramiro Lapeña Sanz	81

II. BIBLIOGRAFÍA

II.1. RECENSIONES

La fábrica de las fronteras: guerras de secesión yugoslavas, 1991-2001. Carlos González Villa	107
--	-----

II.2. LIBROS CIENTÍFICOS	113
---------------------------------------	-----

I. ESTUDIOS

Transiciones políticas en el Mundo Árabe.

- Najib Abu-Warda

Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.

PALABRAS CLAVE:

MUNDO ÁRABE
TRANSICIÓN POLÍTICA
REVOLUCIÓN
FACTORES
ESTRUCTURAS POLÍTICAS
ELECCIONES

KEY WORDS:

ARAB WORLD
POLITICAL TRANSITION
REVOLUTION
FACTORS
POLITICAL STRUCTURES
ELECTIONS

Resumen

Un año después de su comienzo, el proceso revolucionario árabe continúa. Así lo confirman las recientes movilizaciones en Egipto, el estallido de nuevas protestas en Túnez, los enfrentamientos en Libia, las movilizaciones en Yemen y los choques armados en Siria. En otros países árabes, como Jordania, Argelia o Marruecos, sus gobiernos reaccionaron ante las protestas aprobando algunas medidas que recogen parcialmente las demandas populares. Mientras en algunos países las protestas logran el derrocamiento del régimen en pocos meses como en Túnez y Egipto, permitiendo el inicio de una transición ordenada, en otros países los gobernantes tratan de bloquear la transición pacífica. El resultado final podría pasar por desastrosas luchas internas en el país, como Libia, Siria o Yemen, que, pese a todo, llevara finalmente a la caída del régimen autoritario. Es evidente que el actual desarrollo del proceso revolucionario árabe está configurando una nueva realidad regional e internacional. Una configuración que indica las posibles consecuencias a corto, medio y largo plazo. El estudio pretende analizar las causas, desarrollo y expectativas de futuro de la revolución árabe, así como los factores y actores implicados en su transición.

Abstract

A year later its inception, the arab revolutionary process continues. This is confirmed by the recent demonstrations in Egypt, the outbreak of new protests in Tunisia, fighting in Libya, Yemen and demonstrations in armed clashes in Syria. In other Arab countries including Jordan, Algeria and Morocco, their governments reacted to the protests by adopting some measures to take over part of popular demands. While in some countries the protests achieve the overthrow of the regime in a few months in Tunisia and Egypt, allowing the start of an orderly transition, other countries, the rulers try to block the peaceful transition. The end result could go through disastrous infighting in the country such as Libya, Syria and Yemen, which, despite everything, would eventually lead to the fall of the authoritarian regime. Clearly, the current development of Arab revolutionary process in forming a new regional and international levels. A setting that indicates the possible consequences in the short, medium and long term. The study analyzes the causes, development and future prospects of the Arab revolution, and the factors and actors involved in the transition.

Sumario

I. La importancia de la historia para entender la actualidad. II. Las causas de la revolución. III. Los factores estructurales. IV. Expectativas de futuro. V. Los factores internacionales.

I. La importancia de la historia para entender la actualidad

La oleada de movilizaciones árabe ha puesto de manifiesto la inadecuada estrategia de seguridad de occidente en la región, que durante años ha optado por contar en su alianza con los regímenes dictatoriales y utilizarlos como una herramienta para la contención de amenazas. Las protestas y movilizaciones en Túnez, Egipto, Yemen, Jordania o Argelia, entre otras, anunciando el inicio del fin de las dictaduras impuestas durante largas décadas, permanecen activas y vigilantes de la delicada transición que está teniendo lugar en estos momentos en toda la región.

La historia del Mundo Árabe en el transcurso de los últimos siglos, estuvo marcada por el proceso de penetración colonial, que impuso ciertos esquemas y que dejó profundas secuelas en la sociedad árabe, salvaguardando objetivos coloniales de fondo, tales como la adecuación de la economía árabe a las necesidades de la metrópoli, la limitación de la acción desarrolladora de las colonias, y la represión de los movimientos de emancipación social, favoreciendo los antagonismos nacionales y regionales.

La Primera Guerra Mundial marcó el destino del mundo árabe para todo el siglo XX¹. Las actuales fronteras del mapa regional son las resultantes de los acuerdos Sykes-Picot² incluidos en los Tratados de Versalles (1919), en Sevres y San Remo (1920) y Lausana (1923), y en las decisiones de la Sociedad de las Naciones mediante el sistema de Mandatos. Con ello, el Imperio Otomano desaparece y cae definitivamente el Califato³.

Desde entonces, el fracaso generalizado de sus elites políticas y económicas para incorporar sus países a la modernidad y la ausencia de estructuras democráticas en sus sistemas políticos son algunos de los factores comunes que caracterizan esta región del mundo, y que, en gran medida pueden explicar, junto a otras causas específicas en cada subregión o país, las causas de la rebelión o revolución árabe. Una revolución esperada, deseada y anunciada.

Desde inicios del siglo XX, el devenir de los acontecimientos en el Mundo Árabe estará configurado por tres elementos que jugarán un papel central con la culminación del poder europeo en la región: la colonización europea y su impacto en el

¹ Desde el final de la Primera Guerra Mundial y la desintegración del Imperio otomano, el interés de las potencias occidentales por el mundo árabe (Oriente Próximo y África del Norte) ha tenido dos principales incentivos: controlar los hidrocarburos y garantizar un hogar nacional judío.

² Acuerdo de principio alcanzado entre Francia, representada por el diplomático Charles-George Picot, y Gran Bretaña, representada por Mark Sykes, para el reparto de las posesiones turcas en Oriente Medio.

³ Al organizarse los mandatos europeos después de la Primera Guerra Mundial en Oriente Medio, territorio que formaban parte del Imperio Otomano, surgen en esos pueblos los movimientos de resistencia nacionalista y da comienzo el proceso de descolonización. Los mandatos británicos, que se habían organizado como monarquías árabes, pronto habrían de convertirse en gobiernos autónomos aunque bajo tutela británica: Transjordania consiguió en 1928 una independencia limitada mediante un tratado con Gran Bretaña e Irak se convirtió en Estado independiente en 1930. Palestina quedó bajo administración directa de los ingleses debido a los conflictos de intereses territoriales entre árabes y judíos. Los mandatos franceses se habían organizado como repúblicas y tanto Siria como Líbano obtuvieron durante este periodo una autonomía controlada; en la península Arábiga se constituyó en 1932 el reino unificado y feudal de Arabia Saudita, después de algunos conflictos entre distintos grupos étnicos que luchaban por la hegemonía de la región. En 1934 se organizó también Yemen como reino independiente. Este panorama político se mantuvo sin grandes cambios hasta la Segunda Guerra Mundial.

desarrollo político y social, el control del petróleo y su impacto en la configuración económica y política de la zona, y la creación del Estado de Israel y su evidente rol de guardián de los intereses coloniales en la región.

Hacia mediados de 1950, la mayoría de las naciones árabes habían alcanzado su independencia formal. Paralelamente, los países árabes se vieron penetrados con la influencia creciente tanto de Estados Unidos como de la Unión Soviética, ambas buscando establecer relaciones de dependencia de los gobiernos locales. Desde entonces, mientras las dos superpotencias competían por el control de la región, se reactivaron las corrientes del panarabismo y del panislamismo desembocando en la creación de organizaciones regionales como la Liga de Estados Árabes en 1945⁴ o la Liga del Mundo Islámico posteriormente, neutralizando con ello las demandas populares de una nación árabe unida. Los acontecimientos de los años 50 marcaron el mapa de ruta del mundo árabe para la segunda mitad del siglo XX.

El liderazgo de Nasser a nivel nacional y regional, así como su política de no alineamiento le permitió formar a su alrededor un bloque de Estados árabes y países no alineados. Una manifestación de esta política fue la estrecha relación que se estableció entre los principales partidarios del concepto de no alineamiento, India y Yugoslavia, y la posterior creación del Movimiento de los no alineados. El decidido apoyo de Nasser a los movimientos nacionalistas y su decisión de nacionalizar el Canal de Suez en 1956 fue percibido por las potencias occidentales como una amenaza a su posición colonial. El resultado fue un ataque tripartito contra Egipto y la ocupación del Suez. Sin embargo, bajo la presión de EEUU y la URSS las fuerzas ocupantes se retiraron. El éxito de Nasser en la crisis de Suez consolidó su liderazgo y el de Egipto a nivel árabe e internacional. Desde entonces Egipto activa su papel en los acontecimientos regionales, incluso en la etapa postnasserí, su política marcó el mapa político regional⁵.

En los años 60, una serie de acontecimientos iban remarcando el mapa regional. La guerra civil libanesa de 1958⁶, la lucha de poder entre grupos políticos sirios llevó a la creación de la República Árabe Unida, los reinos Hachemitas de Irak y Jordania, crearon una unión rival, pero las protestas internas, favorables a la RAU llevaron a un Golpe de Estado contra la monarquía iraquí. La reacción occidental no se hizo esperar, fuerzas británicas llegaron a Líbano y Jordania para mantener sus sistemas. Un golpe militar en Siria 1961 pone fin a la RAU. Nuevos golpes militares en Siria, en Irak, en Sudan, Argelia, etc. iban configurando una tendencia política más comprometida con el panarabismo socialista, mientras las monarquías en Araríá Saudita,

⁴ La Liga la guerra había contribuido notablemente a consolidar el sentimiento nacional árabe, un sentimiento que desembocó en los primeros intentos de creación de una Liga de Estados Árabes, favorecido además, por el impulso británico, que se aseguraba así la influencia en la zona. Tras el fracaso de los primeros proyectos, en 1945 se firmó la Carta de la Liga de Estados Árabes.

⁵ El nasserismo es un movimiento político surgido de la mano de Nasser y la revolución egipcia de 1952 que derrocó la monarquía y dejó el poder en manos de los oficiales libres. Es una tendencia nacionalista-panarabista con elementos de socialismo. Su tercerposicionismo y socialismo fueron importantes fuentes de inspiración para la creación del Movimiento No Alineado.

⁶ En 1958 estalló la primera guerra civil libanesa entre grupos musulmanes y cristianos. Los musulmanes, favorables al nacionalismo árabe de izquierdas que llevó a la unificación de Siria y Egipto, apoyados por los nasseristas, querían la adhesión de Líbano a la República Árabe Unida. Algunos líderes cristianos buscaban el apoyo de Estados Unidos.

Jordania, Libia y Marruecos, entre otras, configuraban un panarabismo conservador y reaccionario. Desde entonces, las dos tendencias del panarabismo siguen marcando el desarrollo de los acontecimientos locales y regionales⁷.

La guerra de 1967 afirmó el apoyo de Estados Unidos y Occidente a Israel. La causa de Palestina marcó la división árabe y esta fue la principal causa de la derrota. La muerte de Nasser en 1970, permitió a Sadat iniciar su acercamiento a EE.UU., entenderse con el panarabismo conservador y enfriar el impacto de la causa palestina como eje de la política árabe. Mientras tanto, el discurso revolucionario palestino entró en contradicción con los regimenes árabes, agudizando las tensiones en la sociedad árabe.

La guerra limitada de 1973 creó las condiciones propicias para implicar los países árabes exportadores de petróleo de forma mas efectiva en el conflicto. La crisis de 1973 reflejaba la nueva postura de las monarquías del Golfo. La maniobra se enmarcó en la nueva estrategia de la OPEP. La guerra condujo a los acuerdos de Camp David entre Egipto e Israel. Acuerdos que neutralizaron Egipto y limitaron su política panarabista⁸.

La revolución islámica de 1979 en Irán fue un evento importante y sus repercusiones para el Oriente Medio fueron decisivas. El Islam político impone nuevas alianzas regionales. La primera guerra del Golfo de 1980 dejó bastantes secuelas. Políticamente, el régimen de Hussein fracasó en alcanzar sus objetivos. El régimen iraní salió más fortalecido de la guerra. El fracaso de Hussein le embarcará posteriormente en la invasión de Kuwait. La guerra de Kuwait dividió aún más al mundo árabe y aumentó las tensiones entre los regimenes árabes y sus pueblos⁹.

Las promesas de Bush de resolver el conflicto palestino-israelí tras la liberación de Kuwait desembocaron en la conferencia de Madrid de 1991. Hoy, dos décadas después la situación del conflicto es peor y las expectativas de su solución son menores.

Tras los atentados del 11 de septiembre, la ciega reacción de la Administración Bush llevó a nuevas guerras en Oriente Medio. La invasión ilegal de Irak aumentó considerablemente el odio de los pueblos árabes a Estados Unidos y a los regimenes árabes por considerarles cómplices del deterioro de su situación.

El siglo XX ha mantenido a los árabes en decadencia. Es un siglo percibido por los árabes como el más negro de su historia contemporánea. Sus deseos de evitar que el siglo XXI sea una prolongación de su decadencia, es una de las causas de fondo que pueden explicar las actuales movilizaciones en la región.

El alcance y la intensidad de los movimientos de protesta en los países árabes han soterrado la creencia en la pasividad de los árabes. Apenas resulta sorprendente que el ritmo de los movimientos de protesta en el mundo árabe haya cautivado a todos los observadores y estudiosos de la sociedad y la política.

⁷ La guerra había contribuido notablemente a consolidar el sentimiento nacional árabe, un sentimiento que desembocó en los primeros intentos de unión árabe, intentos que llevaron a la creación de la Liga de Estados Árabes en 1945.

⁸ La reacción árabe a la firma de los Acuerdos de Camp David llevó a la expulsión de Egipto de la Liga de Estados Árabes y el traslado de su sede de El Cairo a Túnez, así como la formación del llamado Frente de Rechazo por parte de algunos países árabes.

⁹ La Guerra de Kuwait aumentó las divisiones inter-árabes. Mientras unos países formaron parte de la coalición aliada, otros optaron por apoyar a Sadam Hussein.

Desde hace décadas, mientras políticos y académicos, de todo el mundo, discuten sobre el mundo árabe, sus conflictos y desafeas, su economía y su energía, su geografía y su demografía, etc. publicando estudios e informes sobre su actualidad y sus expectativas de futuro, la sociedad árabe está sometida a condiciones extremas, con plena ausencia de libertades básicas y derechos fundamentales. Los sistemas autoritarios, tanto en las repúblicas como en las monarquías, imponen su concepción de la política como la única permitida en sus ámbitos nacionales. Su objetivo es permanecer en el poder para más tiempo.

Los primeros análisis y opiniones sobre la propagación de esta revolución desde Túnez a sus vecinos árabes no se deciden sobre sus causas y motivaciones, pero anuncian ciertas generalidades sobre sus expectativas de futuro y posibilidades de éxito a medio o largo plazo. Sin embargo, solo el conocimiento adecuado de las causas de las movilizaciones, las aportaciones de estudios diversos y su análisis pueden ayudarnos a entender la emergencia de la revolución árabe en su génesis, desarrollo y expectativas de futuro.

II. Las causas de la revolución

Además de los acontecimientos que han marcado el siglo XX de la región árabe, condicionando y limitando sus expectativas de desarrollo, el análisis de las causas de la revueltas populares en los países árabes, iniciadas en Túnez y pasando por Egipto o Yemen, con miras de extenderse a toda la región, exige tener en consideración de al menos dos categorías de factores internos: estructurales y coyunturales, además de otros factores internacionales que pueden incidir en la reconfiguración política del mundo árabe.

Es cierto que muchos de esos movimientos han adoptado demandas sindicales, sociales o económicas, pero esos objetivos son básicamente políticos, y la distinción entre lo social y lo político resulta ficticia. Además, lo que empieza siendo social se convierte fácilmente en político por el hecho de que la acumulación de cambio cuantitativo se convierte en transformación cualitativa, como muestra claramente la experiencia de los países del Este durante su transición política.

Los movimientos de protesta han producido una nueva clase de líderes sobre el terreno, confiados y con visiones sociales y políticas progresistas. Un signo del descontento generalizado en todo el Mundo Árabe, más allá de los círculos de protesta activa, es el hecho de que los ciudadanos normales y corrientes tendieron a acoger positivamente a los manifestantes. El estado de los factores coyunturales se puede conocer a través de los informes anuales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que observa los principales indicadores relativos al desarrollo. Destacamos los siguientes:

- *La crisis económica.* En su informe de 2009, United Nations Development Program Arab Knowledge Report señala que la leve mejora que se puede observar en los países árabes adopta en algunos países la forma de desarrollo de las libertades económicas. Los datos indican que de entre todos los países árabes, los del Golfo son los que han alcanzado un mayor índice de libertad económica¹⁰, los países

¹⁰ Ver United Nations Development Program. Arab Knowledge Report 2009.

árabes se ven afectados por la crisis económica mundial. Sin embargo, sus efectos y el grado de su impacto son diversos dependiendo de cada país y de cada sector. Las particularidades económicas, políticas, geográficas, sociales, demográficas y culturales de cada país explican la complejidad y la diversidad de sus efectos. La región se ve afectada por varias crisis que, desde distintos frentes y con distintas formas y grados, ponen en evidencia problemas estructurales y de desarrollo importantes, aún por resolver.

En los últimos años, algunos países de ingresos medianos, como Egipto, Túnez; o Jordania, se han esforzado por diversificar sus economías y crear empleos en nuevos sectores, por ejemplo, tratando de ser más competitivos en el sector textil o construyendo nuevos centros vacacionales en los destinos turísticos de mayor crecimiento del mundo o construyendo nueva infraestructura para ayudar a las pequeñas empresas a vincularse con los mercados mundiales. Sin embargo, las restricciones de los mercados de crédito y las perspectivas de menor progreso han frenado este crecimiento. No obstante, los países menos adelantados, como Djibouti o Yemen, y los países en situación de conflicto, como Somalia, son los que se verán más gravemente afectados por la crisis.

Los recortes de ingresos impondrán importantes límites a los procesos de desarrollo en marcha, así como grandes retos e incertidumbres sociales y políticas. En este sentido, la crisis pone a prueba las políticas y estrategias de desarrollo introducidas por los Estados y su propia estabilidad y fortaleza, tanto a nivel nacional como regional.

- *El desempleo.* Las tasas de desempleo, especialmente entre los más jóvenes, representan uno de los principales retos para muchas economías árabes a corto y medio plazo. Según el informe de Desarrollo Humano Árabe, el paro juvenil afecta a los países árabes de una forma desproporcionada. La tasa media de desempleo entre los jóvenes ronda el 30 por ciento, y es especialmente preocupante en países como Argelia, que presenta un 45 por ciento de desempleo juvenil. Aunque menos alarmante, los datos también son preocupantes en otros lugares como Arabia Saudí. En el mismo sentido, la Organización Árabe del Trabajo señala que, en 2008, el desempleo había aumentado al 14,4%, más del doble de la tasa global del 6,3%. Aunque el porcentaje varía de un país árabe a otro, el desempleo de los jóvenes es muy elevado, pues representan más del 50% de la población desempleada. El desempleo promedio de los jóvenes de la región es del 25,5%, que es la tasa más alta del mundo. Además, la persistente discriminación en el mercado laboral por razón del sexo ha llevado a mayores tasas de desempleo entre las mujeres.

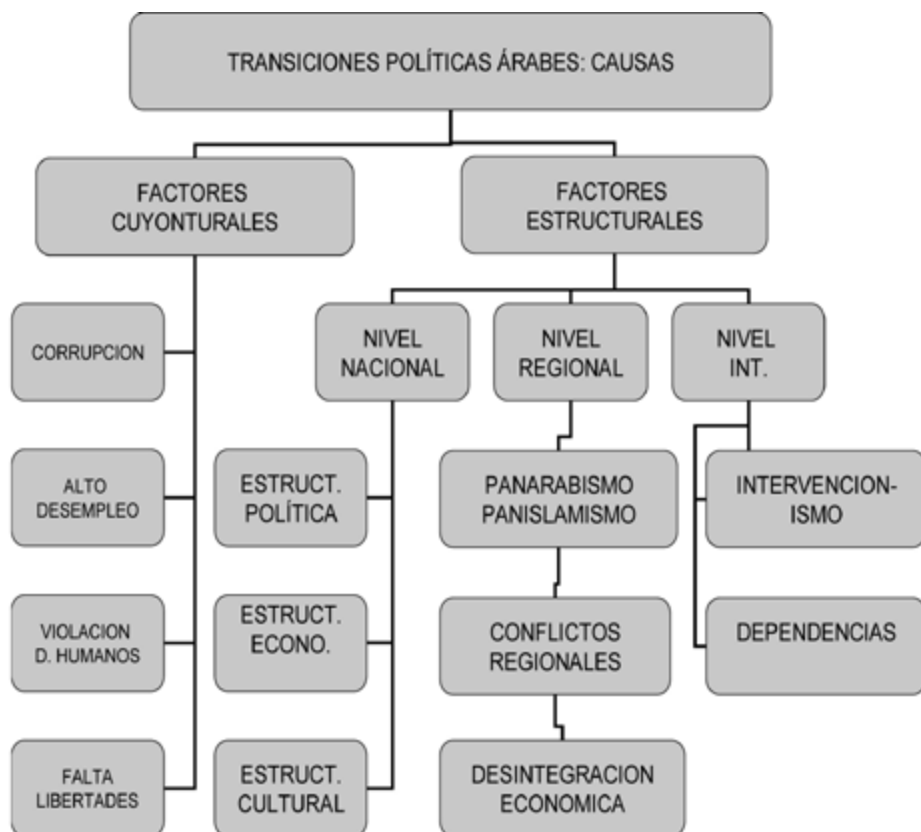
El desempleo y la necesidad de crear puestos de trabajo para una creciente población joven es probablemente uno de los mayores retos que afrontan buena parte de los países árabes. Esta situación socioeconómica se hace todavía más compleja en aquellos países que no cuentan con ingresos de las exportaciones de hidrocarburos pero sí enfrentan fuertes presiones demográficas.

El deterioro de la economía real y el consecuente incremento del desempleo, así como la reducción de la calidad de vida de los ciudadanos son algunos de los factores responsables de contestación social y protestas en algunos estados.

- *La seguridad humana.* El Informe árabe sobre el desarrollo humano de 2009 indica que la seguridad humana es un requisito previo para el desarrollo humano,

y que la ausencia generalizada de la seguridad en los países árabes socava las opciones de las personas. La seguridad humana tiene que ver no sólo con asuntos relativos a la supervivencia, sino también con las consideraciones relativas a la calidad de vida. La seguridad humana en los países árabes se ve a menudo amenazada por estructuras políticas, sociales y económicas injustas, por una competencia por el poder y los recursos entre grupos sociales fragmentados y, en algunos casos, por el impacto de intervenciones militares externas. El concepto de seguridad humana implica un modo de dar una nueva orientación a las políticas del desarrollo en los países árabes y llevarlas a las áreas que tendrán el mayor impacto sobre el bienestar de las personas. Centrarse en la seguridad humana es centrarse en un programa más amplio de desarrollo que hará que las personas puedan vivir vidas seguras y alcanzar su potencial. El informe deja claro que los enfoques de políticas graduales no serán suficientes. Los programas de generación de empleo, por ejemplo, serán poco útiles si las personas no están bien alimentadas y no gozan de atención médica. Desde el año 2002 los informes sobre el desarrollo humano árabe están canalizando las demandas y preocupaciones de estos actores.

El siguiente esquema, de elaboración propia, muestra las principales causas de la revolución árabe.



III. Los factores estructurales

A pesar de que la actual crisis económica, el desempleo, y la seguridad humana destacan como detonantes de las actuales revueltas árabes, sin embargo, existen otros factores estructurales que tienen mayor incidencia en las transiciones políticas regionales. Se trata de un conjunto de indicadores estructurales, tales como la estructura política, la estructura económica, etc. Dichas estructuras tienen tres niveles de dimensiones: nacional, regional e internacional.

The Arab Reform Initiative¹¹, analiza 40 principales indicadores relativos a los procesos democráticos en los países árabes. El estudio divide en dos categorías los indicadores, mientras unos evalúan los instrumentos de los procesos democráticos, como las leyes fundamentales o constituciones, otros evalúan las aplicaciones, por ejemplo la celebración de elecciones. Otra clasificación de indicadores distingue entre cuatro grupos: los relativos a instituciones públicas (separación de poderes), garantías de libertades y derechos (libertad de expresión, de reunión, de manifestación), la supremacía de la ley (independencia del poder judicial), justicia social (igualdad de género, educación, etc.). La importancia de este estudio consiste en la combinación entre indicadores estructurales y otros coyunturales y el análisis de sus aplicaciones sobre la sociedad.

El estudio analiza la situación en diez países árabe, de Oriente Medio, del Magreb y de la región del Golfo. La homogeneidad estructural de los países árabes permite extender las conclusiones al resto del conjunto regional y permite explicar las lentas movilizaciones estructurales. Sin embargo, las particularidades específicas de cada país explican los diferentes ritmos de cambio a niveles nacionales. A modo de ejemplo, seleccionamos para su observación 4 indicadores, dos relativos a instrumentos y otros dos relativos a su aplicación.

- *Indicator 4: Freedom to form political parties.*

Indicator's details: Presence of constitutional or legal guarantees ensuring the right form political parties.

Average Score	Jordan	Algeria	Saudi Arabia	Syria	Palestine	Kuwait	Lebanon	Egypt	Marocco	Yemen	Country Year
813	1000	1000	0	-	500	-	1000	1000	1000	1000	2008
650	1000	1000	0	0	500	0	1000	1000	1000	1000	2009

- *Indicator 8: Independence of the judiciary.*

Indicator's details: Presence of constitutional or legal guarantees ensuring the independence of the judiciary especially the extent to which the executive authority can appoint or remove judges.

Average Score	Jordan	Algeria	Saudi Arabia	Syria	Palestine	Kuwait	Lebanon	Egypt	Marocco	Yemen	Country Year
1000	1000	1000	1000	-	1000	-	1000	1000	1000	1000	2008
1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	2009

¹¹ The State of Reform in the Arab World 2009-2010.

• *Indicator 17: Performance of public institutions*

Indicator's details: The people's evaluation of the public institutions ability to deliver services and play their role effectively.

Average Score	Jordan	Algeria	Saudi Arabia	Syria	Palestine	Kuwait	Lebanon	Egypt	Marocco	Yemen	Country Year
488	659	352	848	-	488	-	304	-	384	381	2008
370	556	266	275	330	460	256	307	674	319	255	2009

• *Indicator 20: Political reforms*

Indicator's details: The people's belief that the executive authority is introducing political reforms based on a genuine interest on its part to do so, and the public's evaluation of the general condition of democracy in the country.

Average Score	Jordan	Algeria	Saudi Arabia	Syria	Palestine	Kuwait	Lebanon	Egypt	Marocco	Yemen	Country Year
537	749	400	867	-	528	-	343	-	433	437	2008
537	814	570	567	500	511	591	378	572	485	377	2009

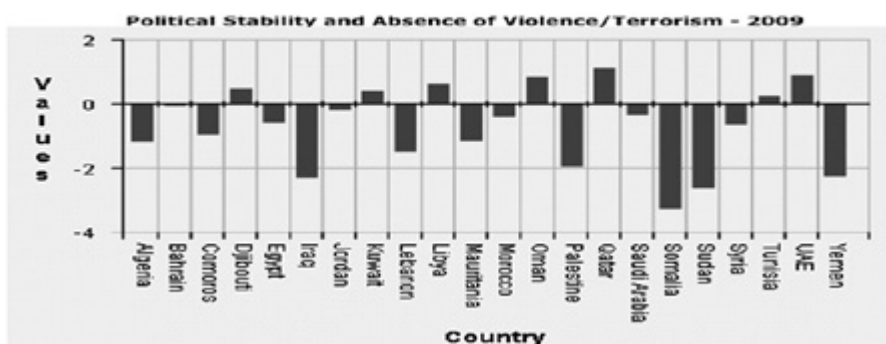
El análisis global del estudio señala que Jordania es el país que más reformas ha realizado, seguida por Marruecos, Egipto, Líbano, mientras Arabia Saudita y Yemen ocupan los últimos lugares¹².

Otros estudios y bases de datos sobre el mundo árabe reflejan importantes datos sobre las estructuras políticas en la región. Es importante observar los siguientes gráficos, del World Bank and Freedom House, que muestran los niveles de estabilidad política y los derechos políticos¹³.

POLITICAL STABILITY

Estimates range between -2.5 and 2.5; higher is better.

Data Source: World Bank

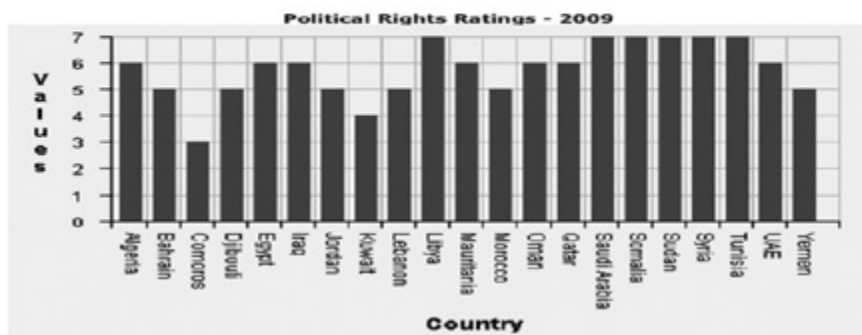


¹² El Índice de Democracia árabe es una base de datos muy importante. Es un hecho que existe una brecha entre los medios y las aplicaciones. En la mayoría de los países árabes existen leyes y normas relativas a estructuras democráticas, sin embargo, en la práctica no se observa ningún respeto a dichas normas.

¹³ Worldbank Governance Indicators website and Freedom House website, consultadas en enero de 2012.

Political Rights scores are measured on a 1 to 7 scale with 1 representing the highest degree of freedom and 7 the lowest.

Data Source: [Freedom House](#)



El conjunto de indicadores, tanto estructurales como coyunturales señalan importantes deficiencias en aspectos relativos a la democracia. Los índices muestran que los países árabes tienen baja puntuación en cuanto a las libertades civiles, derechos políticos e independencia de los medios. La corrupción, la ineficacia de las instituciones públicas, la inseguridad personal, las injusticias sociales son otros ámbitos deficientes en los sistemas políticos árabes.

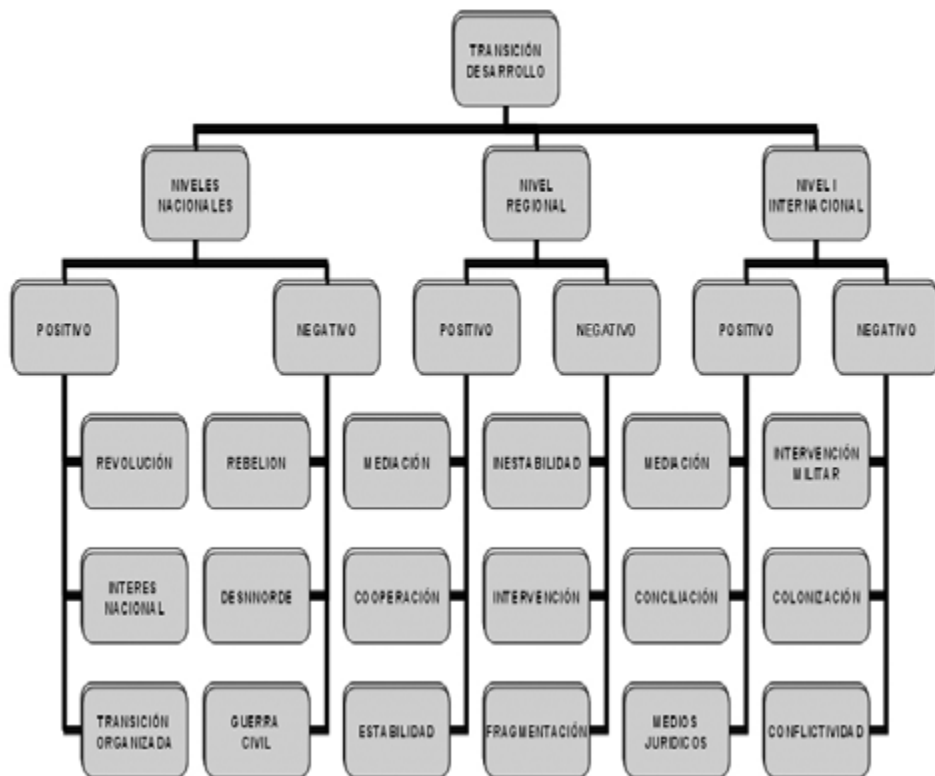
La injusticia, la corrupción, la falta de libertades, la ausencia de sistemas democráticos, agravado por el empobrecimiento y la represión, ha llegado a un punto límite en el que los oprimidos no tienen nada que perder salvo su miseria, y la protesta colectiva se convierte en su única vía de expresión, ya que el régimen político no les proporciona otras expectativas.

El derrocamiento de Ben Ali en Túnez abrió una ola de movilizaciones que alcanza la práctica totalidad del mundo árabe. Es un proceso de transiciones políticas nacionales y regionales, un proceso que tiene unas características generales y que debe interpretarse en su globalidad y, al mismo tiempo, una concreción específica en cada país, un proceso nacional y global. Su rasgo característico es la intervención directa de las masas en los acontecimientos.

La ola revolucionaria en curso marca el despertar de un nuevo feminismo, todavía contradictorio, en el mundo árabe y la posibilidad de un cambio más sólido. Al igual que el conjunto de las conquistas sociales y democráticas, los avances logrados en Túnez, Egipto o Libia permanecen inciertos y los riesgos de involución. En su actual etapa de desarrollo, el proceso de transiciones políticas árabe configura el siguiente esquema:

(véase página siguiente)

TRANSICIÓN POLÍTICA ÁRABE: DESARROLLO



Como se puede observar en el esquema superior, de elaboración propia, el desarrollo del proceso revolucionario árabe refleja tres dimensiones o niveles: nacional, regional e internacional. A nivel nacional, debido a circunstancias diversas, factores y actores, los procesos oscilan entre la rebelión y la revolución, teniendo en consideración la diferencia de la terminología, sus aplicaciones y sus posibles resultados oscilan entre transiciones organizadas o guerras civiles.

A nivel regional, el proceso de transiciones oscila entre la mediación y el bloqueo. La mediación llevaría a una mayor cooperación y estabilidad regionales, mientras la opción de bloqueo desembocaría en intervencionismos y fragmentaciones regionales mayores.

A escala internacional, dependiendo de cada escenario nacional y sus posibles efectos regionales e internacionales asistimos a dos formas de actuación: la aplicación de medios de solución pacífica, apoyando pacíficamente al país en proceso de transición para sumar estabilidad internacional, o optar por una intervención militar que aumenta la conflictividad y la inestabilidad internacionales.

Mientras en algunos países las protestas logran el derrocamiento del régimen en pocas semanas como en Túnez y Egipto, permitiendo el inicio de una transición

ordenada, en otros países los gobernantes tratan de bloquear la transición pacífica. El resultado final podría pasar por desastrosas luchas internas en el país, como Libia, Siria o Yemen, que, pese a todo, llevara a la caída del régimen autoritario.

IV. Expectativas de futuro

Es evidente que el actual desarrollo del proceso revolucionario árabe está configurando una nueva realidad regional e internacional. Una configuración que indica las posibles consecuencias a corto, medio y largo plazo en los tres niveles mencionados anteriormente. El siguiente cuadro, de elaboración propia, refleja las expectativas de futuro de la revolución árabe:



El cuadro superior analiza las expectativas de futuro en tres dimensiones espaciales y tres plazos de tiempo:

A corto plazo, que se calcula de 1-5 años, son previsibles cambios secundarios y algunas reformas nacionales coyunturales; sin embargo, los efectos regionales serán de escasa importancia, pero ningún efecto internacional durante dicho plazo de tiempo.

A medio plazo, de 5-10 años, los cambios nacionales serán más importantes afectando a determinadas estructuras; mientras regionalmente comenzarán a registrarse importantes alteraciones en la configuración política. También, a medio plazo, ciertos efectos de la revolución árabe alcanzarán la escena internacional.

A largo plazo, que se calcula en décadas, los países árabes sufrirán transformaciones estructurales profundas que cambiarán definitivamente sus sistemas políticos. Los cambios nacionales desembocarán en una nueva configuración regional como resultante de la reorganización regional. Dichos cambios nacionales y regionales impondrán nuevas formas de relaciones internacionales.

Un año después de su comienzo, el proceso revolucionario árabe continúa. Así lo confirman las recientes movilizaciones en Egipto, el estallido de nuevas protestas en Túnez, los enfrentamientos en Libia, las movilizaciones en Yemen y los choques armados en Siria, entre otros.

En Túnez, un año después, tras la caída de Ben Ali, tuvo lugar la formación de dos gobiernos interinos, la realización de elecciones a una Asamblea Constituyente y la conclusión de una serie de reformas. Sin embargo, los tunecinos siguen luchando hoy por construir un país nuevo. En octubre, el partido islamista Nahdha ganó por amplia mayoría las elecciones a la Asamblea Constituyente y formó un gobierno en coalición con el nacionalista Congreso por la República y el socialdemócrata Ettakatol.

En Egipto, tras la caída y posterior condena de Husni Mubarak, la elección de nuevo parlamento, y la elección de Mohamed Mursi como presidente del país, la mayor parte de las demandas que dieron origen al movimiento del 25 de enero siguen sin ser atendidas. La Junta Militar, que jugó un papel destacado en la revolución, mantiene amplios poderes de gestión y de control.

En Libia, la intervención militar de la OTAN en apoyo al Consejo Nacional de Transición (CNT), que perdía terreno en la guerra contra Gadafi, han marcado el destino del país. Acabado el régimen de Gadafi, comienzan nuevos enfrentamientos entre diversas milicias armadas que compiten por asegurarse mayor participación en el futuro político del país. Hoy, mientras se organizan las primeras elecciones legislativas en las últimas cuatro décadas, ciertos sectores de la región Cirenaica, donde se concentran los recursos petrolíferos, reclaman un régimen federal. Uno de los retos a los que se enfrenta el país es, precisamente, cómo construir una sociedad civil marginada durante el régimen de Gadafi.

Las elecciones en Túnez, Egipto, o Libia representan un hito histórico en el largo camino de la transición árabe. Aún lejos de ser perfecto, el proceso de cambios debe ser bien recibido y no hay que juzgarlo simplemente de acuerdo con los parámetros que se aplican a otros lugares. En términos generales, las elecciones suponen volver a empezar de nuevo, pero sin una ruptura total con el pasado. Es imposible superar a corto plazo las herencias de las dictaduras.

En Yemen, el presidente Saleh había negociado su retirada con el Consejo de Cooperación del Golfo, pero se retractó en varias ocasiones. Sin embargo, tras negociar el plan del Consejo de Cooperación del Golfo y conseguir la inmunidad, Saleh aceptó entregar el poder a su vicepresidente Mansur Hadi y con ello garantizar la continuidad de su régimen. Los manifestantes siguen luchando para alcanzar los objetivos de su revolución.

En Siria, un año después, mientras sigue la brutal represión del régimen, se intensifican los enfrentamientos entre el Ejército de Asad y las fuerzas del Ejército Libre y aumentan las tensiones regionales e internacionales sobre las posibilidades de inter-

vención militar bajo el Capítulo VII de la Carta de la ONU. El Consejo Nacional Sirio (CNS), reconocido por varios países, está formado principalmente por opositores en el exterior sigue sin conseguir un apoyo efectivo de la comunidad internacional para concluir con el régimen de Asad.

En otros países árabes, como Jordania, Argelia o Marruecos, sus gobiernos reaccionaron ante las protestas aprobando algunas medidas que recogen parcialmente las demandas populares. Mientras en Jordania las protestas consiguen tres cambios de gobierno en un año, en Marruecos se celebraron elecciones legislativas anticipadas. En Argelia, Bouteflika se vio obligado a anular las tasas sobre los alimentos y a prometer nuevas medidas y reformas. Otras revueltas y movilizaciones siguen reclamando cambios estructurales en Bahrein, Arabia Saudí, Irak, Omán, Kuwait, Sudán entre otros.

Pero los levantamientos populares tienen que hacer frente a una feroz represión en aquellos países donde los regímenes todavía siguen en pie, como Sudán, Bahrein, etc. Y donde las tiranías han sido derrocadas existen crecientes dificultades para profundizar el proceso revolucionario, para conseguir transformaciones económicas y sociales profundas, así como para contrarrestar desde el campo de la izquierda la fuerza del islamismo.

Como las elecciones en Túnez y en Egipto van mostrando, son las corrientes islamistas como Ennahdha y los Hermanos Musulmanes quienes, ante la inexistencia de otras alternativas competidoras con suficiente arraigo social, pueden capitalizar a corto plazo la situación abierta tras la caída de los regímenes anteriores y articular una nueva hegemonía que combine política con la religión, sin embargo, paralelamente, esta emergido una corriente de radicalización social significativa en los países árabes que escapa al islamismo¹⁴.

Un año después, es evidente que la revolución árabe sigue activa. La situación es difícil y compleja en estos momentos. La atmósfera de júbilo que trascendió los primeros días de la primavera de 2011 esta siendo reemplazada por un reconocimiento más serio de la situación.

V. Los factores internacionales

Todo proceso de apertura política se ve afectado por estímulos internos y externos. De hecho, la comunidad internacional puede desempeñar un papel positivo pero también puede ser negativo dependiendo de las formas de su intervención en el proceso. En todos los tiempos, la región árabe destaca por su importancia en la política exterior de las potencias hegemónicas, en la actualidad también. Ello explica, en gran medida, las tensas relaciones entre Occidente y el Mundo Árabe. También el mantenimiento de los regímenes autoritarios durante largos periodos de tiempo.

En esta situación un aspecto crucial de la estrategia de algunas potencias internacionales que buscan y controlar los cambios en marcha es alentar los conflictos religiosos, los enfrentamientos sectarios y los choques nacionalistas, a través de

¹⁴ Achcar, G. "Sobre la izquierda árabe" (entrevista a la revista libanesa Al-Adab a comienzos de 2010) en <http://www.kaosenlared.net/noticia/158192/sobre-la-izquierda-arabe>.

estrategias distintas en función de cada contexto nacional, y ensombrecer así las aspiraciones y demandas democráticas y las reivindicaciones sociales. En Túnez esta política se traduce en la agitación entre grupos islamistas y fuerzas seculares y en potenciar conflictos tribales y regionales en algunas partes del país. En Egipto esta estrategia se concreta en fomentar los conflictos entre grupos salafistas y copos. En Libia, además de la intervención directa de la OTAN, las tácticas seguidas para debilitar al país se centran en fomentar los enfrentamientos tribales y regionales. En Bahrein, los choques entre sheismo y hunismo son activados como elementos de inestabilidad política. En Siria, por su especial importancia política y estratégica, por su estructura comunitaria y alianzas regionales, las políticas intervencionistas de potencias regionales, como Irán, Turquía, Arabia Saudita, e internacionales, como Estados Unidos, Rusia, China, Unión Europea, es evidente

Hoy, las posibilidades de éxito o fracaso de las movilizaciones populares en los países árabes, además de depender de los factores internos nacionales y regionales, dependen en gran medida de otros factores internacionales, en particular de los apoyos a los procesos de cambio por parte de las grandes potencias mundiales, como Estados Unidos, la Unión Europea, China o Rusia, entre otros.

En la actualidad, mientras muchos gobiernos occidentales anuncian su apoyo a los manifestantes, a los derechos fundamentales, a las libertades, siguen colaborando con las dictaduras de otros lugares, callan ante la violación de derechos humanos a la que están sometidos los ciudadanos en muchos países árabes. En la misma dirección, el silencio es cada vez mayor sobre la permanente violación del derecho internacional por parte de Israel en Palestina. Las partes que están sembrando Oriente Próximo de armamento son las mismas que en público hablan de construir la paz.

El desenlace de los procesos de transición en marcha en el mundo árabe es absolutamente incierto y el balance de lo obtenido hasta ahora es limitado. Las expectativas están plenamente abiertas a la influencia de diversos factores y actores. Involución y frenazo a los cambios democráticos, revolución democrática, y revolución social, son escenarios alternativos que compiten entre sí y que marcan futuros regionales e internacionales posibles.

La Iglesia Católica como motor de cambio ante la nueva realidad cubana¹.

- Delia Contreras

Profesora de Relaciones Internacionales. Universidad San Pablo CEU.

PALABRAS CLAVE:

RÉGIMEN CUBANO
IGLESIA CATÓLICA
RELACIONES IGLESIA-ESTADO

KEY WORDS:

CUBAN REGIMEN
CATHOLIC CHURCH
RELATIONSHIP BETWEEN CHURCH AND STATE

¹ Artículo escrito en el marco del proyecto de investigación "Cuba en la era post Fidel: la Iglesia Católica y la disidencia ante la nueva realidad cubana". Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Fundación Ortega-Marañón.

Resumen

La mediación efectuada por la Iglesia cubana para la liberación de presos políticos en el año 2010 abrió un profundo debate sobre el papel que puede desempeñar esta institución en el futuro de Cuba. La visita que el Papa Benedicto XVI realizó a la isla en la primavera de 2012 suscitó una nueva discusión sobre si la jerarquía católica cubana podría contribuir o no, al tan ansiado cambio de régimen. El objetivo de este artículo es analizar el proceso mediante el cual la Iglesia Católica ha pasado de ocupar un lugar marginal en el sistema castrista a convertirse en un actor principal de la sociedad civil, al obtener la legitimación necesaria, por parte de las autoridades gubernamentales, para debatir sobre temas de interés nacional.

Abstract

Mediation conducted by the Cuban Church for the release of political prisoners in 2010, opened an important debate over the possible role of this institution in the future of Cuba. The visit of Pope Benedict XVI carried out to the island in the spring of 2012 has sparked a new debate about whether the Cuban catholic hierarchy could help or not, the long awaited change regime. The aim of this paper is to analyze the process by which the Catholic Church has gone from marginal place in the Castro regime to obtain the necessary legitimacy on the part of government authorities, to discuss national issues, which it has become a major actor in civil society.

Sumario

I. Introducción. II. Las relaciones Iglesia-Estado tras las reformas constitucionales de 1992. III. La *primavera negra* de 2003. IV. La Iglesia Católica ante el traspaso de poderes. V. La mediación de la Iglesia en la liberación de presos políticos. VI. La visita del Papa Benedicto XVI. VII. Conclusiones.

I. Introducción

Las relaciones entre la Iglesia Católica y el Estado cubano atraviesan actualmente uno de los mejores momentos de su historia, aunque estas dos instituciones mantienen serias discrepancias sobre cuáles han de ser los derechos fundamentales del ser humano y los principios sobre los que debe sustentarse la sociedad civil. En los últimos años, los obispos de Cuba han tratado de acercar posiciones con el Gobierno castrista a través del diálogo, con el doble propósito de recuperar los espacios perdidos al triunfo de la revolución y de contribuir a la adopción de medidas reformistas que puedan facilitar, en el futuro, un proceso de transición hacia la democracia. El Gobierno de La Habana, sin embargo, no parece dispuesto a iniciar las reformas que puedan conducir a una apertura política en la isla y se ha limitado a aplicar las medidas económicas necesarias, para sanear el sistema y salvarlo de un posible colapso. En estas circunstancias, la jerarquía católica cubana ha optado por mantener una actitud de prudencia ante las políticas gubernamentales, a fin de salvaguardar el diálogo institucional, lo que ha suscitado duras críticas de amplios sectores de la disidencia interna y externa, que la acusan de connivencia con el Gobierno y de no utilizar su capacidad de influencia para fomentar un cambio de régimen.

Desde que Raúl Castro sustituyera a su hermano Fidel al frente de la Presidencia de la República, las relaciones entre la Iglesia y el Estado han entrado en una nueva fase en la que el diálogo entre las dos instituciones ha trascendido los temas de índole religiosa y ha implicado el reconocimiento oficial de la jerarquía católica como legítima interlocutora del régimen. Para entender la labor mediadora que realiza actualmente la Iglesia Católica cubana, es preciso contextualizarla en el marco de un largo camino plagado de obstáculos. Mientras los obispos cubanos protagonizaban la oposición al Gobierno revolucionario y sus dogmas, Fidel Castro expulsaba de Cuba a más de un centenar de sacerdotes católicos y adoptaba el ateísmo como doctrina oficial del Estado. El Encuentro Nacional Eclesial Cubano (ENEC) de 1986, marcaría un punto de inflexión que puso rápidamente de manifiesto la capacidad de reconciliación de la Iglesia cubana, en el contexto de un sistema político que le negaba sus derechos. Posteriormente, tras el desmembramiento de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría, el Gobierno de La Habana decidió acometer una serie de reformas constitucionales para instaurar la libertad religiosa, a fin de mejorar sus relaciones con la Iglesia Católica, tratando de evitar así situaciones análogas a las producidas en Europa del Este que pusieran en riesgo su liderazgo.

La etapa iniciada tras las reformas constitucionales de 1992 tampoco estuvo exenta de problemas, ya que algunos sectores del Partido Comunista cubano seguían reacios a abrir nuevos cauces en las relaciones con la Iglesia Católica, al considerarla una organización sólidamente estructurada capaz de mantener un discurso coherente y crítico hacia las acciones gubernamentales. Desde entonces, las relaciones entre la Iglesia y el Estado han atravesado distintas fases, en las que se han alternado de forma cíclica momentos de gran protagonismo junto a otros de pérdida de influencia.

II. Las relaciones Iglesia-Estado tras las reformas constitucionales de 1992

Coincidiendo con las reformas de 1992 el país tendría que hacer frente a una grave crisis económica, consecuencia de la desaparición de la Unión Soviética y del Consejo Económico de Ayuda Mutua. En el período comprendido entre 1989 y 1993, Cuba sufrió una caída de su Producto Interior Bruto del 35 por ciento¹. En estas circunstancias y en el contexto de aparente libertad religiosa refrendada constitucionalmente, los obispos cubanos hicieron pública una pastoral en el año 1993 titulada *El amor todo lo espera*, en la que instaban al Gobierno a seguir nuevos caminos para solucionar los numerosos problemas a los que se enfrentaba la población y abogaban por un “diálogo interno”, para afrontar la crisis económica agravada tras el colapso del bloque soviético. Como en el documento final del Encuentro Nacional Eclesial Cubano de 1986, los obispos volvían a destacar los esfuerzos del Gobierno “para promover la salud, la instrucción y la seguridad social”².

El amor todo lo espera tuvo una gran acogida en la población y en el Arzobispado de La Habana se formaron inmensas colas de ciudadanos interesados en adquirir un ejemplar, para conocer la opinión de los obispos sobre la situación que atravesaba el país³. La prensa oficial, sin embargo, criticó fuertemente la posición de la Iglesia, al interpretarla como un alineamiento con la política estadounidense, en un momento en el cual la Administración Clinton acababa de endurecer el embargo comercial a Cuba, mediante la adopción de la Ley Torricelli⁴. En cuanto a la respuesta del Gobierno, las autoridades del régimen consideraron la publicación de la pastoral como un acto de “alta traición”, cuando había transcurrido poco tiempo desde la aprobación, por parte de la Asamblea Nacional del Poder Popular, de las reformas constitucionales que establecían la libertad religiosa.

El mayor punto de fricción entra la jerarquía católica y las altas instituciones gubernamentales fue la referencia en el documento a la necesidad de establecer un “diálogo interno”, para sacar al país de la crisis. Por aquellos días, los analistas de política internacional se referían con frecuencia al “efecto dominó”, como a un fenómeno inevitable que acabaría derrocando a los regímenes comunistas de todo el mundo. En este contexto, Fidel Castro interpretó que lo que pretendían los obispos cubanos con su propuesta era constituir una mesa de diálogo en la que pudieran sentarse diferentes grupos sociales y políticos, con el fin de establecer una especie de Gobierno de transición. Como se pondría más tarde de manifiesto, contrariamente a lo percibido por las autoridades de La Habana, los obispos de Cuba tan sólo aspiraban a aunar esfuerzos para sacar al país de la crisis que lo atenazaba iniciando un diálogo con el

¹ Cifra estimada por The Economist Intelligence Unit: “Country Profile 2000: Cuba”.

² Instrucción Teológica Pastoral de los Obispos de Cuba: *El amor todo lo espera*, La Habana, 1993.

³ Sobre las consecuencias de la pastoral desde el punto de vista de la Iglesia Católica véase *Palabra Nueva*: “El amor todo lo espera. A quince años de la carta pastoral”, N° 177, 2008 y *Vitral*: “Iglesia y Sociedad en Cuba, a los quince años del amor todo lo espera”, Año XV, n° 89, 2009.

⁴ La Ley Torricelli prohibía a las filiales de multinacionales estadounidenses en el extranjero, comerciar con Cuba; establecía una moratoria de seis meses, para que pudieran atracar en puertos estadounidenses aquellos barcos que hubieran embarcado o desembarcado mercancías en puertos cubanos y decretaba, la reducción o retirada de ayuda financiera preferencial a países que comerciaran con Cuba.

Estado. El resultado de la carta pastoral, por lo tanto, fue el contrario del deseado, ya que provocó un enfriamiento de las relaciones con el Gobierno y un incremento del control ejercido por éste, sobre la acción pastoral de la Iglesia Católica.

Paradójicamente, un año después de la publicación de *El amor todo lo espera*, Fidel Castro comprendió la necesidad de acometer una serie de reformas económicas, para tratar de paliar la dura crisis que atravesaba el país. En 1994 entró en vigor la denominada Ley de Trabajo Individual, que permitía cierta iniciativa privada, previa autorización oficial. En virtud de esta ley surgieron en Cuba restaurantes familiares conocidos como “paladares”, mercados de artesanía y agropecuarios, y se autorizaba el cuidado de niños en domicilios particulares y algunos servicios privados de transporte. Poco más tarde se adoptaba la Ley de Inversiones de Extranjeras, que abría la economía cubana a las inversiones foráneas; se introdujo el dólar en la economía, y se firmaron acuerdos migratorios, que otorgaron a los cubanos la esperanza de poder abandonar el país. Los obispos cubanos pudieron observar, no sin cierta perplejidad, como algunas de sus propuestas fuertemente criticadas por el régimen se ponían en práctica⁵.

Las reformas mencionadas y el clima de mayor apertura produjeron las condiciones idóneas para que el Papa Juan Pablo II pudiera realizar un viaje oficial a Cuba, en enero de 1998⁶.

La visita del Papa Juan Pablo II en 1998 pondría a prueba la capacidad de diálogo entre la Iglesia y el Estado a través de los dos organismos encargados de preparar el evento, la Oficina de Asuntos Religiosos del Comité Central del partido y la Conferencia de Obispos Católicos de Cuba. Los contactos entre ambas instituciones sirvieron para sentar las bases de un importante precedente de entendimiento y consenso y, las concesiones sobre asuntos religiosos conseguidas por Karol Wojtyła en 1998, facilitarían el camino para el actual diálogo entre la jerarquía católica y el Gobierno.

En los años posteriores a la visita papal se produjo una cierta revitalización del catolicismo en Cuba, mediante la creación de nuevas diócesis y de numerosas casas de oración, en aquellos barrios y pueblos en los que no existían Iglesias. La visita contribuyó además a un mayor acercamiento entre la jerarquía católica de la isla y el Gobierno. Paralelamente a este fenómeno también se dio un incremento de las Iglesias evangélicas y protestantes que gozaban ya por entonces de una mayor libertad de acción, pues solían mantenerse al margen de cuestiones sensibles como la vulneración de los Derechos Humanos y centraban más su discurso en la política estadounidense hacia el régimen de La Habana.

A pesar de las esperanzas suscitadas por el viaje del Papa, poco tiempo después se iniciaría un período de involución que dio al traste con las aspiraciones de un mayor pluralismo, con el consiguiente enfriamiento en las relaciones entre la Iglesia Católica y el Estado.

⁵ Para un análisis más detallado sobre las reformas económicas adoptadas en Cuba en la década de los noventa puede consultarse GIRARDI, Giulio: *Cuba después del derrumbe del comunismo*, Madrid, Ed. Nueva, 1999, y CORRALES, Javier: “The Gatekeeper States. Limited Economic Reforms and Regime Survival in Cuba, 1989-2002”, *Latin America Research Review*, Vol. 39, Nº2, 2004.

⁶ Sobre las consecuencias de la visita del Papa Juan Pablo II a Cuba, RAMÍREZ CALZADILLA, Jorge: “Iglesia y Estado en Cuba dos años después de la visita del Papa Juan Pablo II”, CIPS, La Habana, 2000.

III. La primavera negra de 2003

Al iniciarse el nuevo milenio, una serie de factores externos incidieron negativamente en la recuperación de la economía cubana. Sin embargo, a pesar de las dificultades económicas y de la presión internacional ejercida sobre el régimen castrista, el Gobierno de La Habana incrementó la represión para garantizar la estabilidad de un país cuya sociedad empezaba a mostrar sus deseos de cambio⁷. En el año 2002, Oswaldo Payá, fundador del Movimiento Cristiano de Liberación (MCL), envió al Gobierno de Fidel Castro más de once mil firmas de ciudadanos que apoyaban el denominado “proyecto Varela”, en el cual se solicitaba a las autoridades del régimen la adopción de medidas reformistas, como el derecho a la libertad de expresión, a la propiedad privada, amnistía a los presos políticos, la elaboración de una ley electoral y, finalmente, la convocatoria de elecciones libres.

El MCL, en cuyo marco se elaboró el proyecto, es un movimiento social y político inspirado en la fe cristiana, pero no es un movimiento religioso en el sentido estricto del término. Aunque algunos sacerdotes le otorgan su apoyo, lo hacen a título individual y no como representantes de la Iglesia. Por otra parte, Oswaldo Payá siempre ha manifestado que no mantiene relación con los obispos cubanos ya que, aunque su movimiento es de base cristiana, no quiere circunscribir sus actuaciones en el marco de la jerarquía de la Iglesia, porque eso limitaría su libertad de acción⁸.

La propuesta de Oswaldo Payá tuvo gran trascendencia política en la isla, porque la Constitución cubana de 1976 permitía someter a la Asamblea Nacional del Poder Popular peticiones de ciudadanos que reuniesen al menos 10.000 firmas⁹. Con esta cifra, los cubanos tenían la posibilidad de solicitar cambios a su gobierno. El proyecto Varela, como era previsible, no fue bien acogido por Fidel Castro y su respuesta fue la recogida según fuentes oficiales, de ocho millones de firmas de ciudadanos contrarios a las reformas políticas y una enmienda constitucional para impedir futuras reivindicaciones ciudadanas. Tales firmas carecían de valor, ya que fueron solicitadas por los Comités de Defensa de la Revolución, la policía política del régimen, lo que puso claramente de manifiesto el temor del presidente cubano de perder el control político del país, ante los deseos de cambio de la población¹⁰.

En el año 2002 el Parlamento Europeo otorgó a Oswaldo Payá el prestigioso premio Sajarov, que reconoce la labor desempeñada por los galardonados a favor de los Derechos Humanos. Poco tiempo después, el régimen de La Habana iniciaba una nueva ola represiva, la denominada *primavera negra*, contra 75 disidentes que serían condenados a penas de hasta veintiocho años de prisión. La mayor parte de ellos habían colaborado en la recogida de firmas en apoyo al proyecto Varela. Como respuesta a la represión gubernamental surgió el movimiento opositor Las Damas de Blanco, constituido por las madres, hermanas, esposas e hijas de los detenidos, que reivindicaban su liberación y mejores condiciones carcelarias.

⁷ HABEL, Janette: “Cuba, le castrisme après Fidel Castro, une répétition générale”, *Mouvements*, n° 47-48, 2003, pp. 127-148.

⁸ PAX CHRISTI: “Qué es el MCL?”, Informe 2002, pp. 24 y ss, disponible en www.paxchristi.nl.

⁹ Proyecto Varela, disponible en www.proyectovarela.org.

¹⁰ O'BRYAN, Janice y OTERO, Gerardo: “Cuba in transition? The civil sphere's challenge to the Castro regime”, *Latin American Politics and Society*, n°44/4, 2002, pp. 29-57.

La ola represiva de 2003 llevó a los obispos cubanos a publicar una nueva pastoral titulada *La presencia social de la Iglesia* en la que, además de denunciar la vulneración de los Derechos Humanos por parte de las autoridades, manifestaban su deseo de reconciliación así como la necesidad de establecer un diálogo con el Estado¹¹. Desde entonces, la pastoral constituye la “hoja de ruta” que aplica la Iglesia católica en sus relaciones con el Gobierno y, el anhelo de reconciliación expresado en la misma, exige a la jerarquía eclesiástica mantener un difícil equilibrio entre aquellos que la acusan de dejarse domesticar por el régimen y la cautela a la que está obligada, si quiere profundizar el diálogo institucional.

En la pastoral, los obispos cubanos tratan de definir qué puede aportar la Iglesia a la sociedad y cómo han de desarrollarse sus relaciones con el Estado. En cuanto a su papel en la sociedad, los obispos se alzan en conciencia ciudadana al criticar abiertamente la denominada “batalla de las ideas” que el régimen está llevando a cabo tras la desintegración del bloque soviético y que, según afirman, “recuerda los métodos y el lenguaje propios de los primeros años de la revolución”. Por ello, solicitan a las autoridades el respeto a los Derechos Humanos más elementales, no sólo “el derecho a la salud, a la educación y a cierta seguridad social”, que son “altamente valorados y protegidos”, sino también a otros derechos que forman parte de la dignidad del hombre “creado libre por Dios”, como el derecho “a la vida, a la libertad de expresión y a la participación social y política”¹².

Respecto a sus relaciones con el Estado, la jerarquía católica reivindica la libertad religiosa aprobada en las reformas constitucionales de 1992 que, según se desprende del texto, el Gobierno no respeta, ya que los obispos expresan su percepción de que en Cuba subsiste una lucha sutil contra la Iglesia, tratándola “como una entidad que puede sustraer fuerzas o energía a la revolución”. En este contexto, hacen un llamamiento a una organización estatal, la Oficina para la Atención a los Asuntos Religiosos, adscrita al Comité Central del Partido Comunista, para que posibilite, mediante el diálogo, “la revisión y solución de asuntos de interés común”¹³. Con la llegada de Raúl Castro a la presidencia de la República, las relaciones Iglesia-Estado entraron en una nueva fase en la que el Gobierno de La Habana otorgó a la Iglesia Católica la legitimación necesaria para debatir sobre temas de interés nacional.

IV. La Iglesia Católica ante el traspaso de poderes

En julio de 2006 Fidel Castro se vería obligado a ceder temporalmente el poder a su hermano Raúl, tras ser sometido a una intervención quirúrgica. Las noticias de que el presidente cubano sufría un cáncer terminal se extendieron rápidamente por todo el mundo y se multiplicaron las especulaciones sobre su sucesión¹⁴. Tras el anuncio oficial del traspaso de poderes, la Comisión Permanente de la Conferencia

¹¹ Instrucción Teológica Pastoral de los Obispos de Cuba: *La presencia social de la Iglesia*, La Habana, 8 de Septiembre de 2003

¹² *Ibidem* p.5.

¹³ *Ibidem* p.8

¹⁴ Sobre las especulaciones realizadas en aquel momento referentes a la sucesión de Fidel Castro puede consultarse LATELL, Brian: *After Fidel, The Inside History of Castro's regime and Cuba's Next Leader*, New York City, Palgrave MacMillan, 2005, especialmente pp. 47-69.

de Obispos Católicos de Cuba hizo pública una declaración en la que pedía a los fieles su oración para acompañar a Fidel Castro en su enfermedad y, rogaban a Dios, “ante los momentos difíciles que vive nuestra patria, que nada pueda perturbar el bien superior de la paz”¹⁵. La petición de los obispos referente a Fidel provocó cierto rechazo en algunos sectores de la opinión pública, fundamentalmente entre grupos disidentes y familiares de presos políticos¹⁶.

Poco antes de la transferencia de poderes, la Conferencia de Obispos de Cuba se había reunido para conmemorar el vigésimo aniversario del Encuentro Nacional Eclesial Cubano y presentar su plan pastoral 2006-2010, bajo el lema “Construimos juntos el futuro”. Su principal objetivo: “colaborar en la transformación de nuestra sociedad y posibilitar la esperanza”¹⁷. Como respuesta al plan pastoral y para aclarar las expectativas sobre una posible deriva reformista, el Gobierno de La Habana quiso dejar claro que no se realizarían cambios sustanciales en la configuración política del régimen y el presidente interino se manifestó públicamente a favor del continuismo. A pesar de su compromiso de respetar el estado de cosas vigente, el menor de los Castro introdujo, en los momentos iniciales de su presidencia, algunos cambios significativos. En 2007 pidió a los dirigentes de las empresas estatales, funcionarios y secretarios provinciales del Partido Comunista, que le enviaran críticas sobre los aspectos negativos del régimen. Obviamente, como todos formaban parte de la maquinaria estatal, las críticas se centraron en las deficiencias del sistema económico, dejando al margen las cuestiones políticas. Pero el presidente interino fue más lejos e invitó a todos los ciudadanos cubanos a enviarle sus opiniones. De esta forma parecía abrirse en Cuba un debate interno entre el pueblo y sus gobernantes, debate que, como se demostraría más tarde, sólo fue un espejismo¹⁸.

Los obispos de Cuba, en su mensaje de Navidad, no dudaron en valorar positivamente que “las más altas autoridades del país hayan invitado a trabajadores, estudiantes y pueblo en general a debatir los problemas más urgentes de toda índole que afectan a nuestro pueblo” y enfatizaban que “La Iglesia Católica, como parte de nuestro pueblo ofrece su oración y su contribución, para que se encuentren soluciones reales y eficaces que favorezcan caminos de esperanza”¹⁹. En esta ocasión y teniendo en cuenta los efectos negativos de la publicación de *El amor todo lo espera*, los obispos cubanos prefirieron ser más cautos en sus manifestaciones para posibilitar unas relaciones distendidas con el Gobierno que permitieran conseguir avances en la situación de la ciudadanía.

Coincidiendo con el debate interno entre el Gobierno y los ciudadanos, las autoridades de La Habana también trataron de acercar posiciones con la jerarquía eclesial de la isla y en 2007 Monseñor Wilfredo Pino recibiría la orden episcopal

¹⁵ Comisión Permanente de la Conferencia de Obispos Católicos de Cuba: *A todos los fieles católicos de Cuba*, La Habana, 3 de Agosto de 2006.

¹⁶ BLOCH, Vicent: “Cuba: un castsrisme sans Fidel?” *Problèmes d’Amerique Latine*, N° 61/62, 2006, pp. 105-129.

¹⁷ Conferencia de Obispos Católicos de Cuba: *Plan Global Pastoral 2006-2010*, Editorial Progreso, México, 2006.

¹⁸ PÉREZ STABLE, Marifeli (Ed.): *Looking Forward: Comparative Perspectives on Cuba’s Transition*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2007.

¹⁹ Declaración de los Obispos de Cuba. Diciembre de 2007 en www.iglesiacubana.org.

en un acto público celebrado en Guantánamo, al que acudieron la directora de la Oficina de Asuntos Religiosos del Partido Comunista y otras autoridades locales. Este hecho, ponía claramente de manifiesto la intención de la jerarquía católica de establecer contactos institucionales con el Estado, en un momento político en el cual parecían vislumbrarse posibles cambios a medio plazo.

Efectivamente, en febrero de 2008, coincidiendo con el décimo aniversario de la visita de Juan Pablo II a Cuba, Fidel Castro anunciaba, mediante un mensaje publicado en el diario Granma, que renunciaba definitivamente a sus cargos oficiales²⁰. El día 24, la Asamblea Nacional del Poder Popular elegía como presidente del Consejo de Estado a Raúl Castro y a otros treinta miembros de esta alta institución. A pesar de los cambios aprobados en la composición de este órgano político, la media de edad de sus miembros seguía situándose en torno a los setenta años. Como vicepresidente primero resultó elegido José Ramón Machado, de 76 años, un histórico de la revolución que inició la lucha en Sierra Maestra con los hermanos Castro y con Ernesto Che Guevara, considerado uno de los principales ideólogos del Partido Comunista, perteneciente al sector más ortodoxo del mismo y reacio a cualquier tipo de reformas.

Los que esperaban un relevo generacional en la cúpula dirigente se sintieron, por tanto, decepcionados, como también aquellos que deseaban, a tenor de lo pronosticado por numerosos expertos, que el reformista Lage, de 57 años, artífice de las reformas económicas de los noventa, pasara a ostentar el cargo de vicepresidente primero, segunda figura política clave en el régimen cubano. A pesar de la decepción de muchos, un día después del traspaso definitivo de poderes, la Conferencia de Obispos de Cuba emitía la siguiente declaración, recogida en la primera página del diario Granma:

“En estos momentos nuestra oración se eleva para que la Asamblea Nacional del Poder Popular renovada, el Consejo de Estado y el nuevo presidente, Raúl Castro, reciban la luz de lo Alto para llevar adelante con decisión esas medidas trascendentales que sabemos deben ser progresivas, pero que pueden comenzar a satisfacer desde ahora las ansias e inquietudes expresadas por los cubanos”²¹.

El secretario de Estado del Vaticano, el cardenal Tarcisio Bertone, que se encontraba en Cuba para conmemorar el décimo aniversario de la visita del Papa Juan Pablo II, fue el primer representante extranjero que se reunió con el nuevo presidente cubano y con el canciller Pérez Roque, quien destacaría, al término de la reunión, la coincidencia de criterios entre la Santa Sede y el Gobierno cubano en los principales asuntos de la política internacional. El cardenal Bertone se declaró contrario al embargo estadounidense y declinó reunirse con familiares de los presos políticos, en consonancia con lo exigido por el Gobierno de La Habana a todos los mandatarios extranjeros que visitan la isla. La actitud del cardenal fue reprobada por el Movimiento Cristiano de Liberación de Oswaldo Payá, quién le acusó de “excesiva complacencia con el Gobierno”. Gran parte de la disidencia abogó por que la Iglesia Católica se mostrara mucho más crítica hacia el régimen, cuando parecían existir posibilidades reales de cambio, tal y como había sucedido en algunos de los países comunistas de Europa del Este en la década de los ochenta del siglo XX.

²⁰ CASTRO, Fidel: “Mensaje del Comandante en Jefe”, *Granma*, La Habana, 17 de Diciembre, 2008, p. 1

²¹ Declaración de los Obispos de Cuba. Febrero de 2008 en www.iglesiacubana.org y *Granma*, La Habana, 25 de Febrero de 2008, p..

Para algunos sectores del catolicismo isleño, el Vaticano había condescendido con el Gobierno de Raúl Castro a la espera de gestos positivos que favorecieran la posición de la Iglesia Católica, como el acceso a la enseñanza y a los medios de comunicación; a la red nacional de distribución, para la venta de revistas religiosas; la ampliación de la pastoral penitenciaria y la posibilidad de implantar en Cuba colegios que puedan ofertar una enseñanza inspirada en los valores que propugna el catolicismo. En cualquier caso, la visita del cardenal Bertone daría sus frutos, pues tras recibir al representante del Vaticano, el canciller Pérez Roque visitaba la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York para firmar el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos.

V. La mediación de la Iglesia Católica en al liberación de presos políticos

Sorprendentemente, poco tiempo después de la firma por parte del canciller cubano de los dos importantes pactos de las Naciones Unidas, se produciría una involución en la cúpula cubana. En marzo de 2009, el presidente Raúl Castro anunciaba una reestructuración de las principales instituciones políticas del país, con el fin de “reducir gradualmente su envergadura y elevar su eficacia”, necesidad que había sido manifestada poco antes por Fidel en una de sus reflexiones habituales aparecidas en Granma²². La reorganización tuvo como consecuencia la destitución de once ministros, entre ellos, Felipe Pérez Roque perdía la cartera de Exteriores y Carlos Lage dimitía como secretario ejecutivo del Consejo de Ministros. En las cancillerías occidentales sorprendió la destitución de estos dos políticos, que en los últimos años habían representado la “cara amable” del régimen cubano y gozaban de la mayor proyección exterior de la élite dirigente.

Fidel explicó, en una de sus reflexiones difundidas en Granma, que los dos altos dirigentes afectados por la reestructuración habían sido destituidos porque “...el enemigo exterior se llenó de ilusiones con ellos”²³. Poco más tarde, la prensa internacional se hacía eco de que existían grabaciones que comprometían a Lage y a Pérez Roque por sus críticas al régimen, especialmente a los hermanos Castro y a Ventura Machado. La Iglesia Católica prefirió no pronunciarse de forma oficial sobre un tema tan sensible y se mantuvo al margen de lo que consideró una cuestión exclusivamente política del Gobierno. Desde entonces, la Iglesia cubana, aunque reivindica periódicamente a través de sus pastorales la no vulneración de los Derechos Humanos por parte de las autoridades, mantiene una actitud de prudencia ante las políticas gubernamentales para preservar su estatus de interlocutor interno del régimen.

El hecho de no haber adoptado una actitud de clara confrontación con el régimen facilitó que en el año 2010 el arzobispo de La Habana, el cardenal Jaime Ortega, pudiera iniciar negociaciones con las autoridades gubernamentales para la liberación de los 52 presos políticos encarcelados durante la *primavera negra*, que todavía se

²² CASTRO, Fidel: “Cambios sanos en el Consejo de Ministros”, *Granma Internacional*, 3 de Marzo de 2009, p. 1.

²³ *Ibidem*: 2.

encontraban en prisión. Un año antes la organización humanitaria Human Rights Watch había hecho público un informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Cuba, titulado “Un nuevo Castro, la misma Cuba”, en el que se concluía que con Raúl Castro persistía la represión del régimen cubano²⁴. El documento señalaba que el nuevo gobierno, amparándose en los artículos 72 y 73 del Código Penal, podía encarcelar a cualquier persona antes de cometer un delito, “cuando existan sospechas de que puedan cometerlo en el futuro”, lo que ponía claramente de manifiesto, que el ordenamiento jurídico cubano establece la “presunción de culpabilidad” y no la de inocencia, como en cualquier Estado de Derecho.

Para la organización humanitaria, estas disposiciones jurídicas “captan la mentalidad represiva del Gobierno cubano, que percibe a cualquier persona cuyas acciones no concuerdan con el Gobierno como una potencial amenaza”. Esta acusación recuerda lo expuesto en la pastoral *La presencia social de la Iglesia*, en la que los obispos cubanos manifestaban que, en Cuba, todo lo que no coincide con la ideología oficial es “denunciado y combatido”. El informe de Human Rights Watch sostiene además, que a las personas detenidas por razones políticas se les niega sistemáticamente la asistencia de un abogado, así como las visitas de sus familiares y pueden permanecer años en prisión, sin haber sido juzgados legalmente por un delito.

En cuanto a la situación de los presos en las cárceles cubanas, el documento es tajante al afirmar que:

“Las condiciones tanto para los presos políticos como para los presos comunes son de hacinamiento, falta de higiene e insalubridad, lo cual lleva a desnutrición y enfermedades generalizadas. Los presos políticos que critican al Gobierno y rehúsan participar en la “reeducación” ideológica, emprenden huelgas de hambre o recurren a otras formas de protesta, pueden ser sometidos a un régimen de aislamiento, golpizas y denegación de atención médica. Estas formas de trato cruel, inhumano y degradante, pueden alcanzar el nivel suficiente para ser consideradas como torturas”²⁵.

En tales circunstancias, el cardenal Jaime Ortega recibió duras críticas de amplios sectores de la disidencia interna y externa por haber negociado con las autoridades gubernamentales. Se recordaron entonces las palabras pronunciadas por Fidel Castro durante la ceremonia celebrada en La Habana en abril de 2005, con motivo del fallecimiento del Papa Juan Pablo II, cuando manifestó estar dispuesto a apoyar “cualquier actividad desarrollada por la Iglesia Católica, siempre que sea una actividad legal y leal”. Algunos opositores, contrarios a las conversaciones con el Gobierno, se preguntaron a través de los numerosos blogs de la disidencia en qué consistiría exactamente esa lealtad exigida por el ex presidente cubano y, sobre todo, cuál habría sido el precio pagado por el cardenal Ortega para obtener la excarcelación de los presos políticos.

El proceso de excarcelación se prolongaría durante nueve meses, período durante el cual el régimen siguió ejerciendo la represión contra los opositores e incluso encarcelando temporalmente a alguno de ellos. La Comisión Cubana de Derechos

²⁴ Human Rights Watch: “Un Nuevo Castro, la misma Cuba”, Informe sobre Cuba 2009, p. 2. Disponible en www.hrw.org/es

²⁵ Resumen Ejecutivo Human Rights Watch del Informe sobre Cuba 2009, p. 4

Humanos y Reconciliación Nacional ha acusado al Gobierno de Raúl Castro de haber incrementado la represión contra los disidentes, en el año 2011. Las circunstancias descritas colocaron a la Iglesia Católica ante una gran disyuntiva: seguir dialogando con un gobierno dictatorial que se resiste a otorgar a sus ciudadanos los derechos más elementales o mantener una actitud más crítica hacia las acciones del Gobierno, con el riesgo de romper el diálogo institucional. El cardenal Ortega, que se encontraba de visita en Madrid para acudir a las Jornadas Mundiales de la Juventud, prefirió permanecer al margen de lo sucedido y en el mes de octubre presentaría al Papa su renuncia a la Archidiócesis de La Habana al cumplir setenta y cinco años, tal y como establece el Derecho Canónico. Benedicto XVI lo confirmó en su cargo, lo que ratificaba el hecho ya conocido de que existe uniformidad de criterios entre la Santa Sede y la jerarquía católica de la isla, sobre cuál ha de ser el papel de la Iglesia Católica ante la nueva realidad que vive el país.

VI. La visita del Papa Benedicto XVI

La visita del Papa Benedicto XVI a Cuba en marzo de 2012 ha contribuido a consolidar el diálogo institucional entre el Gobierno de Raúl Castro y la Iglesia Católica cubana y ha reafirmado el papel de los obispos como interlocutores internos del régimen. De momento, la jerarquía católica ha conseguido lo que ningún actor internacional: la liberación de más de un centenar de presos políticos y que las condiciones carcelarias mejoren parcialmente. Para aquellos que aceptan el papel desempeñado por la Iglesia Católica, su labor mediadora ha tenido resultados positivos a la espera de cambios graduales en el sistema castrista; para los que lo rechazan, los obispos cubanos han claudicado ante el régimen, con la única intención de recuperar los espacios perdidos al triunfo de la revolución.

Al igual que ocurriera con Juan Pablo II en 1998, Benedicto XVI no se reunió con la disidencia durante su viaje a Cuba, negando incluso un minuto de atención a las Damas de Blanco. Tanto el Vaticano como la Iglesia local quieren una transición pacífica en la isla y para facilitarla, un clima de reconciliación que sólo será posible manteniendo una actitud prudente ante las políticas gubernamentales. La intención de la Santa Sede de no incomodar al régimen se pondría, claramente, de manifiesto, cuando el Papa guardó un discreto silencio tras el discurso de bienvenida pronunciado por el presidente Raúl Castro, en el que ensalzaba los triunfos de la revolución para justificar la pervivencia de su dictadura²⁶.

Según datos aportados por la Comisión Cubana de Derechos Humanos y Reconciliación Nacional, días antes de la visita papal el Gobierno detuvo a más de un centenar de personas. Lo que pretendía el régimen con estas detenciones era evitar cualquier manifestación de la disidencia, que hiciera visible al mundo el hartazgo de gran parte de la ciudadanía. Los métodos empleados para ello fueron diversos, desde arrestos domiciliarios a cortes de teléfonos y deportaciones de opositores de una provincia a otra. Con el telón de fondo de una operación denominada por la disidencia "Voto de silencio", el presidente cubano trató de presentar al mundo el viaje del Papa, como un acto de validación de su régimen. Sin

²⁶ CASTRO, Raúl: discurso de bienvenida al Papa Benedicto XVI (marzo de 2012), disponible en www.cubaminrex.cu.

embargo, Benedicto XVI rezó por los presos cubanos en el santuario de la Virgen de la Caridad del Cobre, tratando de mostrar su apoyo a los detenidos y a sus familiares²⁷.

En cuanto a la Iglesia local, la actitud del arzobispo de La Habana, el cardenal Jaime Ortega, volvió a suscitar las críticas de los grupos opositores. En una entrevista publicada en el periódico del Vaticano, *L'Osservatore Romano*, poco antes de la visita de Benedicto XVI, Ortega negaba la existencia en Cuba de presos políticos²⁸. Sin embargo, Elizardo Sánchez, presidente de la Comisión Cubana de Derechos Humanos y Reconciliación Nacional, ya le había entregado en el momento de sus declaraciones un listado de cuarenta y seis prisioneros políticos, con detalles de en qué cárceles se encuentran y por qué motivos. Diversas organizaciones de defensa de los Derechos Humanos quedaron también consternadas ante la decisión del cardenal Ortega de llamar a la policía para desalojar a un grupo de disidentes, que había ocupado pacíficamente la Iglesia de Nuestra Señora de La Caridad de La Habana. Su actitud contradice claramente el papel tradicional de la Iglesia Católica como lugar de asilo para perseguidos políticos, que sin estar recogido en ninguna norma escrita sí forma parte del derecho consuetudinario. Ortega ha justificado su decisión con el argumento de que aunque la Iglesia intercede por todos, nadie tiene derecho a convertir los templos en trincheras políticas.

Para el Gobierno de Raúl Castro los intentos de la disidencia de hacer oír su voz durante la visita papal responden al propósito de presionar al Vaticano para que se pronuncie contra el proyecto revolucionario²⁹. La Santa Sede, sin embargo, se ha mantenido prudente ante las decisiones gubernamentales, con el objetivo de apoyar y afianzar el papel de la Iglesia local como interlocutora del régimen en un momento clave de la historia de Cuba. Catorce años después de la visita de Karol Wojtyła, la curia romana sigue aspirando a profundizar sus relaciones con el Gobierno cubano con el fin de tutelar en el futuro un eventual proceso de transición hacia la democracia. Gran parte de la disidencia rechaza esta estrategia y considera que, durante su viaje a Cuba, el Papa Benedicto XVI perdió la oportunidad histórica de utilizar su prestigio e influencia, para ayudar al pueblo cubano a conquistar su libertad³⁰.

VII. Conclusiones

En Cuba se está llevando a cabo en la actualidad una transición económica, derivada de la necesidad de evitar un posible colapso del sistema. Desde un punto de vista político, el futuro del país está lleno de interrogantes. No podemos prever si el presidente Raúl Castro logrará consolidar su dictadura revolucionaria o si ésta acabará disolviéndose en un proceso de transición democrática, una vez desaparecida

²⁷ BENEDICTO XVI: Discurso pronunciado en el Santuario de la Virgen de la Caridad del Cobre, 26 de Marzo de 2012, www.vatican.va (viajes, discursos).

²⁸ *L'Osservatore Romano*. Entrevista realizada por Mario Ponci al cardenal Jaime Ortega, 25 de Marzo de 2012.

²⁹ Para un análisis de la disidencia cubana véase BLOCH, Vicent: "Réflexions sur la dissidence cubaine", nº 57/58, 2005, pp. 215-241.

³⁰ Sobre el viaje de Benedicto XVI a Cuba: MONTANER, Carlos Alberto: "Lo que el Papa vio en Cuba", *Infolatam*, 2 de Abril de 2012.

la cúpula gerontocrática. En cuanto a la disidencia, de momento no parece factible que pueda protagonizar una ruptura que provoque un cambio de régimen. Pero de lo que no cabe duda, en este escenario confuso, es que la Iglesia Católica no quiere permanecer al margen de los innumerables problemas que atenazan a la ciudadanía.

La ola represiva de 2003 conocida como *primavera negra* llevó a los obispos cubanos a publicar una nueva pastoral titulada *La presencia social de la Iglesia* que marcaría un punto de inflexión en sus relaciones con el Estado, ya que la jerarquía eclesiástica además de denunciar la vulneración de los Derechos Humanos por parte de las autoridades gubernamentales también manifestaba su deseo de reconciliación y la necesidad de establecer un diálogo con el Estado. Con la llegada de Raúl Castro a la Presidencia de la República las relaciones Iglesia-Estado entraron en una nueva fase en la que el Gobierno cubano otorgó a la Iglesia Católica la legitimación necesaria para debatir sobre temas de interés nacional. Si en el plano económico las medidas más significativas adoptadas por el gobierno de Raúl Castro han sido la reestructuración de las plantillas estatales, el reparto de tierras y la ampliación de la iniciativa privada; en el político, el haber legitimado el papel de la Iglesia como interlocutora interna del régimen.

Aunque en la actualidad la Iglesia Católica sigue sin obtener en Cuba los mismos espacios que en otros países de América Latina, sí cuenta con los elementos necesarios para lograrlo: siglos de arraigo en este país caribeño; una estructura organizativa muy sólida; el apoyo del Vaticano y de otras iglesias del mismo credo; un clero bien formado y preparado, por tanto, para aportar alternativas a las políticas gubernamentales y, la posibilidad de contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil, a través de sus publicaciones y pastorales. Si la jerarquía católica cubana sabe utilizar adecuadamente estas circunstancias, podrá aportar su valiosa contribución al inicio de un proceso paulatino de transición hacia la democracia.

Documentos consultados

BENEDICTO XVI: Discurso pronunciado en el Aeropuerto Internacional Antonio Maceo de Santiago de Cuba, 26 de marzo de 2012, disponible en la página web del Vaticano www.vatican.va (viaje, discursos).

BENEDICTO XVI: Discurso pronunciado en el Santuario de la Virgen de la Caridad del Cobre, 26 de marzo 2012, www.vatican.va (viajes, discursos).

CASTRO, Raúl: discurso de bienvenida al Papa Benedicto XVI, 26 de marzo de 2012, disponible en www.cubaminrex.cu

Comisión Permanente de los Obispos Católicos de Cuba: *A Todos los fieles católicos de Cuba*, La Habana, 3 de agosto de 2006.

Conferencia de los Obispos Católicos de Cuba: *Plan Global Pastoral 2006-2010*, Editorial Progreso, México, 2006.

Constitución de la República de Cuba. ED. Departamento de Orientación Revolucionaria del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, La Habana, 1979.

Declaración de los Obispos de Cuba: Diciembre de 2007 en www.iglesiacubana.org.

Declaración de los Obispos de Cuba, Febrero de 2008 en ww.iglesiacubana.org y *Granma*, La Habana, 25 de Febrero de 2008.

Encuentro Nacional Eclesial Cubano: *Documento Final*, Tipografía Don Bosco de los Padres Salesianos, 1986.

Human Right Watch: "Un nuevo Castro, la misma Cuba", Informe sobre Cuba 2009 disponible en www.hrw.org/es.

Instrucción Teológica pastoral de los Obispos de Cuba. Boletín de las Provincias Eclesiásticas de la República de Cuba, Año XLVIII, Julio-Agosto de 1960, Números 7 y 8, pp146 y ss.

Instrucción Teológica Pastoral de los Obispos de Cuba, El amor todo lo espera, La Habana, Abril de 1993.

Instrucción Teológica Pastoral de los Obispos de Cuba, La presencia social de la Iglesia, La Habana, 8 de Septiembre de 2003.

Modificaciones Constitucionales de 1992. Pueden consultarse en Cubaminrex, sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, disponible en www.cubaminrex.cu.

Partido Comunista de Cuba: I Congreso del Partido Comunista de Cuba. Tesis y Resoluciones. *Sobre Política en relación a la religión, a la Iglesia y a los creyentes*, 1991, disponible en www.pcc.cu.

Plataforma Pragmática del Partido Comunista de Cuba: *Tesis y Resoluciones*. Ed. Departamento de Orientación Revolucionaria del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, La Habana, 1976.

Pax Christi: *¿Qué es el MCL?*, Informe 2002, disponible en www.paxchristi.nl.

Proyecto Varela, disponible en www.proyectovarela.org.

Sínodo de los Obispos de Cuba, 1971. Página web de la Conferencia de Obispos de Cuba www.iglesiacubana.org.

Bibliografía

ALONSO, Aurelio: "Hegemonía y religión: el tiempo del fundamentalismo", *Revista Temas*, Nº 39 y 40, 2004.

ALONSO TEJADA, Aurelio: "Catolicismo, política y cambio en la realidad cubana actual", *Temas*, nº 4, La Habana, 1995.

ALONSO TEJADA, Aurelio: *Iglesia y Política en la Cuba revolucionaria*, Ed. Ciencias Sociales, La Habana, 1997.

ARMONY, Ariel: "Theoretical and Comparatives Reflections on the Study of Civil Society in Cuba ", *Change in Cuban society since the nineties*, Woodrow Wilson Centre for Scholars, 2005.

BLOCH, Vicent: "Réflexions sur la dissidence cubaine", *Problèmes d'Amérique Latine*, nº57/58, 2005.

BLOCH, Vicent: "Cuba: un castrisme sans Fidel?", *Problèmes d'Amérique Latine*, N° 61/62, 2006.

CASTRO, Fidel: "Mensaje del Comandante en Jefe", *Granma*, La Habana, 17 de Diciembre, 2008.

CASTRO, Fidel: "Cambios sanos en el Consejo de Ministros", *Granma Internacional*, 3 de Marzo, 2009.

CORRALES, Javier: "The Gatekeeper States. Limited Economic Reforms and Regime Survival in Cuba, 1989-2002", *Latin America Research Review*, Vol. 39, N° 2, 2004.

DE LA CUESTA Lionel: "Cuatro décadas de historia constitucional cubana, 1959-1999", *Cuban Studies*, Vol. 32, Cuban Institute Research, University of Pittsburg Press, 2002.

FERNÁNDEZ SANTALISES, Manuel: *Religión y Revolución en Cuba*. Veinticinco años de lucha ateísta, Ed. Saeta, Caracas, 1984.

GUILHOT, Nicolas, SCHMITTER, Philippe C: "De la transition a la consolidation", *Revue Française de Sciences Politiques*, 2008.

GÓMEZ TRETO, Raúl: *La Iglesia Católica durante la construcción del socialismo en Cuba*, Ed. CEHILA, 1986.

GIRARDI, Giulio: *Cuba después del derrumbe del comunismo*, Ed Nueva, Madrid, 1999.

GONZÁLEZ MADEROS, Lainier: "La mediación de la Iglesia Católica en Cuba", Panel de la X Semana Social Católica, *Vitral*, Abril-Junio 2011. Sobre la mediación de la iglesia Católica puede verse el especial completo de la revista *Vitral*: "La mediación de la Iglesia en Cuba", *Vitral*, N° 102, Año 18, 2011.

HABEL, Janette: "Cuba, le castrisme après Fidel Castro, une répétition générale", *Mouvements*, n° 47-48, 2006.

LATELL, Brian: *After Fidel, The Inside Story of Castro's regime and Cuba's Next Leader*, Pelgrave MacMillan, New York, 2005.

LETRILLIART, Philippe: Cuba, *L'Église et la Révolution*, L'Harmattan, Paris, 2005.

LÉTRILLIART, Philippe: "Le catholicisme cubain. De la marginalization à la recherché d'une influence sur le post-castrisme". *Problèmes d'Amérique Latine* n° 61-62, Paris, 2006.

MÁRQUEZ HIDALGO, Orlando: "Las relaciones Iglesia-Estado en la Cuba de Hoy", *Palabra Nueva*, n°. 195, 2010.

MONTANER, Carlos Alberto: "Lo que el Papa vio en Cuba", *Infolatam*, 2 de abril de 2012.

O'BRYAN Janice, OTERO Gerardo: "Cuba in transition? The civil sphere's challenge to the Castro regime", *Latin America Politics and Society*, n°44/4, 2002.

Palabra Nueva: "El amor todo lo espera. A quince años de la carta pastoral", N° 177, 2008.

PECH, Thierry: "Cuba, l'Eglise et le régime castriste", *La Vie Des Idées*, nº2, Paris, 2005.

PEDRAZA, Silvia: *Political Disaffection in Cuba's Revolution and Exodus*, Cambridge University Press, 2007.

PÉREZ STABLE, Marifeli (Ed.): *Looking Forward: Comparative Perspectives on Cuba's Transition*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 2007.

RAMÍREZ CALZADILLA, Jorge: "Las actuales investigaciones socio religiosas sobre el protestantismo en Cuba", *Caminos*, 1998, www.bibliotecavirtual.clacso.org. Ar/ar/libros/cule/cips.

RAMÍREZ CALZADILLA, Jorge: *Religión y relaciones sociales. Un estudio sobre la significación sociopolítica de la religión en la sociedad cubana*, Ed. Academia, La Habana, 2000.

RAMÍREZ CALZADILLA, Jorge: "Iglesia y Estado en Cuba dos años después de la visita del Papa Juan II", *CIPS*, La Habana, 2000.

Reflexión y Diálogo: "Influencia de la visita del Papa en la realidad cubana", Centro de Reflexión y Diálogo, Matanzas, 1998.

SÁNCHEZ, Yoani: "Víctimas de los Castro llaman a una puerta que no abre: la Iglesia" www.analitica.com (24 de agosto 2011).

TWEED, Thomas: *Our Lady of the Exile: Diasporic Religion at a Cuban Catholic Shrine in Miami*, Oxford University Press, New York, 1997.

VITRAL: "Iglesia y Sociedad en Cuba, a los quince años del amor todo lo espera", Año XV, nº 89, 2009.

La Presidencia polaca en el Consejo de la Unión Europea ¿éxito o fracaso?

• Marcin Czubala

Licenciado en Estudios Europeos por la Universidad de Varsovia. Doctorando en Ciencias Políticas en la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Actualmente becario del Programa de Formación del Profesorado Universitario (FPU) en la UCM.

PALABRAS CLAVE:

UNIÓN EUROPEA
CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA
PRESIDENCIA
REPÚBLICA DE POLONIA
PLATAFORMA CÍVICA

KEY WORDS:

EUROPEAN UNION
COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION
PRESIDENCY
REPUBLIC OF POLAND
CIVIC PLATFORM

Resumen

Desde el 1 de julio hasta finales de diciembre de 2011, Polonia presidió el Consejo de la Unión Europea, siendo el cuarto de los nuevos Estados miembros en ejercer este papel, después de Eslovenia, República Checa y Hungría. Esta situación fue una consecuencia natural de su adhesión a la UE el 1 de mayo del 2004 y del compromiso que se deriva de la condición de ser un país de pleno de derecho. A lo largo de este artículo, se examina la institución y el papel de la Presidencia del Consejo, el programa de la Presidencia polaca así como los factores internos y externos que influyeron sobre su desarrollo, con el objetivo de su análisis y evaluación.

Abstract

From 1st of July until the end of December 2011 Poland chaired the Council of the European Union, being the fourth new member state, after Slovenia, Czech Republic and Hungary, to exercise this role. This was a natural consequence of its accession to the EU and an obligation arising from the condition of forming a part of this organization. Throughout, this paper examines the institution and the role of the Presidency of the Council, the Polish Presidency program, as well as internal and external factors that influenced its development, with the goal of analyzing and evaluating it.

Sumario

I. La Presidencia del Consejo de la Unión Europea. II. El programa de la Presidencia polaca. III. Los preparativos y el desarrollo de la Presidencia: la situación interna. IV. El impacto de los factores externos en el desarrollo de la Presidencia. V. Conclusiones.

I. La Presidencia del Consejo de la Unión Europea

La Presidencia del Consejo de la Unión Europea (UE), llamada también la Presidencia, es una responsabilidad de carácter institucional, una función política y al mismo tiempo un órgano interno del Consejo¹. Durante un periodo de seis meses el país miembro de turno ejerce la su dirección², llevando a cabo sus reuniones, buscando compromisos entre los Estados miembros (EEMM) y, a base de intermediación entre ellos, haciendo posible el proceso de toma de decisiones tanto de carácter político como legislativo.

Aunque muchos no se dan cuenta, los seis meses que dura la Presidencia es un tiempo muy duro para el Estado que la ejerce, no sólo porque implica muchísimo trabajo por su parte, sino también porque es el tiempo de la responsabilidad única sobre la dirección, el estilo y el ritmo de trabajo en el seno de la UE. Gracias a este mecanismo los Estados pequeños y medianos de esta organización tienen la posibilidad de convertirse en “grandes” durante medio año. Todo esto implica un enorme prestigio y la gran oportunidad de promocionar de modo multidimensional su propio país, pero no se debe olvidar que también es una verdadera prueba de la eficiencia y la eficacia de los órganos de la administración pública nacional.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa³, la Presidencia se practica a través de grupos predeterminados y compuestos por tres EEMM, que llevan durante dieciocho meses todas las formaciones del Consejo, con la excepción del Consejo de Asuntos Exteriores que sigue siendo presidido por el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR). En caso de necesidad, éste puede ser sustituido por un miembro del mencionado Consejo temático proveniente del país que ostenta en ese momento la Presidencia. Por otro lado, si en sus reuniones se discuten asuntos de la política comercial común, el AR se ve obligado a ser reemplazado por el ministro del país que lleva para ese periodo la Presidencia del Consejo de la UE.

El orden y la composición de los tríos se acuerda en base a una decisión tomada en el seno del Consejo Europeo por mayoría cualificada, teniendo en cuenta la gran variedad de los países miembros, el equilibrio geográfico, su tamaño y el tiempo que llevan en la UE. Gracias a este cambio, el modelo actual de la Presidencia del Consejo tiene rasgos de un sistema mixto, debido a que el liderazgo no se ejerce de manera totalmente aislada, sino que combina una presidencia fija con un mecanismo de trío⁴.

El programa de la Presidencia, preparado para el periodo de dieciocho meses, es el conjunto de los programas de cada uno de los EEMM del trío. Aunque no

¹ MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2010, p.251-254.

² Decisión del Consejo Europeo, de 1 de diciembre de 2009, relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo, Diario Oficial nº L 315 de 02/12/2009, p. 0050.

³ Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, Diario Oficial nº C 306 de 17 diciembre 2007.

⁴ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José: *Tratado de Lisboa: la salida de la crisis*, Madrid, Iustel, 2008, p. 211.

existe ningún procedimiento único para su preparación y, según la costumbre, es el Secretaría General del Consejo de la UE quién se ocupa de la elaboración de su versión final, es necesario consultarlo antes con los otros actores europeos, entre otros el AR o el Presidente de la Comisión Europea. Una vez elaborado, se presenta en forma de un sólo documento y tiene que ser aprobado por el Consejo de Asuntos Generales.

Según lo establecido en la Decisión del Consejo⁵ de 1 de diciembre de 2009, los EEMM, que forman el trío, pueden aprobar entre ellos otros acuerdos relativos a la organización de su periodo de liderazgo en el Consejo. Gracias a ésta, existe la posibilidad de que los países ejerzan una presidencia de modo conjunto a través de las formaciones fijas consultadas y acordadas anteriormente entre ellos. Por otro lado, debido a los posibles factores de carácter nacional u otras causas que pueden influir drásticamente sobre el trabajo de la Presidencia, se da la oportunidad, de acuerdo con las instrucciones y siempre a petición de la propia Presidencia, de que el representante del Estado, que será el siguiente en presidir el Consejo, asuma una parte de las responsabilidades de aquélla para velar por la continuidad del trabajo de este órgano tan importante de la Unión.

De todos modos, no se debe olvidar que el orden del los EEMM dentro de cada grupo también influye mucho, ya que el que abre el trío tiene más posibilidad de influir de modo significativo en el proceso de formación y elección de las actividades que van a ser emprendidas por él y por los siguientes miembros de su grupo, pero esto depende también de la eficiencia de este país⁶.

Tabla 1. El orden de las Presidencias hasta mediados de 2020

Estado miembro de la UE	Mes	Año	Página web
España	enero - junio	2010	eu2010.es
Bélgica	julio - diciembre	2010	eu2010.be
Hungría	enero junio	2011	eu2011.hu
POLONIA	julio - diciembre	2011	pl2011.eu
Dinamarca	enero - junio	2012	eu2012.dk
Chipre	julio - diciembre	2012	
Irlanda	enero - junio	2013	
Lituania	julio - diciembre	2013	
Grecia	enero - junio	2014	
Italia	julio - diciembre	2014	
Letonia	enero - junio	2015	
Luxemburgo	julio - diciembre	2015	

⁵ Decisión del Consejo, de 1 de diciembre de 2009, por la que se establecen las normas de desarrollo de la Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo, y de la presidencia de los órganos preparatorios del Consejo, Diario Oficial nº L 322 de 09/12/2009, pp. 0028 – 0034.

⁶ AMBROZIAK, Adam: *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzednika administracji publicznej, Varsovia, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 2011, p. 190.*

Países Bajos	enero - junio	2016	
Eslovaquia	julio - diciembre	2016	
Malta	enero - junio	2017	
Gran Bretaña	julio - diciembre	2017	
Estonia	enero - junio	2018	
Bulgaria	julio - diciembre	2018	
Austria	enero - junio	2019	
Rumanía	julio - diciembre	2019	
Finlandia	enero - junio	2020	

Fuente: Elaboración propia en base a la Decisión del Consejo, de 1 de enero de 2007, relativa al orden de ejercicio de la Presidencia del Consejo, Diario Oficial nº L 001 de 04/01/2007 pp. 0011 y 0012.

Entre el gran abanico de funciones de la Presidencia encontramos las dos más generales: la gestión, que consiste en la preparación y organización del trabajo y las reuniones del Consejo; y el liderazgo que aquélla ejerce tanto hacia los EEMM como hacia las otras instituciones europeas. Asimismo, consideramos necesario presentar y comentar de modo más amplio una lista que incluye cinco funciones esenciales de la Presidencia del Consejo⁷:

- *La gestión.* Es la principal función, que incluye las tareas relacionadas con la preparación de la agenda de trabajo del Consejo y sus reuniones, tanto formales -que están dedicadas a discutir temas de actualidad-, como informales -cuyo fin es el de intercambiar puntos de vista sobre temas de largo plazo-. Ambas labores se celebran no sólo en Bruselas sino también en Luxemburgo y en el país de la Presidencia, incluidas las reuniones de alto nivel, como las del Consejo Europeo o las cumbres con los líderes de terceros países. Además, dentro de este cupo encontramos la presidencia de las diversas formaciones del Consejo, el establecimiento del orden del día y la planificación de su desarrollo, así como la coordinación y la cooperación con la Secretaría General del Consejo y el Comité de Representantes Permanente de los EEMM (COREPER).

- *La planificación.* Esta función está relacionada con la organización del trabajo del Consejo a largo plazo, estando involucrado, por tanto, con la preparación de las principales líneas de acción y las metas a alcanzar durante todas y cada una de las Presidencias del trío.

- *La mediación.* Se basa en acordar diferentes puntos de vista y posiciones presentadas por los EEMM en busca de un compromiso, respetando al mismo tiempo la regla de neutralidad por parte del país que preside este órgano europeo. Después del año 2007, el papel de esta función cambió, debido a la introducción de la figura del Presidente del Consejo Europeo y del AR así como a ciertos cambios en el proceso de toma de decisiones.

⁷ BARCZ, Jan: *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej: podstawy prawne i ramy instytucjonalne wraz z podstawowymi dokumentami*, Varsovia, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, 2010, pp. 55-67; JESIEN, Leszek: *Prezydencja Unii Europejskiej. Zinstytucjonalizowana procedura przywództwa politycznego*, Varsovia, PISM, 2011, pp. 107-118; JASKÓLSKI, Zbigniew: *Struktura i funkcje prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, en CZACHÓR, Zbigniew, TOMASZYK, Mikołaj: *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej - doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, Poznań, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, 2009, pp. 52-56.

- *La cooperación con otros órganos de la UE.* Consiste en la representación del Consejo de la Unión dentro del marco institucional europeo. Esta función se refiere sobre todo al diálogo de éste con el Parlamento Europeo (PE)⁸ y la Comisión así como al proceso europeo de toma de decisiones. Igual que en el caso de la mediación, esta también fue modificada con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, haciendo que desde entonces la Presidencia sea responsable de la cooperación con los parlamentos nacionales de los EEMM.

- *La representación en las relaciones exteriores.* Históricamente, el representante de la Presidencia de turno representaba al Consejo en el ámbito internacional. Desde entonces, igual que en el caso de las dos funciones anteriores, su carácter cambió drásticamente. A día de hoy, la Presidencia sólo y exclusivamente representa al propio Consejo, ya que es el AR quien encarna a la Unión en sus relaciones con el mundo exterior, existiendo además la figura del Presidente del Consejo Europeo.

- *Las funciones de carácter simbólico.* La institución de la Presidencia, a menudo utilizada por los propios gobiernos para mejorar su imagen frente a sus ciudadanos, es, sobre todo, una posibilidad de promocionar el propio país así como una oportunidad de marcar la posición y el papel que éste quiere jugar en el ámbito europeo.

II. El programa de la Presidencia polaca

Fue en la segunda mitad de 2007 cuando Polonia empezó los preparativos para presidir el Consejo. En el año 2008 estableció el órgano Plenipotenciario del Gobierno para la preparación de los órganos administrativos gubernamentales y el ejercicio de la Presidencia en el Consejo. Aunque se creó esta nueva figura, durante toda la Presidencia, el Departamento de Coordinación de la Presidencia polaca del Consejo de la UE del Ministerio de Relaciones Exteriores polaco siguió siendo responsable de la coordinación de todos los asuntos relacionados con ella a nivel central, obviamente con la participación en su trabajo de los demás ministerios y sus oficinas centrales.

A principios de mayo de 2011, el gobierno aprobó el programa⁹ de su Presidencia, cuyo objetivo principal era fomentar el crecimiento económico y fortalecer la unión

⁸ El Consejo de la Unión Europea puede presentar sus opiniones al Parlamento a través de las consultas y por escrito. Si se trata de la primera opción, el Consejo es normalmente representado por la Presidencia. Existe la posibilidad de que, por consentimiento, en su nombre hable también otro miembro del trío, la siguiente Presidencia o el Secretario General del Consejo. En el caso de la consulta en las comisiones parlamentarias esta labor puede ser también ejercida por los altos funcionarios de la Secretaría General, siempre y cuando reciban antes el permiso de la propia Presidencia. En estas situaciones, el CAE está naturalmente representado por el Alto Representante, que según la necesidad también puede ser sustituido, sea por su representante proveniente del país que ostenta en este momento la Presidencia, altos funcionarios del Servicio Europeo de Acción Exterior o el Secretario General del Consejo de la UE.

⁹ TUÑÓN, Jorge: "Crónica de la Acción Exterior de la Unión Europea", en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, enero-diciembre 2011. Ver <http://www.reei.org/lareei/>, última fecha de consulta 4 de marzo de 2012.

política de la UE. Mientras tanto, todas las propuestas fueron divididas en tres grupos temáticos principales¹⁰:

a) La integración europea como fuente de crecimiento

El principal objetivo de las propuestas pertenecientes a este grupo era el fomento del desarrollo económico de la Unión, no sólo a base de las distintas reformas de las finanzas públicas y la reducción del déficit presupuestario sino también a través de la profundización del Mercado Único, el aprovechamiento más eficaz del presupuesto europeo, el fomento de la competitividad y las negociaciones y nuevos acuerdos comerciales con terceros países. El gobierno polaco formuló también la propuesta de crear un modelo europeo de crecimiento y subrayó la enorme necesidad de garantizar el bienestar de las sociedades europeas. Todo esto en relación con el aumento de la competitividad de la UE al nivel mundial, por lo que aparte de las medidas tomadas hasta ahora, se debía aplicar esfuerzos adicionales, según él.

Otro tema muy importante dentro de este grupo fue la negociación del presupuesto para la perspectiva financiera 2014-2020, que comenzó durante el mandato de la Presidencia polaca. Desde el punto de vista polaco, el presupuesto¹¹ y su nueva programación deberían servir para realizar los objetivos marcados en la *Estrategia 2020* así como para no desfavorecer a los nuevos EEMM. Su objetivo era convencer al resto de los países de que no se deberían reducir los presupuestos de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión, manteniendo su actual forma. Cualquier cambio en este ámbito dañaría a toda la UE, disminuyendo su competitividad en el sentido global.

Por un lado, se proponía mantener la Política de Cohesión como una de las fuentes básicas del aumento de la competitividad de la Unión y modernizar la Política Agrícola Común (PAC), mientras que, por el otro, se buscaba completar y profundizar la construcción del Mercado Único a través de un mayor desarrollo del sector de los servicios electrónicos, la eliminación de las barreras para la realización de las transacciones transfronterizas y seguir trabajando en la reducción de los precios de itinerancia. Asimismo, se subrayó la importancia de mejorar la situación de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME), facilitándoles el acceso al capital externo, fomentando su acceso a los mercados de capital y/o apoyar su actividad en los mercados de terceros países, y se puso especial énfasis en la necesidad de finalizar los trabajos acerca de la creación del sistema común de patentes, de manera que sea barato, fácil de manejar y disponible para todas las empresas europeas.

Por último, se demostró la gran importancia del potencial intelectual y científico y su aprovechamiento. Dentro del marco de este tema, se propuso estimular la innovación, apoyar el desarrollo del Espacio Europeo de Investigación, fomentar la cooperación de las entidades académicas con el entorno empresarial, promocionar

¹⁰ Para un estudio más detallado sobre objetivos de la Presidencia polaca véase http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/o_prezydencja/programme_of_the_polish_presidency_of_the_council_of_the_eu.pdf, última fecha de consulta 29 de febrero de 2012.

¹¹ Durante la Presidencia polaca en el Consejo de la UE comenzó el largo proceso de la aprobación del presupuesto europeo, lo que implica que a estas alturas no hubo posibilidad de hablar acerca de las cuotas exactas sino solamente sobre la estructura de éste.

la movilidad de la gente joven fortaleciendo de este modo al capital intelectual de Europa, así como fomentar las sinergias y la cohesión entre las distintas políticas y las iniciativas de la UE.

b) Una Europa más segura: los alimentos, la energía, la defensa

Según el gobierno polaco, una Europa más segura implica el fortalecimiento de la seguridad europea en los distintos ámbitos. Dentro del marco de la seguridad económica, la Presidencia propuso reforzar la gobernanza económica europea mediante el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la regulación y supervisión más estrecha de los mercados financieros así como la reducción de los efectos negativos de la crisis sobre los mercados.

Su segundo ámbito de interés fue la seguridad energética y la creación de su base para un futuro desarrollo. En su programa manifestó la necesidad de aplicar medidas para poder fortalecer la posición de la propia UE frente a los productores, consumidores y los Estados transitorios de los recursos energéticos. Todo esto, según la Presidencia, permitiría un ahorro elevado, creando mejores condiciones para el desarrollo económico de la UE.

La siguiente propuesta fue la reforma de la PAC para fomentar de este modo la seguridad alimentaria y permitir el desarrollo multifuncional de la agricultura y las zonas rurales. El gobierno de Donald Tusk previó también culminar la fase de preparación de una nueva normativa, cuyo objetivo era mejorar la protección de las fronteras exteriores¹², y también habló del fortalecimiento de FRONTEX. Por último, se subrayó la posibilidad de fortalecer las capacidades militares y civiles de la Unión y el apoyo a las actividades en relación con el diálogo directo entre la UE y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

c) Una Europa que se beneficia de la apertura

Dentro del marco de las propuestas presentadas en este grupo temático, la Presidencia buscaba fortalecer la posición global de la UE a través del apoyo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Se propuso extender la zona de influencia por lo que se refiere a los valores y las regulaciones europeas a través de la promoción de las soluciones comunes en el foro internacional, la construcción y la profundización de las relaciones con los socios estratégicos, las sucesivas ampliaciones de la Unión, el fomento de la cooperación con los países vecinos así como profundización de la política de desarrollo. Por otro lado, se subrayó la necesidad de la construcción y/o desarrollo de las zonas de libre comercio con los países de la Asociación Oriental¹³, el avance o la finalización de las negociaciones con Ucrania y Moldavia sobre los acuerdos de asociación, una mayor estabilización y democratización en el ámbito de vecindad y los avances en la liberalización de los visados.

La primavera árabe tampoco pasó desapercibida en la UE, lo que tuvo sus reper-

¹² SROKA, Anna: "Las Luces y sombras de la Presidencia polaca del Consejo de la UE", en *Revista Real Instituto Elcano*, 2012, nº 94, p. 19.

¹³ Para el estudio más detallado véase WOLCZUK, Katarzyna: "Perceptions of, and Attitudes towards, the Eastern Partnership amongst the Partner Countries' Political Elites", en *Eastern Partnership Review*, 2011, nº 5.

cusiones en el programa del gobierno de Polonia. Éste apoyó plenamente que las transiciones de Túnez, Egipto y Libia se realizaran de modo totalmente democrático, la construcción de las estructuras del Estado de Derecho, hablando también de la cooperación basada en la asociación y el fortalecimiento de la Justicia y la lucha contra la corrupción.

Otro tema muy importante fueron las ampliaciones de la UE. La Presidencia polaca quiso, durante su mandato, finalizar las negociaciones y firmar el Tratado de Adhesión de Croacia, continuar las negociaciones con Turquía, hacer posible avanzar de modo significativo en las negociaciones de adhesión de Islandia, y, de la misma manera, apoyaba las aspiraciones europeas de los países de los Balcanes Occidentales. Al mismo tiempo, el gobierno quiso establecer un nuevo marco de cooperación entre la UE y Rusia e impulsar las negociaciones de cara a la futura firma de un acuerdo bilateral. La Presidencia sería también la encargada de impulsar la elaboración de las conclusiones y acuerdos dentro del marco de la actual ronda de negociaciones comerciales multilaterales en la Organización Mundial del Comercio (OMC), buscando, de este modo, su posible finalización.

III. Los preparativos y el desarrollo de la Presidencia: la situación interna

La Presidencia en el Consejo de la Unión es una enorme oportunidad de fortalecer el sistema nacional de coordinación de la política europea. En el caso de Polonia, el inicio del proceso de los preparativos para presidir esta institución europea se ejecutó de modo paralelo a la ratificación del Tratado de Lisboa, lo que dificultó la preparación y añadió un ambiente de incertidumbre acerca de cómo ejercer la Presidencia. Se supone que esta fase implica la realización de un amplio debate público sobre las prioridades de la política exterior del país. El fin de dicho debate es desarrollar las bases y los principios de la política europea del Estado durante el periodo del intenso trabajo en el Consejo, ya que su eficacia depende de un estudio multifacético de todos sus aspectos¹⁴.

Desafortunadamente, en el caso de Polonia el alcance de ese debate fue muy modesto, limitándose al entorno de la administración estatal y teniendo un carácter sectorial bastante estrecho, reflejándose en la falta de apertura a la opinión pública, la renuncia a las consultas con otros interlocutores sociales y la relativa poca transparencia de la administración polaca¹⁵. Especialmente preocupante fue también la escasa discusión acerca de los objetivos de la Presidencia, incluyendo sus prioridades. Todo esto para reducir el posible conflicto entre el partido gobernante y la oposición, ya que este tipo de acontecimientos internos podría desestabilizar los preparativos de ésta así como dañar la imagen de la administración nacional, tanto al nivel interno como externo.

¹⁴ ŚWIĄTKOWSKA, Joanna: *Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej –szanse i wyzwania*, en MIKUCKA-WÓJTOWICZ, Dominika: *Przeszłość – Teraźniejszość – Przyszłość. Problemy badawcze młodych politologów*, Cracovia, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2010, p.1085.

¹⁵ GROSSE, Tomasz: *Stracona szansa wzmocnienia systemu? O czynnikach osłabiających polską Prezydencję w Radzie Unii Europejskiej*, en BARTŁOMIEJSKI, Robert, KOWALEWSKA, Dorota, PODGÓRZAŃSKA, Renata: *Prezydencja, jako wyzwanie dla Polski oraz szansa promocji jej interesów w Unii Europejskiej*, Szczecin, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 2011.

Los objetivos del programa elaborado mostraron una cierta reducción de las ambiciones nacionales del gobierno polaco, optando por la realización de la agenda europea, lo que tampoco puede considerarse como un hecho totalmente negativo. Las propuestas del ejecutivo polaco tuvieron un carácter bastante general, pero al mismo tiempo fueron ambiciosas, permitiendo de este modo realizar distintas actividades e iniciativas en varios sectores de las políticas europeas, mientras que el resto de las prioridades tuvieron un carácter más simbólico en este proceso¹⁶. Aunque el programa presentado permitía una cierta flexibilidad en la actuación, fue criticado por la oposición nacional debido, en su opinión, a la no inclusión de los temas más importantes para el interés nacional así como su poca claridad.

Las elecciones celebradas el 9 de octubre de 2011 también afectaron al ejercicio de la Presidencia polaca. Aunque ésta estuvo presente en los programas electorales de los distintos partidos, y, al mismo tiempo, fue utilizada como una herramienta de promoción y marketing por parte del gobierno, la propia campaña electoral eliminó a la Presidencia del espacio público casi por completo. Esta situación creó, en general, un ambiente de incertidumbre, de posible desestabilización y falta de continuidad en el trabajo del Consejo.

Tras su victoria electoral, la Plataforma Cívica recibió muy buena prensa en toda Europa. El resto de los países miembros de la UE, independientemente de sus opciones políticas y sabiendo que, en estos momentos, cualquier tipo de cambio haría el trabajo del Consejo aún más difícil, se mostraron contentos con el resultado de las elecciones en Polonia. Al mismo tiempo, se reconoció plenamente la importancia de una postura enérgica y la necesidad de más solidaridad en Europa, por las que apostaba el gobierno de Donald Tusk.

Por último, cabe mencionar la decisión del Jefe de gobierno polaco del 1 de enero del 2012, por la que decidió renovar una parte de su gabinete. Este cambio en la composición del ejecutivo tuvo un impacto no sólo sobre el trabajo de los propios ministros y sus funcionarios al nivel nacional sino también hizo que las dieciseis reuniones ministeriales del Consejo, que quedaban, se vieran afectadas. De todos modos, gracias a la falta de traslado de la realidad política nacional al ámbito europeo y al trabajo del gobierno polaco en el seno del Consejo, se pudo formar una buena y proeuropea percepción de este país en el resto de la UE¹⁷.

IV. El impacto de los factores externos en el desarrollo de la Presidencia

Entre los factores que influyeron en la Presidencia polaca se encuentran también los de carácter externo. Por desgracia muchos de ellos afectaron de modo negativo a su ejercicio, debilitando su eficacia y eficiencia en los distintos ámbitos. Primero, los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa redujeron significativamente el abanico de actuación de la Presidencia dentro del marco europeo. Segundo, la primavera árabe y la crisis económica también dejaron su huella en el ejercicio de ésta.

¹⁶ KAROLEWSKI, Ireneusz, SUS, Monika: *The Polish EU Council Presidency: Poland as a mediator*, library.fes.de/pdf-files/id/08255.pdf, última fecha de consulta 06 de marzo de 2012, p. 2.

¹⁷ SROKA, Anna: "Las luces y sombras...", op.cit.", p. 20.

En el caso de las revoluciones árabes su margen de actuación se vio afectado por la figura del AR¹⁸, Catherine Ashton. En el caso de la crisis económica, Polonia, como un país que se encuentra fuera de la zona euro, tuvo un papel limitado en la gestión de la situación económica actual de la eurozona. El liderazgo franco-alemán no permitió, en gran medida, proponer nuevas soluciones a esta difícil realidad. Aún con eso, el gobierno polaco llegó a aprobar, medio año antes de lo previsto, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento con el objetivo de una mayor disciplina presupuestaria y la mejora de la gobernanza económica europea. También se abogó por un enfoque mucho más solidario y sólido para solucionar la crisis. De todos modos, el impacto real de las decisiones adoptadas fue limitado, pero esto se debe, sobre todo, al nivel del problema con el que se encontró toda la UE.

La siguiente cuestión fue el tema de la promoción de la buena imagen del país y la mejora de la percepción sobre la diplomacia polaca. Como resultado de esta línea, el gobierno de Polonia recordó la necesidad de la solidaridad europea y de más unión, sobre todo, en estos tiempos difíciles. Aunque esta postura funcionó y Polonia recibió un fuerte aplauso a nivel europeo, esta acción redujo el alcance real de sus negociaciones, limitando su capacidad de defender los intereses nacionales y los distintos proyectos presentados en su programa. Faltó también un sistema más integrado de su actuación que reuniera mejor las distintas actividades que se llevaban a cabo en los distintos niveles así como que subordinara su estrategia política de modo más unificado¹⁹. Todo esto nos lleva a la conclusión que, quizás, el gobierno se centró demasiado en el aspecto de creación de una buena imagen, en lugar de fomentar los esfuerzos para defender sus intereses nacionales en la política europea. También debemos subrayar el hecho de que tampoco se ha utilizado mucho la figura del presidente del Estado. Según la Constitución polaca, una de sus responsabilidades como la cabeza del Estado es la de representar al país en las relaciones exteriores, por lo que pudo intervenir de modo más activo en el proceso de apoyo y fortalecimiento de la posición de la Presidencia polaca durante su mandato.

Por otro lado, cabe mencionar que Polonia no es uno de los jugadores más importantes en el escenario de la UEa. Tampoco dispone de un sistema de coordinación de la política europea, presentando así ciertos rasgos de debilidad, lo que reduce aún más sus oportunidades de éxito en el seno de la Unión. Estos hechos fueron otros factores, por el que la Presidencia polaca no logró un aumento significativo de su prestigio en el ámbito europeo. Uno de los ejemplos más claros de esta situación fue el tema de la UE a dos velocidades. Hubo también otros asuntos del ámbito de la política exterior que se quedaron parados, pero no por la culpa de la propia Presidencia. Entre ellos se encuentran la incompleta adaptación de Rumanía y Bulgaria en el espacio Schengen, bloqueado por otros países miembros, o la conclusión de las negociaciones del acuerdo de asociación de la UE con Ucrania.

¹⁸ Para el estudio más detallado sobre el papel de la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad véase: KADDOUS, Christine: *Role and position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty*, en GRILLER, Stefan, ZILLER, Jacques *The Lisbon Treaty: Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Viena, Springer, 2008, pp. 205-222.

¹⁹ SKOCZEK, Joanna: *Administracja polska w procesie przygotowań do przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*, en CZACHÓR, Zbigniew, TOMASZYK, Mikołaj: *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej - doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, Poznań, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, 2009.

Un tema en el que influyó la falta de prestigio fue el Eastern Partnership, donde no se llegó a lograr ciertos objetivos presentados en el programa polaco. La falta de su desarrollo se debió sobre todo a las diferencias entre los EEMM y la situación actual, que colocó este proyecto en un segundo plano, disminuyendo el interés general por esta política. Por el desfavorable clima europeo no se tomaron las esperadas decisiones, lo que disminuyó el interés de algunos países vecinos en este proyecto -este fue el caso de Bielorrusia y Ucrania-, y hizo que los esfuerzos polacos, en este ámbito, terminaran en desilusión o incluso fracaso, al menos por ahora.

No obstante, también podemos mencionar aquí los proyectos en los que se tuvo éxito, como la adopción de la declaración sobre el Fondo Europeo para la Democracia. Esta fue una iniciativa propia del gobierno polaco, presentada en enero del año 2011 por su ministro de Asuntos Exteriores, Radosław Sikorski. Es un tipo de respuesta a los acontecimientos en Bielorrusia y la primavera árabe. Su objetivo es crear herramientas que permitan el uso eficiente de los fondos de la UE para apoyar las transiciones y otros procesos democráticos de los países vecinos de la Unión. También la Declaración de Cracovia, por la cual se comprometió a las instituciones de la UE y a sus EEMM a que adopten nuevas medidas para promover el Mercado Único Europeo. Sus principales demandas fueron introducir la Carta Europea de Cualificaciones Profesionales, facilitar la actividad económica transfronteriza, desarrollar el comercio electrónico y mejorar la comunicación con los ciudadanos.

Entre otros éxitos de la Presidencia polaca se encuentran también la aprobación del presupuesto para el año 2012, el significativo progreso en el trabajo de los patentes, la firma del tratado de adhesión de Croacia, la representación de la UE en las reuniones con terceros países o un avance significativo en la realización del programa de asociación con países como Moldavia o Georgia, aunque no olvidemos que todos estos temas fueron directa o indirectamente del interés común de los EEMM de la Unión.

Como resultado de todos los factores presentados, la actividad de la Presidencia polaca en el Consejo se vio en muchos casos reducida a la realización de la agenda europea. Todo esto implicó una posición más pasiva a las nuevas iniciativas europeas. La verdad es que el conocimiento por parte de los funcionarios y los expertos no era suficiente. Faltaron más decisiones valientes y oportunas a nivel político, lo que distrajo a los líderes europeos, haciendo que la mayoría de las prioridades y los temas presentados y apoyados por la Presidencia polaca fueran relegados a un segundo plano o pasaran desapercibidos.

Tabla 2. La Presidencia polaca en números:

Resumen de los seis meses de la Presidencia polaca en el Consejo de la UE	
184 días	duración de la Presidencia
Alrededor de 1.200	expertos y funcionarios
400	proyectos culturales en el extranjero
30	idiomas traducidos
1160	traductores (360 en el país, 800 en Bruselas)
Alrededor de 30.000	delegados que asistieron a las reuniones en Polonia

2.150	periodistas acreditados
452	reuniones en Polonia
1.940	reuniones en Bruselas
20	consejos y reuniones informales de los ministros de la UE
30	conferencias ministeriales
300	reuniones de los expertos
793.000	kilómetros recorridos por la flota de la Presidencia
31.000	fans de la Presidencia en Facebook
328.000	visitas al canal de la Presidencia en YouTube
200.000	botellas de agua consumidas (90.000 en Bruselas)
230 kg	peso de los bombones consumidos

Fuente: Elaboración propia a base de la <http://pl2011.eu/en/content/half-year-polish-presidency-figures>, última fecha de consulta 4 de marzo de 2012

V. Conclusiones

El análisis de la Presidencia polaca en el Consejo de la UE a lo largo de este artículo nos ofrece una serie de conclusiones muy relevantes. Primero, la mayor parte de lo que sucede durante el mandato de la Presidencia está de algún modo predeterminado. La verdadera prueba para el país que ostenta la Presidencia es la capacidad de responder adecuadamente a las distintas situaciones que no se pueden predecir antes de su comienzo. En el caso polaco, hubo ciertos factores de carácter interno y externo que disminuyeron de modo significativo las capacidades de actuación del gobierno de Donald Tusk durante su mandato en el Consejo de la Unión. Entre las más importantes se encuentran la crisis económica de la zona euro, las revoluciones en los países del Norte de África, la renovación de una parte del gobierno tras las elecciones parlamentarias polacas y la falta de un amplio debate sobre las bases y los principios de la política europea de este país durante la Presidencia.

La preparación de las prioridades presentadas dentro del programa de la Presidencia también provocó ciertas dudas. Las propuestas del gobierno polaco tuvieron un carácter relativamente general, lo que conllevó a una cierta reducción de las ambiciones nacionales. Como se mencionó anteriormente, tampoco hubo un debate público amplio sobre la política europea que se iba a defender durante la Presidencia, mientras que el debate realizado se vio limitado al entorno de la administración estatal.

La institución de la Presidencia es también una gran oportunidad para reformar y fortalecer el sistema nacional de la política europea, lo que no sucedió en el caso polaco. No se introdujeron grandes cambios a nivel político, a nivel estratégico u organizativo. Teniendo esto en cuenta, se considera que es necesario que Polonia refuerce su sistema nacional de la coordinación de la política europea.

En cuanto a la promoción y la mejora de la imagen del propio país, la Presidencia cumplió con su objetivo. Polonia fue reconocida como un Estado miembro plena-

mente proeuropeísta que apoya la idea de la integración. Incluso en las opiniones de los políticos y eurodiputados provenientes de toda la UE se pudo observar cierta tendencia a su favor. En general, la Presidencia fue recibida y valorada de modo muy positivo. A Polonia se le consideró un país dinámico, capaz de liderar, particularmente, a los nuevos EEMM. Esta situación fortalece su figura en el escenario europeo haciendo que en las futuras negociaciones en el seno de la Unión, probablemente, sus postulados sean más visibles. Todo esto supone también cierta facilidad en cumplir los objetivos y los intereses nacionales en el ámbito europeo en el futuro.

No olvidemos que los seis meses de la Presidencia son un periodo extremadamente corto en la vida comunitaria. Muchas veces, es imposible lograr un cambio significativo, no sólo en el proceso legislativo, sino también en el político y que al mismo tiempo éste sea reconocido como un logro de una Presidencia en concreto. Debido a todo esto, es casi imposible llevar un proyecto desde el principio hasta el final. Aún así, Polonia logró demostrar que es un socio de confianza, capaz de actuar en la realidad comunitaria. En este sentido, quizás el logro más importante en el caso de su Presidencia no fue la adhesión de Croacia a la UE ni la aprobación del presupuesto para el año 2012 sino el papel de intermediario que ha ejercido y el entusiasmo logrado a través de sus acciones y la postura presentada, haciendo posible un consenso europeo en los difíciles tiempos de la Presidencia polaca.

De cualquier modo, la institución de la Presidencia no es solamente un listado de éxitos y fracasos sino una enorme inversión en el proceso de posicionamiento de un país en el mapa europeo. Mientras tanto, la cuestión clave, pase lo que pase, es la de seguir fortaleciendo la postura del Estado en la integración europea. En este sentido, la finalización del mandato en el Consejo no debería cambiar las conductas aprobadas anteriormente, haciendo que éste baje su guarda ya que en la realidad europea es muy fácil perder la buena reputación y al mismo tiempo muy difícil recuperarla.

Una organización para afrentar la complejidad: el coste estratégico de la no-OTAN para Europa en un contexto de incertidumbre

• José Díaz Toribio

Licenciado en Historia Moderna por la Universidad de Granada. Master en Administración y Dirección de Empresas (MBA), ICADE, Universidad Pontificia Comillas de Madrid. Doctor en Paz y Seguridad Internacional y Director Financiero del grupo de empresas MECAFA.

PALABRAS CLAVE:

OTAN
EUROPA
COSTE ESTRATÉGICO
CONTEXTO DE INCERTIDUMBRE

KEY WORDS:

NATO
EUROPE
STRATEGIC COST
CONTEXT OF UNCERTAINTY

Resumen

Si pensamos como europeos hay dos procesos principales que nos sitúan en el mundo, el proyecto de integración europea y el vínculo atlántico. Ambos se relacionan, pero también se discuten. Este artículo habla de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la manifestación más importante del vínculo atlántico. Exactamente aborda una cuestión que ha de tomarse en consideración en cualquier debate sobre su futuro: el coste estratégico de su desaparición. Desde una perspectiva europea trata de evaluar dicho coste en función de cuanto propone el pensamiento favorable a su desaparición, pero también, y fundamentalmente, desde el efecto que la No-OTAN tendría en el conjunto del sistema de seguridad europeo, teniendo presente las características singulares y específicas de nuestro entorno de seguridad, que queda bien definido en este artículo, como de incertidumbre. Las conclusiones finales demuestran que la No-OTAN significaría para Europa menor adaptación al contexto de seguridad global, un incremento importante de la incertidumbre general, además de importantes costes geoestratégicos.

Abstract

When we think as Europeans we identify two principal processes that place us in the world, the European integration and the Transatlantic Link. These processes are related between them, but are discussed at the same time. This article deals with NATO, the most important manifestation of Transatlantic Link. It addresses exactly an issue to be taken into account in a debate focused on its own future: the strategic cost of its disappearance. It studies, from a European perspective, the cost of a NATO's hypothetical disappearance according to the favorable thought to its disappearance, and mostly, the effect of non-NATO would have on the whole European security system, bearing in mind the characteristics unique and specific of our security environment, which is well defined in this article, as a context of uncertainty. The final conclusions show that the disappearance of NATO would mean lower adaptation to the context of global security, a significant increase in the overall uncertainty, in addition to important geo-strategic costs to Europe.

Sumario

I. Introducción. II. ¿Cómo calcular el coste estratégico de la No-OTAN?: Las lógicas de superación de la OTAN. III. Adaptarse a la incertidumbre. IV. El coste de la No-OTAN en medio de la incertidumbre. V. Conclusiones.

I. Introducción

Explica Clausewitz en su relato de la campaña napoleónica de 1812 en Rusia que la victoria final rusa no se produjo de acuerdo con el plan inicial de campaña de los generales del zar Alejandro. Lloyd George, a la sazón ministro de economía británico, según narra Martin Gilbert¹, declaró en la Cámara de los Comunes, el día 23 de julio de 1914, que confiaba plenamente en los arbitrajes sensatos para regular las controversias entre naciones. Esa misma noche, el gobierno austriaco entregaría su ultimátum a Serbia, que a la postre sería el detonante de la Gran Guerra. En ambos casos los desenlaces últimos no se produjeron de acuerdo con las previsiones realizadas. Movimientos tácticos militares imprevisibles condujeron en el primero a la victoria y en el segundo los derroteros diplomáticos más inesperados llevaron a las naciones europeas al desastre.

La incertidumbre, en sus múltiples facetas, nos habla siempre de situaciones difíciles de controlar. Mas, a la par, el espíritu humano ha tenido la inclinación por aprehenderla, siendo esto, quizás, una de las mejores expresiones de su afán por racionalizar lo incierto. En los mismos años en que se combatió en los campos de batalla europeos, Albert Einstein formula la Teoría de la Relatividad General, tratando de comprender también un universo desconocido. En 1927, el también físico alemán, Werner Heisenberg, daba a conocer el principio de incertidumbre (elemento básico de la mecánica cuántica) según el cual tampoco es posible determinar a priori el movimiento de las partículas que componen la materia. En lo inmensamente grande, y en lo más diminuto de cuanto constituye todo lo que nos rodea, se demostraba que era imposible encontrar una única fuerza motora, mecánicamente determinante de todos los comportamientos. Sin embargo, el esfuerzo por entender la incertidumbre ha contribuido a crear una razón nueva, más flexible, abierta y versátil.

En el campo de las relaciones internacionales siempre se ha dicho que sin un enemigo común las alianzas no perduran, es decir, se desvanecen si les falta un potente motivo unificador. El fin de la Guerra Fría, la Guerra de Irak y la de Afganistán, y ahora la crisis económica, son sucesos que para muchos demuestran que en la vida de la OTAN se está empezando a manifestar también este axioma. Desde nuestro punto de vista se debería aplicar una razón más flexible para comprender en su conjunto la utilidad de esta organización en un contexto dominado por la incertidumbre, en el que no existe esa fuerza cohesionadora única. Por ello ha de ser desarrollado un razonamiento que evalúe esa utilidad de acuerdo a factores y elementos de nuestra seguridad, que son complejos y muy diversos. La fase inicial de este proceso intelectual debe ser calcular el coste estratégico de la No-OTAN, algo que de manera sintética abordamos en este artículo.

En los últimos quince años la OTAN ha sido objeto de una presión creciente, en forma incluso de planteamientos sobre su razón de ser. Genéricamente podemos hallar desde análisis técnicos hasta manifestaciones extraordinariamente viscerales en torno a este asunto. Estos debates, junto al desarrollo de algunos procesos históricos como la frustrante misión en Afganistán, han generado bastante confusión sobre el porvenir de la organización. Es cierto que la argumentación es a veces imprecisa²,

¹ GILBERT, Martin: *La Primera Guerra Mundial*, Madrid, Esfera de los Libros, 2004.

² Por ejemplo, se habla de divergencia de intereses entre europeos y americanos, sin definir exactamente cuáles son unos y otros, y si estos fueran consensuados, es decir, en el hipotético caso de

pero las características de este debate no deben hacernos olvidar que la necesidad de legitimación de la OTAN no acabó con la desaparición del Pacto de Varsovia y de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), la ampliación al Este de Europa o la redacción de sucesivos conceptos estratégicos. La función teórica sobre esta organización, si cabe, debe reforzarse tras la experiencia de Afganistán y la dificultad para mantener compromisos importantes en medio de la crisis económica.

Afganistán ha tenido y sigue haciéndolo la capacidad de arrastrar el discurso sobre su esencia hacia unas metas teóricas a las que se llega a partir del análisis de una sola misión. El Concepto Estratégico de Lisboa (2010) no extendió las discusiones hacia cuestiones fundamentales³ y no da respuesta intelectual a muchos interrogantes generales. Además hemos de tener en cuenta las inacabadas iniciativas –teóricas, pero también prácticas- emprendidas durante el último decenio para encajar el proyecto europeo en la OTAN, con un sinfín de problemas no resueltos⁴.

En este artículo buscaremos un análisis teórico formulado desde la perspectiva del conjunto de la seguridad europea. Como es obvio, partimos de la existencia real de esa perspectiva, que va más allá de la que expresan las instituciones de la UE, y por supuesto del papel protagonista que actualmente detentan los Estados. Intentaremos exponer brevemente el coste de la No-OTAN, concibiendo este ejercicio como un ensayo inicial que sirva para empezar a visualizar la utilidad de la organización en nuestro presente.

II. ¿Cómo calcular el coste estratégico de la No-OTAN?: Las lógicas de superación de la OTAN

Creemos que lo contrario de abrazar maximalismos y buscar orientaciones reduccionistas es aceptar la complejidad e incluirla como parte sustancial de nuestros análisis. Mediante esta actitud consideramos que es más idóneo – y más

que se pueda enarbolar una bandera común que identificara a toda Europa, tampoco se nos dice qué proporción de los mismos divergen o cuáles convergen

³ A su vez da lugar a algunos estudios sobre los principios estratégicos a adoptar en el nuevo texto, tal y como proponen Gülnur AYBET y Rebecca R. MOORE en *NATO in search of a vision* Washington, Georgetown University Press 2010, sobre la lógica de la estructura que deberá contener, tal y como propone Félix ARTEAGA en “El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN. Lógica y estructura”, en *Real Instituto Elcano*, ARI, nº 2, 2010. Finalmente a tal fin se dedicó también un esfuerzo colectivo de la RAND CORPORATION, que aglutinó diversas aportaciones para analizar los posibles itinerarios que podía seguirse en la elaboración del documento.

⁴ Thierry Tardy hablaba en « L'Union Européene et l'OTAN dans la gestion de crise: Opportunités et limites d'une relation déséquilibrée », en *Recherches et Documents*, nº 32, 2008, mientras que Rafael Bardají se refería a la necesidad de poner en orden el interior de las dos casas: en *What the EU and NATO can do for each other?*, Madrid, GEES, 2008, GEES, comentario nº 952 (disponible en www.gees.org/articulos/what_the_eu_and_nato_can_do_for_each_other_5418). Otras obras que tratan de la relación entre OTAN y UE, y que nos gustaría destacar son AAVV: *El Vínculo Transatlántico tras la Guerra de Irak*, Madrid, GEES, monografía 77, 2005; CARTAGENA NÚÑEZ, Ignacio: *La OTAN, la UE y el Vínculo Transatlántico*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuadernos de Estrategia nº 129, 2004, y GARCÍA CANTALAPIEDRA, David: *¿Hacia una nueva relación Transatlántica? Una primera aproximación*, Madrid, UNISCI PAPERS, 2005 (disponible en www.ucm.es/BUCM/revistas/cps/16962206/archivos/UNIS05052300021.pdf).

cercano a los intereses reales de nuestra sociedad- contemplar el coste de la No-OTAN, antes que apelar exclusivamente a objetivos comunes. Proponemos como modelo de trabajo, que empleamos en el estudio de la OTAN, pero que es aplicable a otros escenarios, el cálculo de dicho coste en función a lo que la organización hace -y dejaría de hacer, por tanto-, y lo que las alternativas que propugnan su superación ofrecen. Ello nos obliga a comprender con amplitud el pensamiento actual, también a describir el contexto de seguridad europeo en sus múltiples facetas de desafíos, amenazas y riesgos, y a emprender la proyección del primero sobre el segundo.

Guiados por el principio de la complejidad deberíamos ser capaces de rastrear en toda su profundidad las lógicas del pensamiento y las claves de desenvolvimiento de diversos procesos históricos. Pensamos que no sumergirse en esta complejidad nos conduce a la idea de que la OTAN debe centrarse en una sola amenaza, exigiendo para ello consensos inalcanzables en estos momentos.

En este contexto, nos parece oportuno comenzar exponiendo las alternativas teóricas, expresadas en el pensamiento político y estratégico más actual, que desarrollan proyectos y propuestas de superación de la Alianza Atlántica. Ha de servirnos de material decisivo para posteriormente calcular el coste de la No-OTAN en términos de una mejor, o peor, adaptación a las exigencias de seguridad que nos plantea nuestro presente.

Mas conviene darse cuenta de que si hablamos de un pensamiento, o lógica, de superación, es porque en el conjunto de nuestro panorama intelectual es posible identificar tres grandes grupos en los que se integran las diferentes lógicas sobre la OTAN. Uno sería el de superación (en el que posteriormente nos detendremos), otro de fortalecimiento y un tercero de transformación. No debemos creer que se trata de esquemas perfectamente trazados a través de unas lógicas muy estructuradas. Por ello, hablamos de lógicas, porque están presentes en muchas ocasiones en textos que versan sobre cuestiones muy dispares de la seguridad internacional, pero que encierran una filosofía identificable, en este caso en torno a la Alianza Atlántica.

Sintéticamente podemos subdividir el pensamiento sobre el fortalecimiento de la OTAN en una corriente que concibe esta organización como baluarte para afianzar la hegemonía de Occidente⁵, y en otra línea de pensamiento que desarrolla la

⁵ Florentino Portero, Hubert Védrine (aunque como fuente que se refiere a otra lógica), Juan F. Carmona y Choussat son las fuentes principales. Es una línea muy ligada al pensamiento de algunos autores, sobre todo, tras los atentados del 11 S. Está también muy presente en textos estratégicos de Estados Unidos tras el mismo acontecimiento. Se trata básicamente de desvelar una lógica cierta que no confunda medios con fines, de ahí que no hable tanto de terrorismo (un medio) como de extremismo islámico. El extremismo islámico se convierte en el heredero de la Unión Soviética como razón de ser vital de la OTAN. En España principalmente propuestas de FAES, Rafael Bardají, Javier Rupérez, algunos textos de autores conservadores británicos, Ted. R. Brown y Rally McNamara (Estados Unidos). Esta alternativa se alimenta en España principalmente de una propuesta concretamente formulada por FAES a la que se suman aportaciones de autores cuya filosofía coincide con la que inspira el documento de referencia. Su singularidad es que concibe de manera muy clara y firme la OTAN como una fuerza moral de alcance universal. Al tiempo interpreta el contexto actual como imagen de un proceso de declive de los valores occidentales, cuya regeneración en el campo de la seguridad internacional ha de ser asumida por la Alianza.

necesidad de potenciarla como forma de adaptarse al modelo multipolar imperante⁶. Por su parte, la lógica de la transformación sigue dos direcciones principales: la de la transformación para que mejore el funcionamiento de la organización⁷, y aquella otra que propicie principalmente el engarce de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en el seno de la defensa colectiva que sigue representando la Alianza Atlántica⁸.

Lo que ahora nos interesa es la lógica de superación de la OTAN. Para obtener una imagen amplia de la misma se debe recurrir a fuentes de muy distinta naturaleza. Hasta el punto de que es posible encontrar manifestaciones partidarias de superar el vínculo atlántico en beneficio de otros sistemas de seguridad en el pensamiento tradicional anti-OTAN, en movimientos sociales que lo renuevan con motivo de la Guerra de Irak, en análisis que se perfilan como un nuevo realismo (en pro, por tanto, de alineamientos bilaterales), pero también en un atlantismo muy convencido pero que se muestra desencantado con el funcionamiento de la organización, sobre todo, por la tibieza, desde su punto de vista, con que se ha actuado en Afganistán y la dificultad para obtener los compromisos necesarios para llevar a mejor final dicha misión- con el funcionamiento de la organización.

Obviamente el componente crítico y negativo de todo este pensamiento es muy potente, pero lo que nos interesa aquí son las propuestas positivas a que da lugar. Aunque hasta ahora hemos empleado los conceptos “pensamiento” y “lógica” (de superación de la OTAN, se entiende), reconocemos que habría sido más pedagógico servirse del plural y hablar en consecuencia de “lógicas de superación”, porque en tal conjunto se integra la pretensión de relegar la organización a un puesto secundario de nuestro sistema de seguridad, los proyectos de supresión o sustitución y finalmente aquellos otros que conllevarían su disolución. De manera más concreta debemos aludir a “sublógicas” que con nitidez sí que nos permiten perfilar las distintas alternativas lógicas al vínculo atlántico. Así, podemos hablar de cinco opciones teóricas (sublógicas) que explican qué hacer en un mundo que deja sin contenido la institución derivada del Tratado de Washington. Estas son las siguientes:

⁶ Antonio Marquina, Belén Lara (a partir del análisis que hace de acontecimientos como el escudo antimisiles de George Bush), Robert Hunter; Documentos políticos del actual gobierno británico, James Goldgeier. Estamos ante la lógica que subyace al análisis según el cual los enfoques estratégicos de los últimos quince años han estado basados en ideas e interpretaciones apresuradas del contexto. Robert E. Hunter, textos aparecidos en la propia organización, textos de Baltic Security and Defence Review, Zaneta Ozolina y una de las posibilidades analizadas por Rand Corporation. La alusión a una OTAN global es constante en muchos de los análisis que se ofrecen para estudiar las alternativas de la organización. Normalmente se contraponen a la posibilidad de una organización regional, paso este último que se considera como previo a la desaparición de la organización. Ofrece fundamentalmente una visión ideológica antes que una explicación pormenorizada de los cambios estructurales que habría que emprender.

⁷ Es la respuesta que ofrecen autores como Ángel Lobo, Alberto Priego, Ignacio Cartagena, Jos Boonstra, Federico Yáñez Velasco, Karl Heinz-Kamp, textos de la Organización (revista de la OTAN, entre ellos), Fundación Alternativas, Joerg Wolf y Almirante Pérez Ramírez.

⁸ Enumeramos entre los autores que sostienen esta tesis a Juan Antonio de la Torre Valentín, Álvaro de Vasconcelos, Karine Libonne-de Vergeron, Joschka Fischer, Sven Biscop, Luis Simon y Daniel Korski. Estamos ante una lógica plenamente identificable en el pensamiento político y estratégico desde los años noventa del siglo pasado. No obstante, dada la variedad de propuestas hay que realizar un proceso de abstracción generoso.

a) La “secundarización” de la OTAN⁹. Plantea el mantenimiento de la organización, aunque adoptando un perfil bajo, concibiéndola únicamente como un último recurso de seguridad colectiva, y siempre subordinada a otras instancias, principalmente a la Organización de Naciones Unidas (ONU). Es decir, se opta por ponerla al servicio de un esquema multilateral, como parte de un Occidente participativo que afronta las amenazas y riesgos del siglo XXI con instrumentos políticos antes que militares. Aunque no incide en su disolución, aboga más bien por la disminución de su protagonismo, aspirando a sustituir los conceptos de seguridad que inspira el atlantismo por otros fundamentados en el universalismo y multilateralismo.

b) La constitución de una Unión Europea (UE) autónoma y la supresión de la OTAN¹⁰. Parte de la concepción obstructionista, según la cual la defensa colectiva atlántica es un freno para el desarrollo de una PCSD. Además esgrime la convicción de que existe una divergencia casi insuperable entre los intereses europeos y los norteamericanos. Se nutre también de un concepto positivo de lo que representa Europa en términos simbólicos: unos valores que la distinguen y la hacen definirse muy claramente desde un punto de vista ético. Según este pensamiento, es imprescindible, para alumbrar una Europa autónoma, aplicar una serie de ideas nuevas en las que se debería fundar una política de defensa, y, por extensión, de seguridad, muy distinta de la que representa la Alianza Atlántica, optando por una visión moral antes que geoestratégica, no señalando enemigos concretos, luchando contra las causas de la conflictividad, apoyando a un sistema multilateral genuino, elaborando un catálogo de problemas universales y superando las relaciones basadas en las realidades de poder.

c) La búsqueda de nuevos conceptos de seguridad¹¹. Los desafíos actuales no han sido conocidos nunca antes, por lo que hay que recurrir a nuevos principios y a nuevos métodos en las relaciones internacionales. La meta fundamental, que se debería perseguir, es un sistema universal regido por el principio de que todo lo que debe repercutir en beneficio de la mayoría ha de ser el resultado de la participación de todos. La integración universal, en pie de igualdad, mediante instituciones auténticamente democráticas, es el sello que comparten las corrientes de pensamiento que inspiran diversos proyectos de búsqueda de nuevos conceptos de seguridad. En el fondo, subyace la convicción de que la inseguridad, así como los conflictos de los que surge, es consecuencia de la exclusión y de la desigualdad. Lo que se persigue es lo contrario de lo que simboliza la OTAN, que es la reforma de las instituciones internacionales para hacerlas más democráticas, descartar la solución militar en los grandes problemas que afectan a la seguridad del mundo, la participación de todos

⁹ Jesús A. Núñez Villaverde, Daniel Korski, una de las alternativas analizadas por RAND Corporation y Luis Peral Fernández (por referencias realizadas a esta posibilidad). A ello hay que añadir, Hubert Vèdrine (principalmente, aunque aparece en otras alternativas como fuente para comprenderlas), textos oficiales de la Unión Europea y desarrollo por varios autores del concepto Multilateralismo 2.0.

¹⁰ Francisco Rey Marcos, Martín Ortega, Esther Barbé, Serge Halimi, Movimiento *stop to nato* y diversos textos de movimientos asociativos internacionales.

¹¹ BARREÑADA, Isaías: *Alliance of civilizations. International security and cosmopolitan democracy*, Madrid, FRIDE, 2005. (disponible en www.eprints.ucm.es/10533/1/WP_03_05.pdf); ABBOT, Chris y otros: *Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI*, Madrid, FRIDE, Documento de trabajo nº, 27, 2006; RAMONET, Ignacio: *¿Qué es la alterglobalización?*, Córdoba, INET TEMAS, nº 26, 2003, y SOTOMAYOR, Carlos Álvarez de: *El amanecer de la democracia participativa*, Córdoba, INET TEMAS, nº 26, 2003.

para afrontar los desafíos a la estabilidad global y poner fin a las agendas hegemónicas o de las lógicas de superioridad.

d) La firma de un Nuevo Tratado Europeo de Seguridad¹². Teóricamente es la filosofía en la que se sostiene la pretensión de negociar un nuevo Tratado Europeo de Seguridad a nivel euroasiático. Sus defensores creen que es la mejor forma de asentar las bases de un nuevo sistema que supere las deficiencias de la OTAN y los problemas generados por su relación tirante con Rusia. El Tratado de Washington es una reminiscencia de un pasado que no volverá, su filosofía ha quedado obsoleta, y no basta con una reforma sino que hay que recurrir a diseñar una nueva arquitectura de seguridad euroasiática.

e) Disolución de la OTAN¹³. Es fruto de la teoría según la cual, ante el debilitamiento de esta institución, naturalmente los Estados defenderán de manera egoísta sus intereses dando lugar a una reactualización de los esquemas realistas clásicos. Sin el vínculo atlántico, las oportunidades de restaurar un nuevo sistema de seguridad colectiva son remotas. En un horizonte temporal cercano veremos cómo se multiplicará la formación de alianzas, bien entre Estados o grupo de Estados. Al tiempo que se pierde la relación especial entre Estados Unidos y Europa, cada país se aferrará a sus objetivos particulares, consecuentemente en contra de lo que se decía en la lógica descrita en el punto b, con menos OTAN habrá también menos Europa.

III. Adaptarse a la incertidumbre

La complejidad de nuestro contexto la definimos como la constitución de diversos desafíos que nos exponen de manera particular a numerosos riesgos, que tie-

¹² RUIZ GONZÁLEZ, Francisco J: *El declive de la OTAN y el futuro del Vínculo Transatlántico*, Madrid, CESEDEN, Boletín de información nº 302, 2007. Sin mencionarlo hasta ahora, está presente en nuestro análisis la propuesta del presidente de Rusia, que desarrolló extensamente ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 24 de Septiembre de 2009. La idea es la de la fundación de un nuevo orden euroatlántico, a partir de un nuevo Tratado de Seguridad, firmado tanto por Estados como por organizaciones, que quedarían supeditadas a la nueva iniciativa. Dado que no pretendemos centrarnos específicamente en ella, sí que ofrecemos un recorrido bibliográfico necesario para entenderla. Para el encuadre de sus percepciones geoestratégicas la referencia es CALDUCH CERVERA, Rafael: "La Tríada Estratégica para la seguridad en Europa", en *Revista Atenea*, nº 17, 2009. Hallamos una exposición de su contenido en VAN HERPEN, Marcel H: *Medvedev's proposal for a Pan-European Security Pact*, Maastricht, Cicero Foundation 2009 (disponible en www.cicerofoundation.org/lectures/Marcel_Van_Herpen_Medvedevs_Proposal_for_a_Pan_European_Security_Pact.pdf). Para el autor los objetivos y puntos clave del nuevo acuerdo serían eReequilibrar la presencia de Estados Unidos en Europa invitando a China, dar más importancia a la CSTO (Collective Security Treaty Organization), dividir la OTAN, limitar el área de acción de la OTAN, dar legitimidad y base legal a una especie de Doctrina Monroe que proteja los intereses rusos en su área de influencia y superar la OSCE. Finalmente un texto que trata de aclarar algunas de sus ambigüedades es el de NOWAK, Agnieszka: *A new European Security Architecture?*, Barcelona, CIDOB, 2009.

¹³ El proceso de auto-identificación de este pensamiento se hace partiendo de un análisis y estudio realista del contexto internacional. Muchos autores concluyen que estamos ante el nacimiento de un modelo multipolar, no sujeto a normas previsibles, y que no ha de tener connotaciones negativas necesariamente. En este contexto, la OTAN quedaría superada por unos acontecimientos que sí que abren nuevos horizontes. Nosotros lo describimos utilizando como fuentes a Florentino Portero, Luis Martínez Montes, Jesús Ignacio Martínez, Andrex J. Bacevich y diversos textos de análisis del contexto internacional actual.

nen la capacidad de verse potenciados en determinados ámbitos, y que establecen múltiples relaciones entre ellos, o entre los riesgos y aspectos que se derivan de otros desafíos. De hecho, una de las características de esta complejidad es que esa red de relaciones hace imposible predeterminar la evolución de cada desafío. A lo sumo, podemos abstraer claves generales para entender los movimientos principales del momento. A ello tenemos que añadir que, por culpa de la crisis económica, los Estados europeos, por separado y globalmente, cuentan cada vez con menos recursos para afrontar las posibles materializaciones adversas a su seguridad de los desafíos presentes.

Hemos utilizado el término “desafíos”, entendiéndolo que no siempre alude a amenazas directas, sino más bien a procesos en los que, de manera principal, los intereses europeos están implicados, y de cuya resolución dependerá el lugar que ocupe Europa en el futuro. Si analizamos las estrategias de seguridad europeas¹⁴, aparte de las menciones a riesgos particulares, hay coincidencia en establecer seis desafíos principales, que son terrorismo, proliferación, crimen organizado, ciberseguridad, seguridad energética y competencia geoestratégica derivada de procesos de redefinición geoestratégica a nivel mundial.

La complejidad se deja traslucir en las conexiones entre ellos pero también en la constitución compleja de los factores (átomos) que los forman. En cierto modo, todos resaltan aspectos de vulnerabilidad de nuestra seguridad, y al mismo tiempo, tanto los desafíos como sus factores constituyentes encuentran circunstancias y coyunturas que los potencian. Desde nuestra perspectiva, podríamos hablar de elementos de exposición o factores de inseguridad a los que nos expone cada desafío y de contextos desafiantes o circunstancias y coyunturas que los potencian. Igualmente, se pueden trazar infinitas líneas de unión entre los elementos de exposición de un mismo desafío, entre los contextos desafiantes donde prosperan, entre los primeros y los segundos y entre los unos y los otros del resto de los desafíos. La complejidad es ese interminable haz de conexiones mientras la incertidumbre es la incapacidad de predecir en qué dirección se dibujaran las líneas, no sólo entre las unidades materiales que vemos -los desafíos- sino también entre las partículas que los forman -elementos de exposición y “contextos desafiantes”-, y en qué momento se producirán.

En el Anexo 1 mostramos esquemáticamente el contenido de elementos de exposición y contextos desafiantes que hemos encontrado en el análisis del contexto de seguridad actual. En este contexto, en el que las flechas de dirección pueden unir elementos de exposición y contextos desafiantes es donde tenemos que pensar en el coste de la No-OTAN.

Como decíamos, la incertidumbre se deriva de la posibilidad de aprovecharse de múltiples elementos de exposición y explotar variados contextos desafiantes. Está fuera de nuestro alcance prever todos los medios y circunstancias de los que se va a hacer uso. Incluso, a veces, incrementamos esta incertidumbre con teorías y actuaciones que proceden de ellas y que persiguen describir mecánicamente la realidad o situar un principio generalista para explicarla.

¹⁴ Hemos seleccionado las de Francia (2008), Reino Unido (2010), Lituania (2006), Rumania (2007), Alemania (2006), Serbia (2009) y Finlandia (2009).

Esta incertidumbre estructural se agrava por un panorama geoestratégico repleto de procesos de redefinición, es decir, de transición. Se refleja en el fenómeno del terrorismo, por ejemplo, amenaza cada vez más imprecisa al mezclarse con aspiraciones muy diferentes. El hecho mismo de la proliferación constituye el paradigma de un término incierto en el que interactúan pretensiones racionales y comportamientos viscerales. El crimen organizado multiplica la incertidumbre al actuar como parásito que destruye desde dentro estructuras estatales. La ciberseguridad significa una nueva dimensión caracterizada por la indeterminación doctrinal. Finalmente, hemos de hablar de las inciertas posturas de China, Rusia y las que emanan de la redefinición política del Islam en el Mediterráneo y Oriente Medio.

Tradicionalmente, incertidumbre es un concepto que tiene connotaciones negativas, mas si se piensa bien en otras situaciones históricas, no tiene por qué considerarse desencadenante de mayores niveles de inestabilidad que esquemas más sencillos como los que dan lugar a la Guerra del Peloponeso, el período de la Paz Armada como bloques sencillos y rígidos que chocan dramáticamente en la Primera Guerra Mundial o la Guerra Fría cuando se optó por un enfrentamiento de bloques ideológicos cuyas consecuencias se sufren hoy mismo.

Ante la incertidumbre caben dos respuestas intelectuales:

- Crear una teoría simplificadora.
- Diseñar mecanismos teóricos para adaptarse a ella.

Nuestro análisis del coste de la No-OTAN está incluido en el segundo grupo. En este sentido, hemos de asentar algunos conceptos preliminares que configuran nuestro modelo de análisis. Lo primero que debemos resaltar es que la adaptación a tal sistema internacional impredecible, tremendamente interconectado, diverso y multifacético, sólo es posible desde una perspectiva europea. No es que Estados como Francia, el Reino Unido o Alemania no tengan resortes para completar una visión de estas características, pues de hecho mantienen culturas estratégicas con gran personalidad que tienen mucho más peso que las decisiones de las instituciones europeas comunitarias. Sin discutir ese hecho relevante, lo que decimos es que, en el porvenir más cercano, y desde un punto de vista teórico, la adaptación a la incertidumbre, que significa mantener prolongadamente unos niveles de seguridad y estabilidad al menos semejantes a los actuales, sin obsesionarse por aspiraciones a la seguridad total, sólo será factible desde una óptica europea.

Partiendo de este concepto, casi una obviedad a estas alturas de nuestra exposición, se llega a lo que consideramos premisas fundamentales para adaptarse a la incertidumbre, que por supuesto no significa acabar con ella, y que exponemos a continuación:

- 1- Adoptar una actitud orientadora, sobre todo política y diplomáticamente, de las opciones de los demás, olvidando las pretensiones de imponer ningún tipo de orden al resto de la Comunidad Internacional.
- 2- Defensa de los sistemas multilaterales que mejor preserven los statu quo más favorables a Europa.
- 3- Mantenerse en la vanguardia tecnológica.

4- Protección versátil frente a lo que hemos denominado elementos de exposición y actuación selectiva en contextos desafiantes.

¿Por qué son importantes estos principios de actuación para convivir con lo impredecible? La competencia tecnológica reduce la vulnerabilidad frente a cualquier proyecto de agresión que se conciba. La capacidad para orientar a los demás tiene la misma finalidad que los estímulos con que se trata de hacer analizable el movimiento de las partículas. En nuestro objeto de estudio, que es la realidad internacional, se trataría de ofrecer motivaciones para que otros actúen en la línea general que propicie la mayor estabilidad. Y, obsérvese que se dice “la mayor”, no “absoluta” estabilidad. El mantenimiento del *statu quo* contribuye a crear el marco general en el que se produce, de manera más controlable, el movimiento del conjunto de los actores del escenario internacional. Finalmente, la intervención caso a caso parte del reconocimiento de que es imposible contar con una teoría que nos permita comprender y determinar todo lo que ocurre a nuestro alrededor, por lo que hay que situarse en un nivel de estudio muy particular para poder definir qué podemos hacer en cada situación y en cada contexto. Así, veremos en qué medida la No-OTAN contribuye a ello, o si por el contrario, como sostenemos al final, su desaparición contribuye a crear las condiciones para la inadaptación, y por tanto, a generar más incertidumbre.

IV. El coste de la No-OTAN en medio de la incertidumbre

Si queremos especificar lo que la OTAN hace en estos momentos debemos estudiar su acción frente a lo que hemos llamado elementos de exposición, su capacidad para actuar – ayudar a hacerlo- en contextos desafiantes y su influjo sobre las claves principales de los desafíos a la seguridad europea, comprendiendo en esto último su capacidad orientadora y conservadora del *statu quo*. Hemos de tener también en cuenta que, a su vez, propicia una relación especial entre Estados Unidos y Europa, que contribuye, incluso fuera del ámbito de la organización, a fortalecer los recursos para afrontar la incertidumbre.

Ya que las limitaciones de espacio nos impiden hacer un repaso exhaustivo de todo lo anterior, convendría destacar los aspectos más interesantes de su actividad. La OTAN es importante para protegerse de los elementos de exposición que se constituyen a raíz de la proliferación y la competencia internacional. Lo es menos ante los que son originados por el crimen organizado, la ciberseguridad y la seguridad energética. En conjunto, en la protección frente a casi la mitad de los elementos de exposición que integran el listado del Anexo 1, la OTAN desarrolla algún tipo de labor, y en la mitad de ellos la calidad de ésta es muy relevante. En cambio, la posibilidad de intervenir en contextos desafiantes es menor, en alrededor de una tercera parte de los señalados en el mismo Anexo.

Hemos hablado de la relación especial que favorece con Estados Unidos, pues bien, de ella también se obtienen algunos beneficios. Por ejemplo, en el ámbito de la lucha contra el terrorismo, Estados Unidos coopera, entre otros, frente a la piratería y las prácticas de reclutamiento. Y en el control de la proliferación permite el diálogo con la política norteamericana, que es decisiva en los tres ejes geoestratégicos en los que se concentran los mayores riesgos como Rusia, Oriente Medio y Asia-

Pacífico. Ante el crimen Organizado facilita el acceso a ciertos contextos desafiantes. En el caso de la ciberseguridad mejora la capacidad de protección y permite entender con mayor profundidad algunos conceptos teóricos y prácticos de esta nueva dimensión. Por otro parte, si analizamos la seguridad energética hemos de valorar la política de Estados Unidos para estabilizar importantes zonas de suministro. Y finalmente en medio de algunos procesos de redefinición estratégica, Europa puede desarrollar una influencia orientadora únicamente en cooperación con la potencia estadounidense, colaboración que favorece la existencia de la OTAN.

Cualitativamente, la función de la OTAN se puede caracterizar según las siguientes categorías en lo que se refiere a la protección frente a elementos de exposición, y que son:

- Terrorismo: aquí, ofrece asistencia a los Estados, da cierta visión general en el campo de la inteligencia, proporciona ciertos recursos para la prevención de ataques, da a los gobiernos ayuda tecnológica y facilita cooperación teórica, tiene un valor simbólico frente a la propaganda de las redes terroristas y permite la asociación con terceros países claves para afrontar este desafío.

- Proliferación: en este ámbito, da asistencia los gobiernos, ayuda a la actualización tecnológica, proporciona a los Estados ciertos sistemas de alerta, otorga a los países miembros mecanismos para la reducción de las consecuencias de ataques y también aporta protección estratégica en el marco de la defensa colectiva. Otros recursos que pone a disposición son la prevención ante condicionantes estratégicos, labores de inteligencia y formación.

- Crimen Organizado: en este ámbito, la protección es más débil. Lo más útil, en este campo, es la disciplina del sector de seguridad que exige a los Estados miembros y la protección tecnológica.

- Ciberseguridad: por lo que a ello se refiere, facilita la protección de infraestructuras ayudando a los Estados, entre otras cosas en la protección de información, ayuda a mantenerse en la vanguardia tecnológica, coopera para permitir tener una visión global y ofrece asistencia en inteligencia y colaboración con los Estados.

- Seguridad energética: para ello plantea ayuda a los Estados en la protección de infraestructuras, de rutas y zonas de tránsito, propicia diálogo estratégico, ofrece asistencia en caso de desastres y facilita la investigación en algunas áreas relacionadas con la explotación de recursos naturales y la comprensión científica de fenómenos que posibilitan esa explotación.

- Procesos de redefinición estratégica: en este sentido, resalta la ayuda a sus países miembros para que mantengan la competitividad tecnológica. Como la relación con Rusia es vital para la OTAN, la organización proporciona un mecanismo de defensa colectiva como último recurso y garantía estratégica, se erige en el principal bloque militar del mundo, sirve y vincula valores y principios democráticos con factores geoestratégicos, reduce la exposición a condicionantes externos y ofrece asistencia a países miembros que tienen un perfil exterior bajo y que les permite participar en la defensa de intereses estratégicos.

Su función como posibilitadora de la intervención europea en contextos desafiantes se caracteriza por lo siguiente:

- En terrorismo contribuye a adaptar la capacidad para intervenir en conflictos, ofrece asesoramiento a terceros países, colabora en la estabilidad de zonas de conflicto y ayuda a mantener una vigilancia global.

- En proliferación ofrece asistencia y ayuda técnica a los Estados, disuade las expectativas previas de posibles agresores, ejerce la disuasión frente a más proliferación y desempeña una función geoestratégica importante.

- En ciberseguridad ofrece asistencia a los Estados, así como vigilancia y estabilidad en el funcionamiento de los sistemas y ayuda a actualizar la tecnología defensiva.

- En seguridad energética ofrece a los Estados asistencia, vigilancia global y ayuda a la estabilidad.

- En los procesos de redefinición estratégica posibilita ciertas intervenciones en la medida que los partenariados añaden valor y la defensa colectiva y el diálogo con terceros son un activo estratégico.

En párrafos anteriores aludimos a los cuatro principios de actuación frente a la incertidumbre como orientación política de los demás, vanguardia tecnológica, mantenimiento del statu quo, intervención en contextos caso a caso y protección frente a elementos de exposición. La función aliada atlántica a través de la OTAN sirve para aplicarlos aunque en ocasiones sea de manera indirecta.

Estratégicamente tiene capacidad para orientar ciertas opciones del resto, algo más difícil de conseguir por Europa aisladamente, porque el pilar de la relación con más poder para ejercer esa función es Estados Unidos. Es decir, Europa perdería influencia en los procesos de redefinición de China, Rusia y en el Mediterráneo.

Por otro lado, la OTAN no aporta por sí sola la capacidad de estar a la vanguardia tecnológica, pero sí que contribuye a ello, y acerca a los países menos avanzados hacia unos estándares y homogeneización del conjunto, impensables sin ella. La No-OTAN significa crear más gap tecnológico dentro de los países que hoy forman parte de ella, y también del conjunto de Europa con respecto a otros ejes de desarrollo. En cuestiones como la protección frente a ciberataques, sistemas de despliegue, programas de armas de destrucción masiva, protección de infraestructuras e información, Europa vería descender su nivel técnico. Ello también representaría una pérdida de confianza en las posibilidades de protección de gobiernos e instituciones.

Muy importante es que la No-OTAN pone a Europa ante la posibilidad de sufrir pérdida de influencia para conservar el statu quo general de algunos sistemas internacionales, como el régimen de no proliferación. De esto colegimos que, a priori, en medio de la incertidumbre general, se podría evolucionar hacia situaciones de desventaja para los Estados europeos. El sistema de No-Proliferación -seguimos con este ejemplo-, quedaría más a merced de otros actores, toda vez que a través de la OTAN y de la relación con Estados Unidos se participa de alguna manera ante los tres ejes de proliferación principales -Oriente Medio, Rusia y Asia-Pacífico-. No es que el sistema desapareciera automáticamente, sino que la participación europea en su desenvolvimiento quedaría reducida. Esta misma circunstancia la podríamos encontrar en otros procesos multilaterales como las negociaciones sobre las medidas destinadas a combatir el cambio climático.

Y finalmente, aunque no es en todas las situaciones que gustaría a todos, la OTAN propicia intervenciones en contextos donde Europa no puede acudir en solitario. Se discute mucho, es cierto, antes de emprender una misión. Lógicamente es un comportamiento típico ante la incertidumbre que genera toda nueva empresa, pero también una especie de contención de las ambiciones desmedidas por participar en todos los procesos de conflictividad. Aquí su acción es imperfecta, ya lo hemos dicho, y su comportamiento deja que desear, se puede aceptar, pero no es evidente cuál es la actitud más correcta en un contexto global como el nuestro, por lo que al menos no impone una rigidez que sería insoportable. Si admitimos que la duda es perjudicial hacemos también buena la afirmación de que la OTAN no funciona bien. Pero si pensamos que ante la incertidumbre lo mejor es protegerse, y que ante la participación activa en el exterior la duda no es tan negativa, encontramos que quizás la aseveración primera se relativiza. Y puede ser que en la convivencia con tantas situaciones de conflictividad la política más realista sea la de examinar muy detenidamente caso por caso. Es una organización lenta, pero al menos no conduce a aventuras audaces. La desaparición de la OTAN le restaría a Europa capacidad incluso para intervenir donde caso a caso se decidiera que es útil. No ya porque se disipara tal facultad, que en cierto modo la podría suplir la UE, en el caso que se progresara en su cohesión, o algunos grandes Estados europeos, sino porque tendría que competir ante actores que frente a Europa aislada, o sus Estados individuales, mostrarían menos contención, y quién sabe, tal vez ante los propios Estados Unidos.

Dicho lo anterior, hemos escogido un recurso gráfico para comparar los mismos parámetros de actuación frente a la incertidumbre que proponen las lógicas y sublógicas de superación de la OTAN. Empleamos como eje de referencia cada uno de los cuatro principios de actuación en la incertidumbre de los que hemos hablado (*véase cuadro en la siguiente página*).

	Orientación del resto	Vanguardia tecnológica	Mantenimiento statu quo	Intervención caso a caso
Secundarización	No posible porque la reforma de la ONU no está avanzada	No, porque no hay referencias explícitas a la misma	Se pierde influencia por parte de Europa para conservar los statu quo actuales	Se subordina a la decisión de otras instituciones internacionales
UE autónoma	No posible, no tiene una imagen real de la UE que existe efectivamente	Tampoco se fija explícitamente cómo objetivo fundamental	Pretende reformas globales para las que la UE no tiene liderazgo real	No posible, pues rechaza el modelo geoestratégico
Búsqueda de otros conceptos de seguridad	Se aboga por un cambio de nuestra orientación, no del resto	Se aboga por una redistribución de las capacidades tecnológicas de manera mucho más "democrática"	La reforma del sistema internacional le resta influencia a Europa	No permite ningún tipo de intervenciones
Nuevo Tratado Europeo de Seguridad Colectiva	Sólo se permite a un nivel geoestratégico regional: Euroasia	Podrían mantenerse los niveles actuales	Conservación de un statu quo aún no está negociado	Queda subordinada a las nuevas estructuras que se creen
Disolución de la OTAN	Se diluye este concepto y se crea más incertidumbre al incrementarse el número de unidades o "partículas"	Sólo se podría gestionar en cierto tipo de alianzas, pero no a nivel europeo	Dependería del tipo de alianzas que se creara	Se incrementaría el número de intervenciones de manera incontrolada

También hemos de referirnos a costes geoestratégicos. Hay países del Sur y del Este de Europa, incluyendo todos los Balcanes, que frente a la escasez de sus recursos confían en la OTAN para garantizar su autonomía geoestratégica. Así, podemos mencionar, por ejemplo, el compromiso atlántico de la política de seguridad de Rumanía. Uno de los errores del Tratado de Versalles fue crear tras la Primera Guerra Mundial pequeños Estados en la Europa continental vulnerables a las grandes potencias. Y además no se diseñaron mecanismos efectivos para garantizar su soberanía y protección. Esto está conseguido ahora en la Europa del Sureste, donde han aparecido pequeños Estados que se han integrado en una estructura real de defensa colectiva.

En lo que se refiere al Cáucaso, y conociendo las dificultades de Rusia en la región, la No-OTAN contribuiría a una acción más aseverativa del gobierno ruso para

acabar con los desafíos a su seguridad que se le plantearan en la región, ahora contenidos por la relación especial que Estados como Georgia tienen con Estados Unidos o por la acción estratégica de estabilización de Turquía, miembro de la OTAN. La nueva situación plantearía muchos más problemas a la seguridad de Europa y podría concluir en una estrategia de finlandización por parte del gobierno ruso.

Europa, además, al perder la proyección que le da la OTAN, se alejaría de la posibilidad de actuar, aunque fuera sólo a nivel de consultas políticas, en espacios claves para su seguridad sin entrar en competición con Estados Unidos. Y esa competición, insostenible en la actualidad, la convertiría en un actor aún más secundario en Oriente Medio y Asia Central, donde los factores económicos que le dan influencia son secundarios con respecto a una política de estilo estratégico-militar.

La No-OTAN tiene también un coste especialmente agravado por la situación de crisis económica que padece Europa. La organización atlántica es una instancia que puede ayudar a evitar, sin alejarse de la vanguardia tecnológica, que el ahorro de costes se traslade dramáticamente al terreno de la seguridad, perdiendo capacidades decisivas. Su ausencia puede hacer transmitir hacia la defensa las prácticas económicamente egoístas, que ya hemos visto en otros escenarios como la política interior, con particulares efectos negativos para la protección de los Estados más débiles frente a los elementos de exposición, de los que hemos hablado en la segunda parte.

V. Conclusiones

La desaparición de la OTAN tiene un coste estratégico importante para el futuro de los intereses europeos, concebidos como adaptación a la incertidumbre, pero también para el propio incremento de la incertidumbre a nivel global. En los dos últimos siglos encontramos numerosas interpretaciones del contexto internacional en función de una clave principal, empezando por Castlereagh y pasando por Bismarck. Sin menospreciar esta tradición, hemos defendido que no existe ningún factor hegemónico decisivo ni ninguna teoría capaz de aprehender en torno a una mecánica previsible el funcionamiento de la realidad internacional.

El mayor coste de la No-OTAN sería el derivado de destruir un pilar de entidad para sostener el *statu quo* que permite a Europa afrontar la complejidad más protegida. Es también relevante que no encontramos por nuestra parte ningún recurso, ni teórico ni físico, que pudiera ocupar con la misma eficacia su ausencia.

La OTAN de hoy realiza una labor de importancia, aunque sólo la que los tiempos le permiten. Esto significa que ayuda a los Estados a protegerse a pesar de que encuentra dificultades para intervenir en contextos desafiantes. También debe destacarse como elemento físico y simbólico que contiene los factores de expansión de algunos desafíos a la seguridad europea. Ahora bien, no puede cubrir toda la red de relaciones que con complejidad tejen las unidades que conforman los desafíos a nuestra seguridad. No monopoliza toda la actividad de defensa, mucho menos de seguridad, de los Estados europeos pero les ayuda a mantener un buen nivel tecnológico, frena su pérdida de influencia geoestratégica, refrena posturas audaces de otros y les asiste en el mantenimiento de su arquitectura de protección.

Desde un enfoque teórico, y ya adentrándonos en el análisis de las lógicas en las que se fundamentan las alternativas de superación de la OTAN, lo que hemos llamado de “secundarización”, la Alianza contribuye a generar ambigüedad conceptual por el desprecio que muestra por las preocupaciones de seguridad que se pudieran sentir desde una perspectiva particularmente europea, así como por una interpretación demasiado subjetiva de la actuación del resto de actores importantes de la realidad internacional.

En el caso del pensamiento que respalda la idea de construir una UE cohesionada en lo político al margen de la OTAN, creemos que su mayor debilidad teórica deviene de un exceso de introspección europeísta. Esto último le resta flexibilidad intelectual para entender y actuar sobre los problemas globales en los que promete volcarse. Además depende excesivamente de la búsqueda de nuevos conceptos de seguridad, que a su vez le prestan unos recursos de análisis de la realidad que no ayudan a fortalecer su posición frente a los que sostienen planteamientos diferentes, por cuanto concitan en torno a estas corrientes una oposición demasiado contundente.

La aspiración de negociar y firmar un nuevo Tratado Europeo de Seguridad Colectiva está basada en una lógica moderada y bien intencionada, mas no está bien concluida desde el punto de vista teórico. Falta un diseño más preciso de las etapas iniciales de la negociación, que detallen los argumentos en los que se deberá apoyar este proceso. Tampoco queda claro qué paradigma estratégico se debería seguir en el caso de que se frustrara todo el proyecto.

Finalmente, en la explicación que manifiesta el conjunto de ideas a través de las cuales se vislumbra la conformación de nuestras alianzas tras la inoperancia de la OTAN, sobre todo advirtiendo del descontento de Estados Unidos, no se entiende bien la conexión que se hace entre su ineficiencia y su desaparición o irrelevancia. Además, el destino al que se llega –nuevas alianzas- tampoco solventa teóricamente los problemas que supuestamente la OTAN no es capaz de resolver, por lo que se echa de menos un mayor énfasis en su transformación, que es la consecuencia lógica a la que se llega cuando se constata una deficiencia en el mecanismo de algo y no se tiene nada mejor que lo sustituya.

Además, pensamos que no se dan las circunstancias adecuadas para una materialización, con efectos positivos para Europa y el sistema internacional, de las lógicas y sublógicas de superación de la OTAN. Para ello, la UE debería erigirse en promotor universal de unos valores nuevos con capacidad de liderar la transformación del sistema de relaciones entre naciones. Esta imagen de actor ético, imprescindible en las lógicas de “secundarización”, una UE autónoma y la búsqueda de nuevos conceptos de seguridad, marca una distancia considerable con su esencia real. De igual manera, otro proceso que debería culminar de forma pragmática para que pudieran aplicarse nuevos conceptos de seguridad, o se pudiera permitir relegar a la OTAN a un plano secundario, sería el de la reforma de las Naciones Unidas (NNUU). Pero, por el momento, está atascada en la discusión de propuestas que aún no consigue superar las divisiones o agrupamientos de países.

La realidad que justificaría la defensa de unos nuevos conceptos de seguridad es, por ahora, una interpretación subjetiva de lo que los demás desean para el mundo, sin contrastar suficientemente con las verdaderas ambiciones y esperanzas de otros importantes actores internacionales.

Para terminar, creemos que no existe aún esa nueva red de alianzas entre democracias que pueda ser una alternativa efectiva a la OTAN. No conocemos tampoco los compromisos que implicarían ni sus componentes ni, y esto es lo más importante, cómo darían solución a los múltiples problemas geoestratégicos que se le plantearían.

El sistema de la defensa atlántica es imperfecto, como lo es nuestro conocimiento de un entorno incierto y complejo. Pero la OTAN aporta algunos fundamentos sólidos, y su desaparición la posibilidad muy fundada de una mayor incertidumbre. El discurso de la renovación continua, adaptando sus esencias a cada momento tiene que crear menos temores que el de su decadencia. Es decir, a la cuestión planteada en el título, decimos que el coste de la No-OTAN implica una mayor incertidumbre dentro del conjunto de Europa, y, en su entorno, con situaciones que pueden degenerar en inestabilidad, debilita la acción de los europeos en regímenes multilaterales y dificulta la proyección del Viejo Continente en los procesos de redefinición estratégica más importantes del mundo. Todo ello es demasiado oneroso para los intereses europeos concebidos estos de manera general y abstracta. La cuestión de su razón de ser para nosotros está clara. Otra muy distinta, que no hemos tratado aquí, es la de si la OTAN que conocemos es la que verdaderamente necesitamos.

ANEXO 1

Los siguientes cuadros son de elaboración propia.

TERRORISMO		PROLIFERACIÓN	
Elementos Exposición Terrorismo	Contextos Desafiantes Terrorismo	Elementos Exposición Proliferación	Contextos desafiantes Proliferación
Ataques WMD	Conflictos previos	Seguridad nuclear	Falta cooperación seguridad
Ataques infraestructuras	Corrupción	Terrorismo WMD	Islamismo
Ataques grupos locales	Crimen Organizado	Almacenamiento duradero	Incremento programas nucleares
Amenazas intereses estratégicos	Conflictos regionales	Ataques instalaciones	Aliados EEUU no firmantes TNP
Propaganda	Negligencia gobiernos	Ruptura equilibrios geoestratégicos	Sectores seguridad endebles
Radicalización	Piratería	Riesgos puntos críticos seguridad	Afganistán
Ataques grupos centrales y afiliados	Déficit integración	Carreras de armamentos	No independencia órganos control
Alteración orden público	Apoyo sectores sociales	Análisis generalistas	Países potencial desarrollo bélico
Tácticas diversificación	Corrientes antidemocráticas	Pérdida aliados	Oriente Medio no ZLAN
Capacidad armonizadora	Salafismo	Reacciones imprevisibles	Régimen Salvaguardas no Oriente Medio
Reclutamiento	Otro terrorismo	Conflictos baja intensidad	Proliferación previa
Financiación	Propaganda	Pérdida competitividad	Tensiones política previas
		Problemas insiders	Conflictos previos
			Regímenes autocráticos
			Financiación exterior
			Sentimientos de inseguridad
			Competencia exterior
			Laberinto Paquistaní

CRIMEN ORGANIZADO		CIBERSEGURIDAD	
Elementos Exposición Crimen Organizado	Contextos Desafiantes Crimen Organizado	Elementos Exposición Ciberseguridad	Contextos desafiantes Ciberseguridad
Derechos Humanos	Descoordinación internacional	Confianza entre Estados	Redes criminales
Ayuda al desarrollo	Contexto especial: África Occidental	Infraestructuras comunicación	Falta legislación internacional
Proceso integración europea	Corrupción	Robo información	Doctrina algunos países más elaborada (China)
Flujos migratorios	Diferencias legislativas UE	Nuevas tecnologías	Carreras ciberarmas
Actividad económica	Inestabilidad por control de recursos	Capacidades asimétricas baratas	Gobiernos frágiles
Seguridad interna	Desregulación y volatilidad	Pérdida liderazgo tecnológico	Conflictos ocultos
Estados débiles	Zonas de conflicto	Confianza seguridad infraestructuras	Conflictos previos
Rutas y bienes energéticos	Debilidad estructuras estatales	Ataques ocultos	Doctrinas poco claras en Europa
Incertidumbre zonas estratégicas	Poca integración inteligencia	Sistemas vulnerables	Poca cooperación internacional
Medio ambiente	Rutas tránsito favorables		
Tráfico de armas			
Afganistán y Asia Central			
Política interna países UE			
Sistemas información			
Actividad misiones europeas			

SEGURIDAD ENERGÉTICA		REDEFINICIÓN ESTRATÉGICA	
Elementos Exposición Seguridad Energética	Contextos Desafiantes Seguridad Energética	Elementos Exposición Redefinición Estratégica	Contextos desafiantes Redefinición Estratégica
Ataques infraestructuras	Conflicto jurídico Mar Caspio	Viejos conflictos Asia Oriental	Poca eficacia integración África
Inestabilidad África Occidental	Desaprovechamiento África Occidental	Zona tránsito Oriente Medio	Pocos resultados UM
Agotamiento recursos	Programa nuclear iraní	Competitividad tecnológica	Competencia recursos Oriente Medio
Inestabilidad Cáucaso	Bajo crecimiento europeo	Política Líbano	Cambio regímenes árabes
Recortes suministros	Seguridad nuclear	Pérdida influencia África Occidental	Debate religioso-político Islam
Margen estrecho oferta-demanda	Poca influencia Europa Asia Central	Emigración masiva Mediterráneo	Embargo armas a China
Nacionalismo energético	Poco control países estratégicos	Condicionamiento rusa política europea	Debate interno chino
Regímenes autoritarios Asia Central	Negociaciones cambio climático	Contingencia China	Emergencia China contexto rivalidad Asia
Conflicto Rusia-vecinos	Pérdida influencia energética UE	Atracción China	Represión iraní y sanciones
Incremento repentino demanda	Déficit infraestructuras Europa: Este y Sureste	Apoyo regímenes hostiles	Conflictos en Níger, Nigeria, Costa Marfil, etc
Arma energética negociaciones	Insuficiencia sustitución renovables	Dependencia interlucución	Conflicto Sáhara Occidental
Inestabilidad Mediterráneo	Inestabilidad África Norte	Idealización poder China	Fracaso negociaciones Israel-palestinos
Medio Ambiente: cambio climático	Crecimiento económico chino	Pérdida influencia a través iniciativas perfil bajo	Conflicto político en Líbano
Desastres naturales		Modelo universalista europeo	Anuncio retirada de Afganistán
		Cuádruple identificación por el Islam político moderado	Entendimiento vigilante Asia Oriental
		"La alternativa china"	Conflictos periferia Europa
		Vertiente nacionalista china	Inferioridad China en Asia con respecto a EEUU
		Retórica iraní	
		Pérdida influencia revueltas árabes	

Putin y su reelección como presidente: entre la continuidad y la reforma

- Ramiro Lapeña Sanz

Licenciado en Periodismo por la Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid (UCM). Máster en Política Internacional por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (UCM). Actualmente doctorando en Ciencia Política en la UCM.

PALABRAS CLAVE:

VLADIMIR PUTIN
MODERNIZACIÓN ECONÓMICA
POLÍTICA EXTERIOR
DMITRY MEDVEDEV
MANIFESTACIONES
OPOSICIÓN

KEY WORDS:

VLADIMIR PUTIN
ECONOMIC MODERNISATION
FOREIGN AFFAIRS
DMITRY MEDVEDEV
DEMONSTRATIONS
OPOSITION

Resumen

El pasado 4 de marzo Vladimir Putin logró la victoria en los comicios presidenciales en Rusia, permitiéndole regresar al Kremlin tras ocupar durante la última legislatura la jefatura del Gobierno bajo la presidencia de Dmitry Medvedev. Sin embargo, la culminación de su plan para volver a tomar las riendas de la política rusa puede pasarle factura a Putin, pero también a Rusia. El presente artículo analiza cómo la elección de Putin, por otro lado prevista por numerosos analistas, puede aportar estabilidad a la Federación Rusa en unos momentos delicados para el país dentro del contexto internacional, y cómo, de la misma manera, podría representar un perjuicio para el país si el nuevo presidente se niega a afrontar las necesarias medidas de reforma económica que Rusia necesita para no quedarse atrás en el panorama económico internacional. Medidas que, por otra parte, llevan aparejadas la adopción de reformas internas de cariz político que amenazarían la supervivencia del sistema de poder vertical construido por el propio Putin, y que es el principal obstáculo para la modernización del país en todos los sentidos.

Abstract

Vladimir Putin won the Russian's Presidential elections, letting him to come back to the Kremlin after being appointed as Prime Minister by President Dmitry Medvedev. However, the successful end of his plan to retake the control over Russian's politics would be costly not only to Putin, but also to Russia. This article analyses how Putin's election could give stability to Russian Federation in such delicate moments for the country within international context, and how at the same time it would be a prejudice for the state if the elected president rejects to face the necessary economical reforms that Russia needs in order not to left behind in the international economic context. Apart from that, such reforms should be followed by political nature ones which, at the same time, may threat the vertical power system's survive. That system, setting up by Putin, is the main obstacle for the country's modernisation in all ways.

Sumario

I. El sistema de poder vertical como eje de la política rusa. II. La legislatura 'bicéfala' de Medvedev-Putin: inmovilismo ante la crisis económica. III. Manifestaciones post-electorales: origen, causas y consecuencias para el futuro. IV. Elección de Putin: ¿qué futuro le espera a Rusia? V. Conclusiones.

I. El sistema de poder vertical como eje de la política rusa

El actual estado de cosas que existe en Rusia es, en parte, el producto de las dinámicas políticas y económicas ocurridas tras la caída de la Unión Soviética. Las particularidades del proceso de transición que la Federación Rusa vivió desde un sistema socialista de partido único y economía centralizada y donde la propiedad privada estaba proscrita, a otro muy distinto caracterizado por una aparente democracia, con pluralidad de partidos y elecciones libres y universales, y una economía de libre mercado donde la propiedad privada es respetada, generaron unas dinámicas que han determinado la estructura de poder político y económico que exhibe hoy el país ruso.

Dicho proceso de transición, iniciado por Boris Yeltsin, ha llegado a ser calificado por algunos analistas como un caso fallido bajo el mandato de Vladimir Putin¹. Esta afirmación bien puede sostenerse en dos aspectos: por un lado, en múltiples ocasiones Putin ha declarado, ante las críticas a las fallas del sistema democrático ruso, que el país se rige por una *democracia soberana*, en la que la nación rusa es la que decide cómo y hacia dónde quiere construir su sistema democrático, sin aceptar interferencias de modelos provenientes del exterior, y más concretamente de Occidente. El otro pilar que encontramos es que la acción de dos élites que conviven en el poder, los oligarcas y los burócratas, habría llevado a paralizar el proceso de transición hasta el punto de ‘secuestrar’ la propia democracia para así salvaguardar sus alambicados intereses económicos, labrados durante la propia descomposición del Estado soviético en 1991, en el marco del proceso de privatización de las empresas estatales de la URSS.

Sin embargo, la afirmación de que el fracaso del proyecto democrático se ha dado bajo el mandato de Vladimir Putin puede no ser completa. En nuestra opinión, parte del fracaso de la transición en Rusia está en los inicios de la propia Federación Rusa como Estado independiente y soberano. Si analizamos qué proyecto tenía Boris Yeltsin para el futuro del país, veremos que básicamente se trataba de instaurar un sistema político que fuera radicalmente distinto al soviético, una democracia en la que las libertades civiles fueran las guías y la estructura del Estado fuera descentralizada, adoptando además una economía capitalista de libre mercado. El proyecto de transición, ambicioso y beneficioso a priori para los intereses del ruso de a pie, tiene una tara de nacimiento: no contó con un verdadero consenso de la clase política y las élites del país respecto a un objetivo estratégico común y a las reglas del juego para alcanzarlo².

Al contrario de lo que ocurrió en España, donde todos los partidos políticos compartían unas líneas definidas al respecto del modelo de Estado y de sistema político que propició que todas las fuerzas políticas se involucraran a la hora de poner en marcha el proyecto democrático y constitucional, en Rusia Yeltsin no consensuó con ningún partido político las líneas que definirían el nuevo sistema, ni tampoco las reglas de juego que regirían en él. La comparación con España, sin embargo, no

¹ SHEVTSOVA, Lilia: "Rusia al final del gobierno de Putin: un precario 'statu quo'", *Política Exterior*, nº 121, Enero/Febrero de 2008. p. 43.

² CLAUDÍN, Carmen: "¿Qué Rusia, veinte años después?", *Revista CIDOB d' afers internacionals*, nº 96, diciembre de 2011. p. 12.

resulta completamente válida en tanto que los partidos políticos rusos eran organizaciones sin unas verdaderas bases sociales, guiados más por antagonismos políticos y personales que por una auténtica preocupación por el interés general³. La inexistencia de unos partidos políticos según los estándares occidentales radica también en la ausencia de una sociedad civil en la Rusia postsoviética, pero también en la poca tradición de multipartidismo en la historia rusa.

La actuación de Boris Yeltsin como presidente con todos los poderes se enclava dentro de lo que ha venido a denominarse “Sistema Ruso” (*Russian System*). Según Lilia Shevtsova, las características de dicho sistema serían “el paternalismo, la dominación del Estado sobre el individuo, el aislamiento respecto del resto del mundo, y las ambiciones de ser una gran potencia”. El núcleo del mismo residiría en “un líder todo poderoso, situado por encima de la ley y que se considera por encima de ella, que concentra en sus manos todos sus poderes sin un equilibrio responsable, y que limita al resto de instituciones a cumplir funciones administrativas auxiliares”⁴. Aunque la Constitución rusa de 1993 demarcaba cuáles eran las funciones y los límites del presidente dentro del sistema democrático ruso, en realidad institucionalizó una Presidencia con amplios poderes, gracias en buena medida a la posibilidad de legislar por decreto -algo que hizo profusamente Yeltsin en sus ocho años de mandato-, y a la competencia que le otorga la Carta Magna para disolver tanto la Duma Estatal como el Consejo de la Federación.

Otro elemento de la era Yeltsin que heredó Putin y que ha influido en el desarrollo de la vida política y económica del país es la existencia de los denominados oligarcas. Aunque líneas arriba hemos considerado el binomio oligarcas-burócratas como uno de los dos elementos que han provocado el fracaso democrático en Rusia, no podemos olvidar que esta élite empresarial se forjó en el marco del descontrol existente durante el mandato de primer presidente de Rusia. Los oligarcas tenían entonces acceso directo a los despachos del Kremlin e influencia sobre las decisiones presidenciales, especialmente cuando la salud física y mental mermó la capacidad de Yeltsin para imponer su autoridad sobre el Gobierno y gestionar el día a día del Estado. Gracias a ese acceso y a esa capacidad de influir lograron hacerse con empresas estatales estratégicas (minería, siderurgia, energía, automoción) por un precio inferior al precio real de mercado, y cuya actividad ha aportado después enormes beneficios a los oligarcas propietarios de ellas⁵. Como veremos más adelante, Putin llegó con un discurso dirigido a erradicar esta élite económica y empresarial, si bien su pragmatismo le llevó a incluir a los oligarcas en su pirámide de *poder vertical* junto a los burócratas y los miembros de las fuerzas de seguridad, los denominados *siloviki*.

³ Ídem, p. 13.

⁴ SHEVTSOVA, Lilia: *Putin's Russia*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2003, p. 16.

⁵ Diversos autores han tratado el ascenso de las élites oligárquicas en Rusia, como Richard Sakwa (Vid. *Putin. Russia's Choice*, Routledge, Londres-Nueva York, 2004), o Lilia Shevtsova (op. cit., 2003). También resulta muy interesante el análisis de Antonio Sánchez acerca del proceso de privatizaciones de las empresas públicas en los 90, punto de origen de buena parte de estas élites (SÁNCHEZ, Antonio: *Gazprom, ¿un instrumento de política económica y exterior rusas?* En SÁNCHEZ, Antonio (Ed.): *Gas y petróleo en Rusia: impacto interno y proyección exterior*, Universitat de Valencia, Valencia, 2007.

Ante todo lo anterior, cabe afirmar que aunque el proyecto democrático ruso parece haber encallado bajo el régimen de Putin, los cimientos de ese proyecto ya estaban tocados de partida.

1.1. La 'vertical del poder': un sistema para la estabilidad que lucha por sobrevivir

La época de Yeltsin como presidente de Rusia es vista por una mayoría de la población rusa como un tiempo donde el desorden a nivel político, la corrupción asociada y el deplorable estado de las finanzas llevaron al país a una situación de ruina económica que golpeó, primera y fundamentalmente, a la población rusa, que vio cómo el Gobierno era incapaz de garantizar los pagos de salarios en las empresas estatales, las nóminas de los funcionarios públicos y los subsidios y pensiones, generando junto con la subida desmesurada de los precios un empobrecimiento general de la ciudadanía. Además, esa misma población veía con indignación cómo unos pocos se enriquecían a costa de la debilidad del Estado y dominaban incluso los destinos del mismo.

Bajo este escenario de caos absoluto en todas las esferas del país, la llegada de una nueva cara que prometía afrontar todos esos problemas y, además, trabajar para devolver a Rusia el esplendor de épocas pasadas y la fortaleza en su proyección exterior fue recibida muy favorablemente por los rusos. Como observó Richard Sakwa, Vladimir Putin llegó al poder gracias, en buena medida, a que el ruso de a pie se veía a sí mismo en él. El nuevo líder reflejaba “*una revuelta de masas contra la corrupción de los años de Yeltsin y la humillación del periodo final de Gorbachov [...] Putin llega a ser el consolidador, el Napoleón que reconstruye el Estado e incorpora dentro del nuevo orden los elementos progresistas de la época revolucionaria que son necesarios para el desarrollo social, pero descartando los excesos y la espuma revolucionaria*”⁶.

Conviene hacer notar la particularidad de que los rusos tradicionalmente tienden a depositar su confianza en un líder fuerte, capaz de tomar las riendas del Estado y garantizar una buena gestión que, en definitiva, beneficie a la sociedad. Esto puede llevarnos a pensar que la cultura política rusa es más favorable a regímenes de corte más autoritario que democrático. En este sentido Thomas F. Remington subraya la dualidad del pensamiento político ruso, en el que convive una opinión favorable a los valores y libertades democráticos con la consideración de que “el Estado deber ser el responsable de garantizar la prosperidad social y de proveer seguridad material a los individuos”⁷. En el caso de Putin, la imagen de hombre fuerte la consiguió en buena medida gracias a su gestión de la segunda Guerra de Chechenia como primer ministro, que le otorgó asimismo una enorme popularidad.

Por consiguiente, la elección de Putin como presidente de Rusia en 2000 respondía a la búsqueda de un líder que pudiera resolver todos los problemas del país -comenzando por enfrentarse a los oligarcas y a la corrupción- y que, de esa manera,

⁶ SAKWA, Richard: *Putin. Russia's Choice*, Routledge, Londres-Nueva York, 2004. pp. 249-2504.

⁷ REMINGTON, Thomas F.: *Politics in Russia*, Pearson-Longman, Reino Unido, 2006 [4ª ed]. pp. 129-130.

fuera capaz de fortalecer al Estado, de forma que pudiera asumir sus obligaciones sociales internas y traer la estabilidad socioeconómica que los ciudadanos rusos anhelaban⁸, y al mismo tiempo que lograrse recuperar para Rusia el estatus de potencia respetada en el plano internacional que había ostentado hasta una década antes.

Sin embargo, para poder llevar a cabo el proyecto de reordenamiento y estabilización de Rusia, Vladimir Putin necesitaba contar con apoyo popular, pero también con una administración leal y que compartiera sus planteamientos. En cambio, al llegar a la Presidencia se encontró con una Administración formada por *miembros* de la denominada ‘familia’ de Yeltsin. Se trataba de personal procedente de los aparatos del antiguo estado soviético que habían logrado conservar sus puestos en las altas esferas pasando por un proceso de adaptación a la nueva situación democrática; también había un grupo de poderosos oligarcas que apoyaban a Yeltsin a cambio de tener un acceso desmesurado a su despacho.

En esas condiciones, Putin carecía de la autonomía que necesitaba para poder implementar sus decisiones, así que lo prioritario para él era crear una Administración ‘propia’. Para lograrlo, recurrió a hombres de su confianza para ir sustituyendo en los puestos clave a las personas de la antigua etapa. Así, una parte de ellos provenía, por un lado, de los días en que Putin trabajó en el Ayuntamiento de San Petersburgo. Se trataba de personal con cierto talante reformista y que gozaba de su confianza personal. Por otra parte, se encontraban antiguos oficiales del Ejército y del KGB/FSB -órgano donde primero fue agente en la RDA y posteriormente ejerció como director del mismo (1998-1999)-, que pasaron a ocupar lugares relevantes en los llamados “ministerios de poder” (Interior, Defensa, Seguridad y Exteriores, más el Consejo de Seguridad y la Administración Presidencial), y que serían conocidos como los *siloviki*. Junto a la construcción de una Administración a su medida, Putin necesitaba mantener a los oligarcas a raya, o por lo menos obligarles a jugar bajo las condiciones que él impusiera, y que no eran otras que no intentar involucrarse en asuntos políticos. Las detenciones de Gusinsky y Berezosvky, pero sobre todo el proceso abierto contra el magnate Jodorkosvsky, propietario de la petrolera Yukos, dejó bien claro al resto que podían seguir con sus negocios siempre y cuando no osaran cuestionar la autoridad política.

El sistema de poder vertical o *vertical power* es, pues, la herramienta que ha permitido a Vladimir Putin recentralizar el control y fortalecer al Estado central⁹ en detrimento de las regiones, que en la época de Yeltsin habían puesto en cuestión la autoridad federal, especialmente en lo relativo a la recaudación de impuestos y la puesta en práctica de decisiones adoptadas en Moscú¹⁰. En este sistema el presidente es quien ocupa la más alta posición y quien ostenta mayor poder, mientras que la élite burocrática-oligárquica y los *siloviki* son los distintos *ladrillos* que forman

⁸ Henry Hale resumió perfectamente el sentimiento de aquellos días entre el electorado: “los rusos claramente quieren un líder fuerte, capaz de atraer orden a sus vidas trágicamente impredecibles [...] quieren un líder fuerte y no corrupto, pero también quieren que sea democrático”. (HALE, Henry: “Is Russian Nationalism on the Rise?”, Program on New Approaches to Russian Security, Davis Center For Russian Studies, Harvard University, *Policy Memo Series* nº 110, February 2000, p. 1. Citado en SAKWA, R. *op. cit.*, p. 31.).

⁹ MONAGHAN, Andrew: “The Vertical: Power and Authority in Russia”, *International Affairs*, nº 88, 2012, p 1.

¹⁰ *Vid.* SAKWA, R. *op. cit.*, pp. 131-160.

el cuerpo del sistema, y los que en teoría implementan las decisiones tomadas por el presidente. Dentro de ese sistema, Putin ha logrado además la subordinación de lo que ha venido a llamarse “corporación burocrática” por algunos¹¹: tribunales, -incluido el Constitucional-, Hacienda, la Fiscalía General, y ha conseguido que el Parlamento se convierta en una institución dócil gracias a la mayoría del partido Rusia Unida, formación que le apoya aunque oficialmente no pertenezca a ella. El sistema de poder vertical ha continuado durante el mandato de Dmitry Medvedev, que se reveló en septiembre de 2011 de manera definitiva como un *hombre de paja* que Putin ha utilizado para continuar ejerciendo el poder eludiendo, a la vez, las limitaciones de mandatos consecutivos recogida en la Constitución.

La configuración de la vertical del poder está concebida para garantizar la estabilidad del país, pues deja al presidente las manos libres para realizar las iniciativas que considere necesarias para lograr dicho objetivo, y que sus decisiones sean obedecidas sin debate ni discusión alguna. La configuración de la vertical del poder garantiza a la vez la propia estabilidad del sistema, ya que por medio de esos lazos de amistad se estrechan las posibilidades de que se produzcan disensiones en cuanto al discurso único o, más aún, que pueda existir una auténtica oposición interna a la estrategia de estas élites políticas que amenace el *statu quo* interno. La relación entre el poder y las élites burocráticas-oligárquicas bien podría calificarse de simbiótica: bajo Putin los oligarcas no sólo no han desaparecido, sino que han seguido beneficiándose de sus buenas relaciones con el poder y de los mecanismos de éste para salvaguardar y, en muchos casos, ampliar sus intereses; mientras el poder ha obtenido como contrapartida la aquiescencia de los poderes económico-financieros respecto de las medidas políticas que se adopten y la promesa de que no irán en contra de ellas. Por tanto, los intereses imbricados que existen dentro del sistema hacen que todos ellos tengan interés en su pervivencia.

La lucha por el mantenimiento del sistema choca frontalmente con los esfuerzos por consolidar el régimen aparentemente democrático en Rusia. Un pilar fundamental para el desarrollo de una democracia en cualquier país, el Estado de Derecho y la independencia del sistema judicial, se ha visto afectado en Rusia por la corrupción y la acción del sistema de poder vertical, a través, por ejemplo, de la Fiscalía General. Ello ha tenido consecuencias directas en la economía rusa, pues ha generado retenciones a los potenciales inversores y empresas extranjeras a la hora de emplear su capital en Rusia, precisamente en un momento en que el país está necesitado de financiación y de tecnología para llevar a cabo el necesario proceso de modernización de su economía.

Bajo este esquema cabría pensar que Putin es quien, desde lo alto del sistema, lo controla y lo maneja a su antojo, pero el propio Putin también se ve controlado por el resto de elementos. Como señala Shevtsova, “siempre que una corporación burocrática elimina a todas las demás fuerzas políticas, el presidente se vuelve cada vez más propiedad de su equipo”¹². En este sentido, Putin parece haberse mostrado incapaz de cumplir su promesa de acabar con la corrupción asociada al fenómeno de las oligarquías, pues ello hubiera implicado ir en contra de uno de los grupos que le apoya. Más aún, tampoco parece tener el control de los *ladrillos* de la pirámide, ya

¹¹ Vid. SHEVTSOVA, Lilia: “Rusia al final...”, *op. cit.*, p. 46.

¹² *Ibidem*, p. 46.

que algunas decisiones de cierto calado –relativas, por ejemplo, al organigrama del FSB o a la puesta en marcha de exhaustivos planes de seguridad en nodos de comunicación como aeropuertos y estaciones de tren o metro tras los atentados terroristas en el suburbano moscovita en 2010- adoptadas por la Presidencia de la Federación fueron, sencillamente, desoídas y/o no cumplidas, como ha puesto recientemente de manifiesto Andrew Monaghan¹³.

II. La legislatura ‘bicéfala’ de Medvedev-Putin: inmovilismo ante la crisis económica

La legislatura que acaba de finalizar en Rusia ha estado fuertemente caracterizada por la existencia de una ‘bicefalia’ o ‘tándem’, donde Dmitry Medvedev ejercía como presidente y Vladimir Putin ocupaba el cargo de primer ministro por designación de aquél. Gracias a este esquema, que se ha venido a denominar ‘tandemocracia’¹⁴, Putin pretendía sortear las limitaciones de dos mandatos presidenciales consecutivos que la Constitución rusa establece, para así poder seguir ejerciendo desde la sombra la gestión de los asuntos del país y proseguir con su proyecto de reestablecer para Rusia el estatus de gran potencia, tanto económica como en el plano internacional. Esa bicefalia ha garantizado la continuidad del sistema de poder vertical, pero no ha sido capaz de afrontar satisfactoriamente las reformas económicas necesarias para asegurar la viabilidad a medio y largo plazo del país. Con ello, como veremos a continuación, también se ha puesto en una situación muy complicada la legislatura, con los seis años que Putin tiene por delante en su nueva etapa presidencial.

Medvedev heredaba de Putin una situación socioeconómica muy favorable. Rusia crecía a ritmos muy elevados, en torno a 7-8,5% anual¹⁵, gracias en buena medida a la subida constante de los precios de los hidrocarburos y al ciclo expansivo que vivía la economía mundial. Los buenos números de Rusia le merecieron entrar en el club de los países emergentes (los denominados BRIC), recuperando así gran parte de la influencia y prestigio internacionales que el país había perdido en los noventa. La población rusa, en especial la clase media y baja que había sido muy golpeada durante la época de liberalización de Yeltsin, se benefició de la estabilidad económica, mejorando su calidad de vida y su poder adquisitivo. Ello tuvo un efecto colateral en lo político, articulándose una especie de ‘contrato social’ que, como señala Samuel A. Greene, parecía implicar “una cierta aquiescencia a cambio de prosperidad”¹⁶. Así, la ciudadanía rusa toleraría el sistema de poder vertical corrupto creado por Putin a cambio de la resolución del caos de los 90 y de la estabilidad económica, política y social.

Pero junto a estos factores positivos, Medvedev heredó también numerosos problemas estructurales y sistémicos que era preciso resolver para que el futuro del país

¹³ MONAGHAN, A.: *op. cit.* pp. 9-12.

¹⁴ MONAGHAN, Andrew: *op. cit.* pp. 2.

¹⁵ OECD: “Country statistical profile: Russian Federation”, *Country statistical profiles: Key tables from OECD*, 2011. [En línea] Disponible en <10.1787/csp-rus-table-2011-1-en> (Consultado 11/03/2012)..

¹⁶ GREENE, Samuel A.: “La sociedad civil rusa, veinte años después”, *Revista CIDOB d’ afers internacionals*, nº 96, diciembre de 2011, p. 91.

no se viera comprometido en el medio y largo plazo. Rusia necesita modernizar su economía, lo que implica, en primer lugar, una diversificación de su tejido productivo -hoy excesivamente volcado en la exportación de petróleo, gas y materias primas-, y en segundo lugar el desarrollo de sectores económicos sustentados en tecnologías avanzadas, la reparación y la ampliación de infraestructuras, la renovación del sistema de I+D+i y de la educación¹⁷. Para afrontar ese enorme reto es preciso contar con empresas e inversores extranjeros que puedan aportar conocimiento técnico, *know-how* y financiación, pero ello implica necesariamente reforzar al mismo tiempo el Estado de Derecho para combatir la elevada corrupción y el elevado clima de inseguridad jurídica, que hace al país poco atractivo para los empresarios e inversores extranjeros.

Aunque tras ser elegido como presidente Medvedev declaró en numerosas ocasiones que su política sería continuista respecto a la de su antecesor, se ha mostrado concienciado con la necesidad de encarar todos los problemas que acabamos de enumerar. En un discurso ante el Consejo de Estado pronunciado en enero de 2010, Medvedev afirmaba que el país necesitaba una “transformación radical” en la base económica y tecnológica para poder ser más competitivo, y que ello implicaba contar con una sociedad más preparada e inteligente, lo que supone al mismo tiempo que esa sociedad es “más compleja y diversa”, también en lo que respecta a las opiniones políticas. “No hay opción a intentar dirigir una sociedad como esa; necesitáis cooperar con ella”¹⁸. De sus palabras se desprende una visión un tanto distinta de la situación de Rusia y una predisposición a asumir que una transformación modernizadora de la economía del país lleva aparejada por necesidad la transformación de la sociedad, incluido su pensamiento político y lo que aquélla espera de sus gobernantes.

Un análisis superficial de la situación económica rusa llevaría a cualquier analista a calificar de necesarias e inevitables las reformas económicas aquí esbozadas. Sin embargo, éstas no se han adoptado, y podemos achacar esta inacción a la aparente dualidad que existe dentro del tándem Putin-Medvedev con respecto a este asunto. Así, Medvedev representaría a un sector de la Administración rusa que podríamos denominar como ‘reformista’, cuyos miembros serían conscientes de la necesidad de modificar el sistema económico para hacerlo más competitivo de cara al exterior, so pena de poner en riesgo el sistema económico a largo plazo si continúa la tendencia de monoexportación de energía y materias primas. Dada la necesidad de dar un impulso al sector industrial y tecnológico ruso (dependiente en buena medida de equipos y tecnología soviéticos ya obsoletos en su mayoría), este grupo apuesta por invertir en cinco áreas fundamentales: eficiencia energética, tecnologías de la información, telecomunicaciones, biomedicina y energía nuclear¹⁹. Al mismo tiempo, son conscientes de que no se puede evitar la entrada de empresas y capitales foráneos,

¹⁷ SÁNCHEZ ANDRÉS, Antonio: “La economía rusa en la crisis mundial: una valoración de la etapa Medvedev”, *Revista CIDOB d’ afers internacionals*, nº 96, diciembre de 2011. p. 59.

¹⁸ MEDVEDEV, Dmitry: “Discurso al Consejo de Estado sobre el sistema político” (*Speech to the State Council on the political system*), 22 de enero de 2010. [En línea] Disponible en <http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2010/01/22/2000_type82913_223914.shtml> (Consultado 10/03/2012).

¹⁹ Estos cinco sectores dinámicos son los que integran el macroproyecto del Centro de Innovación de Skolkovo, que intenta recrear el dinamismo científico puntero de Silicon Valley. Impulsado por el propio Medvedev, pretende ser la punta de lanza de la modernización tecnológica rusa.

incluso en aquéllos sectores considerados estratégicos por la Administración, pues son fuente de un conocimiento y de una experiencia que Rusia necesita. Por su parte, Putin sería la cabeza del sector 'inmovilista', conformado por las élites burocráticas-oligárquicas y los *siloviki*. Todos ellos estarían a favor de continuar con el modelo de exportación de energía y materias primas, ya que han sido los grandes beneficiados al tener bajo su control las empresas punteras de estos sectores. Al mismo tiempo, se muestran reacios a la entrada de actores extranjeros en ellos (rechazo que se hace extensible al resto de la economía rusa), ya que podría poner en peligro el control que ostentan sobre esos sectores.

La dualidad de posturas en el tándem Putin-Medvedev, motivada en buena medida por la inaplazable adopción de reformas económicas que llevaría aparejada la puesta en práctica de las reformas políticas, ha hecho que dichas medidas reformistas no se hayan implementado. Igualmente, ambiciosos proyectos de impulso de nuevas tecnologías, como el programa estatal de fomento de la nanotecnología, muestran dificultades que hacen dudar de su viabilidad²⁰.

Sin embargo, las consecuencias de no abordar los problemas sistémicos y estructurales amenazan seriamente la viabilidad de la economía rusa de cara al futuro. En 2009 la crisis internacional y el estancamiento de los precios del petróleo y el gas golpearon al país duramente, registrando un descenso del -7,9 del PIB, y aunque los datos de crecimiento parecen volver a los números positivos (4% en 2010, según cifras del Banco Mundial²¹ y la OCDE²²), Rusia está lejos de alcanzar los números registrados por Brasil (7,5%), China (10,4%) e India (8,8%) durante 2010²³. No en vano, desde el Gobierno ruso se reitera que el objetivo es alcanzar el 6-7 % de crecimiento anual en los próximos años, aunque las previsiones apuntan a que 2011 se cerrará con un incremento del 4,1%, frente a las previsiones de 4,8% realizadas por el Ejecutivo ruso²⁴. La meta del 6-7% de crecimiento anual es necesaria para garantizar la estabilidad del país. Aunque las autoridades rusas, rehuyendo el debate sobre el estancamiento económico, insistan en que una cifra del 4% es superior a la que están registrando la mayoría de economías occidentales en el contexto de crisis mundial²⁵, lo cierto es que para Rusia supone un problema político no estar en niveles más altos de crecimiento. Sin ello, Rusia no puede mantener la satisfacción ni entre los ciudadanos, que verían cómo las bases del *contrato social* firmado con el Estado no se cumplen, ni con los oligarcas, ni es posible afrontar la modernización

²⁰ CONNOLLY, Richard: "State-led Modernization in Russia: The Nanotechnology Industry", *Russian Analytical Digest*, nº 105, 5 de diciembre de 2011. [En línea] Disponible en <<http://www.res.ethz.ch/analysis/rad/details.cfm?lng=en&id=135123>> (Consultado 13/02/2012)..

²¹ Banco Mundial. Indicadores. [En línea] Disponible en <<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries/RU?display=default>> (Consultado 12/03/2012)..

²² OECD (2011): "Country statistical profile...". *Op. cit.*

²³ Banco Mundial. Indicadores.

²⁴ "Russia Sticks to 4.1% Economic Growth Forecast After GDP Misses Estimates", *Bloomberg*, 15/11/2011. [En línea] Disponible en <<http://www.bloomberg.com/news/2011-11-14/russia-sticks-to-4-1-growth-forecast-after-gdp-misses-estimates.html>> (Consultado 12/03/2011).

²⁵ ALEKSASHENKO, Sergey: "Russia's economic agenda to 2020", *International Affairs*, nº 88 2012, p. 37.

del país²⁶. Como veremos más adelante, diversos análisis post electorales apoyan la tesis de que el contrato o consenso social construido por Putin se estaría disolviendo tanto por el progresivo estancamiento económico²⁷ como por la existencia de nuevas necesidades, ahora políticas, en la sociedad rusa.

Así pues, parece inevitable que Putin pueda posponer por más tiempo la reforma del modelo económico. El sector energético, motor del desarrollo en la época anterior de Putin, no basta ya por sí solo para liderar el crecimiento, pues tiene sus propios problemas estructurales. La falta de inversiones en el desarrollo de nuevos yacimientos de gas y petróleo, así como en la modernización de los obsoletos gasoductos y oleoductos, gran parte de los cuales datan de la época soviética, pone en entredicho la fiabilidad de Rusia para satisfacer sus compromisos tanto con el mercado energético interior como exterior, donde la UE es su principal cliente. La ola de frío siberiano que azotó Europa el pasado mes de enero mostró la incapacidad de Gazprom para hacer frente a un imprevisto aumento sustancial de la demanda; incluso tuvo que reconocer que se vio obligada a recortar en un 10% los suministros de gas a Europa, que en el caso de Ucrania llegaron al 30%²⁸. La dependencia del petróleo y el gas es además problemática, puesto que el equilibrio del presupuesto ruso depende de los ingresos por la exportación de hidrocarburos. El sector energético (y con él el presupuesto federal) depende mucho de los precios internacionales, y en el medio y largo plazo no se espera que suban al mismo ritmo al que lo hicieron entre 2000 y 2008. El incremento del volumen de explotación del *shale gas* en Estados Unidos ha producido un excedente de oferta existente en el mercado de gas natural, lo que ha hecho disminuir los precios del gas natural licuado (GNL), representando una alternativa más competitiva con respecto al gas ruso, suministrado mayormente vía gasoductos. Además, algunos países de Europa Central y Oriental (Polonia, Ucrania o Bulgaria), más dependientes de las importaciones de gas ruso, han anunciado o bien el descubrimiento de yacimientos de *shale gas* en su territorio o bien el inicio de la explotación de éstos, lo que significaría una posible rebaja sustancial en la cuantía del gas ruso que en estos momentos importan. Por último, hay que tener en cuenta el contexto de recesión económica que vive la Unión Europea, y que afecta directamente a la demanda de energía. A largo plazo, el consumo europeo también puede decrecer si se cumplen los ambiciosos planes de Bruselas de apostar por las energías renovables para combatir la producción de CO₂.

Por todo ello, parece inevitable un cambio de dirección en la economía rusa ante el agotamiento del modelo energético. En opinión de Sergey Aleksashenko, las reformas prioritarias deben ser aquéllas encaminadas a mejorar las condiciones

²⁶ JUDAH, Ben, y WILSON, Andrew: "The end of the Putin consensus", European Council on Foreign Relations, *Memo Policy*, marzo 2012. [En línea] Disponible en <http://ecfr.eu/page/-/Putin_final.pdf> (Consultado 12/03/2012). p. 4.

²⁷ Algunos creen que Rusia puede ser considerado ya como un país post-BRIC, ya que las condiciones internas del país no permiten a su economía mostrar un dinamismo y unas perspectivas de crecimiento como las de China, India o Brasil. (Vid. JUDAH, Ben; KOBZOVA, Jana; y POPESCU, Nicu: "Dealing with a post-BRIC Russia", *European Council on Foreign Relations*, Londres, Noviembre 2011. [En línea] Disponible en http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR44_RUSSIA_REPORT_AW.pdf) (Consultado 13/03/2012). p. 13.

²⁸ "Gazprom says unable to meet greater Europe gas demand". *Reuters*, 4/02/2012 [En línea] Disponible en <<http://mobile.reuters.com/article/idUSL5E8D404T20120204?irpc=932>> (Consultado 12/03/2012).

para la inversión, porque sin ella no puede crecer la economía, ni el Estado puede afrontar los enormes costos que implica la modernización en infraestructuras y en nueva tecnología. La independencia de las cortes de justicia, el fortalecimiento de la ley, la protección de los derechos de propiedad y el combate contra la corrupción deben ser parte de ese paquete de reformas²⁹. Además, para este autor la recuperación económica debe estar apoyada por una transformación política, basada en libertades democráticas y en una competición política real. La misma opinión han mostrado en el reciente Foro Económico de Davos el ex ministro de Finanzas ruso Alexei Kudrin³⁰ y el viceprimer ministro ruso Igor Shuvalov³¹. Esto, sin embargo, choca directamente con los intereses de los ‘inmovilistas’, de las élites políticas y económicas rusas, pues supondría una amenaza al sistema de *poder vertical* y a los intereses que éste les protege. Además, tras escuchar el discurso de Putin en la noche de los comicios presidenciales, cabe pensar que la tendencia del nuevo Ejecutivo no parece que vaya hacia una apertura política, sino más bien hacia el continuismo.

III. Manifestaciones post-electorales: origen, causas y consecuencias para el futuro

Las manifestaciones de protesta que tuvieron lugar tras la celebración de las elecciones parlamentarias de diciembre de 2011 y las presidenciales de marzo de 2012 han puesto de relieve el despertar de la sociedad rusa, descontenta con un *contrato social* que ya no satisface sus necesidades. Cubierto el apartado económico, la ascendente clase media rusa, en su mayoría localizada en núcleos urbanos, formada e informada gracias a Internet y las nuevas tecnologías, aspira ahora a ver una Rusia auténticamente democrática, dotada de una justicia verdaderamente independiente y justa, capaz de combatir junto con la acción del Ejecutivo la corrupción que impregna todos los niveles del Estado. Aunque este movimiento de protesta no parece que vaya a articularse en una opción política seria al menos a corto plazo, ha servido de señal a las autoridades rusas, y muy especialmente a Putin, de que el sistema ya no cuenta con el apoyo de una parte sustancial de la ciudadanía y de que es inevitable la adopción de reformas políticas de carácter aperturista. Más aún, la pérdida de respaldo social ha sido interpretada por muchos analistas como el principio del fin de Putin -así titulaba *The Economist* su portada del 3 de marzo- y de su sistema de poder vertical.

²⁹ ALEKSASHENKO, Sergey: *Op. cit.*, p. 37.

³⁰ Kudrin se expresó el pasado mes de febrero en los siguientes términos: “We won’t always be a resource country. As competition increases, what I think is inevitable; we would become a major supplier of machinery and innovative technologies on the global market [...] In the next 3-5 years Russia is not ready for a big leap. Creating market, legal and public sector institutions, that we need, will take time. And only after this 5 year period we would probably be ready for a higher growth rate of about 6-7%”. (“Ex-Finance Minister: Russia will soon cut its oil Dependency”. *RT.com*, 02/02/2012. [En línea] Disponible en <<http://rt.com/business/news/russia-economy-kudrin-opinion-341/>> (Consultado 20/03/2012).

³¹ “All the King’s Men. Experts See Jockeying for Position, Kremlin Politics in Davos Speeches”. *RussiaProfile.org*, 31/01/2012. [En línea] Disponible en <<http://russiaprofile.org/politics/53597.html>> (Consultado 13/03/2012).

III.1. La mecha de las protestas: El congreso de Rusia Unida

Los rusos son un pueblo considerado poco dado a manifestarse públicamente. La reticencia a salir a la calle a reivindicar derechos o pedir responsabilidades puede explicarse por dos factores. Por una parte, la experiencia histórica de los rusos les muestra que cada vez que la ciudadanía ha ocupado el espacio público se han producido revoluciones sangrientas que han tenido consecuencias para la organización política, económica y social del país. Por otro lado, la herencia de años de represión soviética está también presente en la mentalidad del ruso postsoviético, que aún conserva la percepción de que es más seguro mantenerse en silencio. A este respecto es muy ilustrador el testimonio de una joven manifestante de San Petersburgo, Evgenia Olimpieva, que relata cómo su participación en las manifestaciones posteriores a los comicios legislativos es vista por su abuela con temor a que sea la instigación de una “nueva revolución”³². La movilización de los rusos entre las elecciones a la Duma Estatal y las Presidenciales puede considerarse, así, como un punto de inflexión en la historia de la Rusia democrática, pues manifestaciones con una participación mayor a la de unas pocas centenas de personas no se veían en el país desde 1991, cuando el pueblo salió a la calle para defender la transición ante el intento fallido de golpe involucionista de agosto de 1991. Al temor endógeno de los propios ciudadanos a que cada manifestación se convierta en una revolución se suma, además, la aquiescencia general ante un sistema que, si bien se muestra corrupto e imperfecto a ojos del individuo común, ha aportado estabilidad económica y política en la vida diaria, en contraste con el decenio de caos y descontrol de la época yeltsiniana.

A pesar de no existir -hasta ahora- una necesidad compartida de salir a la calle para reivindicar aquello que se considera legítimamente justo o injusto en el ámbito de la gran política, ello no significa que no se hayan sucedido movimientos civiles de protesta por la gestión de las autoridades en asuntos concretos dentro de la sociedad rusa. Un ejemplo claro es el movimiento *Svoboda Vybora*, creado en 2005 para protestar por una normativa que prohibía circular a los coches con volante a la derecha, y que más tarde se extendió a la protección de un conductor al que se quería condenar por su implicación en un accidente de circulación que costó la vida al gobernador de Altai, Mijail Evdokimov; o la petición de la Federación de Automovilistas de Rusia o las Brigadas del Cubo Azul de que el Ejecutivo regule el uso abusivo de luces de emergencia por parte de funcionarios gubernamentales³³. Asimismo, la movilización social en contra de la construcción de una autopista que atravesase el bosque de Jimki para conectar Moscú y San Petersburgo tuvo repercusión mediática incluso fuera de las fronteras rusas, consiguiendo que el propio Medvedev ordenase detener las obras para estudiar vías alternativas que no dañasen uno de los pulmones verdes de la capital rusa³⁴. Estas protestas pueden considerarse como la expresión, si se quiere a pequeña escala, de una sociedad civil que

³² OLIMPIEVA, Evgenia: “Russia’s Protest Movement: A View from a Young Participant”, *Russian Analytical Digest*, nº 108, 6 de febrero de 2012. [En línea] Disponible en <<http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/RAD-108.pdf>> (Consultado 14/03/2012). pp. 12-13.

³³ GREENE, Samuel A.: *op. cit.*, p. 93.

³⁴ “El presidente suspendió talado del bosque de Jimki”. *La Voz de Rusia*, 27/08/2010. [En línea] Disponible en <<http://spanish.ruvr.ru/2010/08/27/17502891.html>> (Consultado 14/03/2012).

comenzaba a aspirar a construir otra Rusia, donde el Estado, empezando por los funcionarios públicos, respete la ley y los derechos de los ciudadanos. Como muestra de ese despertar es pertinente traer las declaraciones que Eugenia Chirikova, líder del movimiento por la protección del bosque de Jimki, hizo para el periódico *The New Times*: “Mi entorno inmediato es muy importante para mí. Y cuando vi que pretendían arrebatármelo, mi conciencia se despertó y comprendí que sin un país normal no tenía ni siquiera la garantía de que podría conservar ese entorno inmediato, y que podrían arrebatarme cualquier cosa: mi trabajo, mis hijos, y no sólo el entorno en el que vivo. [...] Para mí un país normal es aquél en el que se respetan todos mis derechos”³⁵.

Con este estado de conciencia ciudadana latente sólo era necesaria una única chispa que encendiera de manera definitiva la indignación de los rusos. Así, podemos considerar que dicha chispa fue el anuncio de Putin, realizado en el marco del Congreso de Rusia Unida de septiembre de 2011, de que se presentaba a las elecciones presidenciales y que Medvedev sería nombrado primer ministro si el primero llegaba al poder. El anuncio suponía la refutación de la teoría ampliamente compartida en la escena académica al respecto del papel de Medvedev como *hombre de paja* o *guardián de la presidencia* para salvaguardar la norma constitucional que impedía la encadenación de ciclos de mandatos a Putin. En el Kremlin parecía importar poco que el plan hubiera quedado por fin al descubierto, pues seguramente sus dirigentes no esperaban que la población, poco dada a manifestarse, pudiera causar algún problema. El anuncio de Putin y Medvedev, en cambio, encendió la llama de la indignación popular al extenderse entre la población (y especialmente entre las capas urbanas, jóvenes y formadas) la sensación de que había sido engañada por el poder, que había creado con Medvedev una farsa de cambio o de alternativa³⁶. La percepción del engaño se veía reforzada, además, por el hecho de que tanto Putin como Medvedev reconocieran que habían acordado ese “cambio de papeles” hacía bastante tiempo. Muchos rusos se sintieron entonces como si ambos dirigentes les hubiesen dicho claramente que les habían tomado el pelo y que no se avergonzaban o arrepentían de ello. La gran paradoja es que la propia constatación de que la rotación en el poder era una realidad hizo que el tándem perdiera el respeto y la confianza de millones de rusos³⁷.

III.2. Las elecciones a la Duma Estatal y el estallido de las manifestaciones

Bajo este clima social se celebraron las elecciones a la Duma Estatal el 4 de diciembre de 2011. Durante la campaña se llamó desde la oposición a votar por cualquier otra opción que no fuera la de Rusia Unida (RU), formación a la que el bloguero Alexei Navalny calificó como “The Party of Swindlers and Thieves”, apelativo que ha hecho mucho daño a su imagen. El descontento hacia el partido del poder, unido a los datos de las encuestas que arrojaban un descenso de RU en la intención de voto, hizo que desde el propio partido se contemplara durante el otoño la mayoría simple

³⁵ Citado en GREENE, Samuel A.: *op.cit.*, p. 94.

³⁶ OLIMPIEVA, Evgenia: *Op. cit.*, p. 11.

³⁷ *Ibidem*.

como un buen resultado³⁸, si bien eso complicaría a Putin la gestión de su futura Presidencia, al verse obligado su partido a llegar a pactos en la Cámara Baja con otras fuerzas políticas.

En la noche electoral el recuento iba configurando una Duma con mayoría simple de RU. Sin embargo, el vuelco dado en la parte final del recuento dio una mayoría absoluta muy ajustada a RU, especialmente si se compara con los resultados que cosechó en 2007 (49.3% de los votos, lo que supone obtener 238 escaños, un 53% del total en 2010, por un 64,30% de votos y 315 escaños que obtuvo cuatro años antes). Las sospechas de que los resultados estaban adulterados para lograr la mayoría absoluta se vieron reforzadas tanto por los testimonios de observadores de la ONG Golos en los colegios electorales (donde el carrusel de votantes por diferentes sedes electorales fue detectado)³⁹, como por el posterior informe de la OSCE, del 5 de diciembre. En él se afirmaba que las elecciones no se habían desarrollado en un ambiente de justa competencia por la “falta de independencia de la administración electoral, los medios de comunicación y la interferencia de autoridades estatales a diferentes niveles”, así como por la aplicación restrictiva de la legislación electoral, y la existencia de “ejemplos de aparente manipulación” tanto durante la jornada de votación como en el posterior proceso de recuento y comunicación de los resultados⁴⁰. Tampoco ayudó el hecho de que se atacasen durante los comicios las webs oficiales tanto de Golos como de medios de comunicación opositores a la línea oficial, en un intento, quizá, por evitar la propagación de este tipo de denuncias.

La constatación de que había existido fraude electoral fue la gasolina que la chispa necesitaba para provocar el incendio. Desde el mismo día 5 de diciembre hasta el 4 de marzo, día de las Presidenciales, las calles de Moscú, San Petersburgo y otras ciudades rusas fueron testigos de manifestaciones de protesta ante unas elecciones que no habían sido ni libres, ni justas. Pero sobre todo era una carrera contra el tiempo para intentar movilizar suficientemente al electorado como para lograr que Vladimir Putin no fuera elegido nuevo Presidente. Los manifestantes, entre los que había una mezcla heterogénea (jóvenes, personas de mediana edad, grupos y facciones nacionalistas, comunistas, grupúsculos de ideología nacionalista más radical, demócratas...) compartían una idea base: Putin no podía ser el presidente del país para los próximos doce años, gracias a la reforma constitucional impulsada por Medvedev. La gran extensión de su hipotético nuevo mandato, unido a la percepción por parte de las capas sociales urbanas, más jóvenes, más preparadas y conectadas a la realidad global a través de Internet y las redes sociales, de que Putin no ofrecía sino la misma retórica de base nacionalista de siempre, sin aportar ideas o propuestas novedosas ante un nuevo tiempo social y económico

³⁸ HALE, Henry E.: “The Putin Machina Sputters: First Impressions of the 2011 Duma Election Campaign”, *Russian Analytical Digest*, nº 106, 21 de diciembre de 2012. [En línea] Disponible en <<http://www.res.ethz.ch/analysis/rad/details.cfm?lng=en&id=135332>> (Consultado 15/03/2012).

³⁹ “Infracciones masivas en la jornada electoral en Rusia”, *El País.com*, 04/12/2011 [En línea] Disponible en <http://internacional.elpais.com/internacional/2011/12/04/actualidad/1323013588_047138.html> (Consultado 15/03/2012).

⁴⁰ OSCE. International Election Observation. Russian Federation, State Duma Elections - 4 December 2011. *Statement of Preliminary Findings and Conclusions*. [En línea] Disponible en <<http://www.osce.org/odihr/85757>> (Consultado 15/03/2012).

en Rusia, hizo que se crease una sensación de actuar “ahora o nunca” entre los votantes, en opinión de Henry E. Hale⁴¹.

III.3.Desarrollo hasta las presidenciales. El ocaso de las protestas

Durante tres meses la oposición fue aglutinando mayor fuerza conforme se acercaban las elecciones a la Presidencia, consiguiendo cierto éxito en dos aspectos, dejando de lado el significativo número de asistentes a las convocatorias. Por un lado, han logrado que la imagen de Vladimir Putin se fuera deteriorando, obligando a éste a hacer más esfuerzos de comunicación durante la campaña electoral de los habría planeado de antemano para movilizar a su electorado, publicando artículos en prensa y organizando mítines y actos de factura muy similar a los que la oposición realizaba. Por otro, obligó a Medvedev a prestar atención a los opositores, accediendo a reunirse con representantes de los manifestantes y comprometerse a presentar ante la Duma medidas de reforma de la legislación electoral: liberalización de la presentación de candidatos electorales y de registro de partidos políticos, y la vuelta al sistema de elección de los gobernadores de las regiones y la modificación del sistema de formación del Parlamento⁴².

El tándem tuvo que reaccionar así a marchas forzadas ante una movilización de un volumen no esperado. Pero la reacción de ambos líderes fue muy diferente. Mientras que Medvedev asumió un rol más dialogante y abierto a discutir con los manifestantes sus reivindicaciones, Putin adoptó un papel mucho más duro durante su campaña, casi de combate frente a una oposición a la que acusaba de estar dirigida y financiada desde el exterior, en un intento por deslegitimar un movimiento que, claramente, le veía como el objetivo a batir. Al mismo tiempo recurrió a su discurso más efectista, reivindicando su papel como garante de la estabilidad frente al caos de los noventa y como la única figura capaz de mantener la tranquilidad política y sobre todo económica, y afrontar los retos que en estas materias se presentan ante el país para los próximos años. La retórica conducía a un lugar ya conocido: Putin como la única elección posible. Incluso llegó a agitar viejos fantasmas al asegurar que aunque estaba dispuesto a ir a una segunda vuelta, ello podría conducir a “la desestabilización de la situación política”⁴³. La inexistencia de un candidato en la oposición con el carisma, capacidad de movilización y credibilidad suficiente como para hacer sombra a Putin contribuyó de forma indirecta al reforzamiento de esa imagen de único líder para Rusia.

Pese a ese éxito relativo, las manifestaciones no han impedido que Putin haya sido elegido presidente para un nuevo periodo de seis años, lo que puede verse como un fracaso, especialmente si nos atenemos al margen que obtuvo (el 63,6% de

⁴¹ HALE, Henry E.: *op. cit.*, p. 3.

⁴² Estas medidas fueron aprobadas en primera lectura una semana antes de las elecciones en la Duma Estatal. *Vid.* “Rusia aprueba una reforma electoral en vísperas de las elecciones”. *EIPaís.com*, 28/02/2012. [En línea] Disponible en <http://internacional.elpais.com/internacional/2012/02/28/actualidad/1330448827_451019.html> (Consultado 16/03/2012).

⁴³ “Putin says he may face runoff in Russia’s election”, *The Washington Times*, 01/02/2012. [En línea] Disponible en < <http://www.washingtontimes.com/news/2012/feb/1/putin-says-he-may-face-runoff-russia-election/?page=all>> (Consultado 16/03/2012).

los sufragios), quedando muy distante del resto de candidatos (Ziuganov, el segundo más votado, se quedó con el 17,18%, y tercero fue el oligarca y nueva cara en estos comicios, Projorov, con el 7,98%). Aunque hay que coger con reservas estos datos a la luz de las numerosas evidencias de fraude electoral tanto durante el proceso de votación como en el posterior recuento y comunicación de votos⁴⁴, la gran distancia con respecto al resto del candidatos indica que Putin, pese al descenso de sus apoyos, sigue contando con una buena masa social que le respalda. En este sentido, la legitimidad de la elección ha sido mayor a ojos de observadores exteriores que en el caso de la victoria de RU en las parlamentarias, aunque en esta ocasión el informe de la OSCE ha sido igual de duro que el emitido con ocasión de las legislativas⁴⁵.

Precisamente, el momento de debilitamiento del movimiento opositor se ha producido tras el resultado de las elecciones presidenciales. La victoria de Putin por una mayoría más holgada que la de su partido en las legislativas ha hecho caer el ánimo de los manifestantes, que han dejado de acudir a las manifestaciones que se convocaron tras el día 5 de marzo. La desmovilización puede responder a dos factores: de un lado, la sensación de derrota y de que nada más puede hacerse ya salvo asumir los resultados, y por otro, el progresivo protagonismo que han ido adquiriendo algunos líderes más radicales de la oposición favorables a continuar con las protestas, dado que no aceptan la victoria de Putin, y que incluso van más allá al desafiar a las autoridades, lo que ha provocado además la desunión con el resto de líderes opositores. Aquí juega también su papel el miedo atávico a manifestarse del ruso al que aludíamos anteriormente.

IV. Elección de Putin: ¿qué futuro le espera a Rusia?

Con Putin como presidente, Rusia afronta el futuro con una sombra de duda acerca de cómo desarrollará su política el ex agente del KGB. De las diversas opiniones de académicos y analistas se extraen al menos tres posibles opciones sobre qué camino adoptará el nuevo presidente.

Una primera opción es que como respuesta a la movilización y las críticas de la oposición, Putin escoja un mayor cerramiento del sistema político, con medidas que tal vez fueran hacia una mayor represión contra la oposición, y que en política exterior dé un giro hacia una postura más nacionalista y contraria a Occidente. La segunda de las opciones aboga por una continuidad tanto en la política interna como en la acción exterior, aunque buscando mejorar el nivel de prosperidad para evitar

⁴⁴ Las cámaras web instaladas en los colegios electorales han proporcionado evidencias de fraude electoral. Véase, como ejemplo, el caso de la introducción masiva de votos en un colegio de Daguestán <http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=ECe8oB7cCXk> (Consultado 16/03/2012). También es interesante el testimonio recogido por el diario *The Telegraph* de una observadora en un colegio de San Petersburgo, quién se percató de la manipulación en los datos finales de recuento de votos <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/9136299/How-a-mysterious-change-to-voting-tallies-boosted-Putin-at-St-Petersburg-polling-station-a-citizen-observer-reports.html>> (Consultado 16/03/2012).

⁴⁵ International Election Observation. Russian Federation, Presidential Election – 4 March 2012. Statement of preliminary findings and conclusions. OSCE, Moscú, 05/03/2012. [En línea] Disponible en <<http://www.osce.org/odihr/88667>> (Consultado 15/03/2012).

una ruptura mayor del consenso social. La tercera y última de las opciones pasa por que Putin se vea obligado a realizar una cierta apertura en materia política para dar satisfacción a la población y proteger de esta manera a las élites que forman parte del sistema de poder vertical. Las declaraciones de Putin en la noche del 4 de marzo como ganador de las elecciones, junto con las actitudes del Gobierno con respecto a las manifestaciones que, aunque en menor número de personas, siguen celebrándose, permiten hacer un pequeño análisis prospectivo acerca de cuál será la dirección que tome Vladimir Putin.

En el discurso que dirigió a sus seguidores en la noche electoral Putin afirmó: “hemos demostrado que no se nos puede imponer nada ni nadie. Nuestra gente es capaz de distinguir fácilmente el deseo de renovación de las provocaciones políticas cuyo único fin es destruir el Estado ruso y usurpar el poder”⁴⁶. Con ello, Putin explicó su visión respecto de la oposición, a la que aquí sitúa como un *enemigo* interno, lo que sin duda invita a concluir que no se atisba ni siquiera una predisposición al diálogo con la oposición. Además, en las semanas posteriores el Gobierno ha intensificado la presencia de fuerzas de seguridad en Moscú y ha practicado detenciones en casi todos los actos de protesta que se han sucedido durante las semanas siguientes a las presidenciales, en especial en aquéllos que intentaban dirigirse a lugares no autorizados, mostrando con ello la determinación de las autoridades a no permitir desafíos de ninguna clase hacia el Estado. Esto invita a plantear que el presidente optará por un mayor cerramiento del sistema político, para evitar que los movimientos de oposición puedan seguir creciendo y convertirse en una auténtica fuerza que cuestione las decisiones presidenciales. En este sentido, el mayor protagonismo de los elementos radicales sin duda será explotado por Putin para desacreditar el movimiento y quitarle respaldo social. Con todo, la adopción de esa vía puede tener como efecto un mayor malestar entre una sociedad civil rusa despierta y, en consecuencia, una pérdida de apoyos populares para Putin aún mayor de la registrada hasta ahora.

Al mismo tiempo, el análisis de los artículos que Putin ha ido publicando en diversos medios de comunicación rusos y que componen *de facto* su programa electoral y de Gobierno parece indicar una apuesta por la continuidad tanto en política doméstica como en política exterior.

En el ámbito interno, pese a identificar los principales problemas estructurales de la economía rusa (obsolescencia de equipamiento, retraso tecnológico, elevado desempleo entre los jóvenes altamente formados como consecuencia de la no existencia de un tejido empresarial acorde a esa formación) y la necesidad de enfrentar viejos problemas como la influencia de los oligarcas, la corrupción y los lazos entre funcionarios públicos y el mundo del crimen⁴⁷, Putin no ha planteado iniciativas concretas para afrontarlos. Ello podría significar que, por el momento, no está sobre la mesa el cuestionamiento real del modelo socioeconómico en su conjunto, lo que ha sido criticado desde el mundo académico, que considera que Putin no tiene una

⁴⁶ “Putin vence en las urnas y toma la calle”, *EIPaís.es*, 05/03/2012. [En línea] Disponible en <<http://internacional.elpais.com/internacional/2012/03/04/actualidad/13>> (Consultado 16/03/2012).

⁴⁷ PUTIN, Vladimir. “Russia muscles up – the challenges we must rise to face”, *Izvestia*, 16 de enero de 2012. Versión en inglés en el portal web de la oficina del Primer Ministro disponible en <<http://premier.gov.ru/eng/events/news/17755/>> (consultado 19/03/2012).

estrategia global para lidiar con los retos políticos, económicos y sociales del país. En opinión de Jeffrey Mankoff, Putin “no está ofreciendo ninguna idea nueva”⁴⁸.

Pero la continuidad del modelo basado en la exportación de energía y materias primas está en entredicho, toda vez que el gasto actual del Estado ruso necesita cada vez precios más elevados del petróleo para equilibrar el presupuesto federal. Además, parece aún más insostenible a la luz de las medidas anunciadas por Putin durante la campaña, como el aplazamiento de subidas de impuestos, el incremento salarial para funcionarios (en especial miembros de cuerpos policiales y fuerzas armadas), o el ambicioso plan de modernización del Ejército (especialmente de los componentes de disuasión nuclear estratégica), para el que se destinarán 350.000 millones de dólares en los próximos años. También hay que tener en cuenta que el equilibrio presupuestario se verá en peligro por el aumento del gasto social del estado debido al incremento de la población en edad de retiro en los próximos años y la falta de reemplazo generacional en el mercado laboral ante la disminución de la tasa de natalidad y la preocupante y elevada tasa de mortalidad por consumo excesivo de alcohol, especialmente en hombres.

Así, la coyuntura económica podría forzar a Putin en no mucho tiempo a renunciar al continuismo y adoptar las medidas económicas necesarias para dar la vuelta a la situación del país. Irremediablemente ello implica, como ya hemos reiterado aquí, la toma de iniciativas que aborden de frente la corrupción y la inseguridad jurídica, dos problemas que de resolverse contribuirían sin duda a la dinamización y modernización de la economía, ya que mejorarían el clima inversor de cara al exterior. Paralelamente ello redundaría en una paz social para Putin, pues esas actuaciones irían en la dirección que la sociedad ha estado reclamando en la calle en los últimos meses. No obstante, la estabilidad social tendría un coste para la viabilidad y supervivencia de la vertical del poder de Putin, que podría quedar dividida. Los miembros del sector inmovilista de la administración verían peligrar sus intereses y podrían retirar su apoyo a Putin, mientras que el grupo más liberal de la administración empujaría a Putin a seguir la vía reformista.

En lo referente a la política exterior, las líneas básicas del programa de Putin se encuentran explicitadas en el artículo “Russia and the Changing World” que vio la luz en enero pasado bajo la firma del propio primer ministro en *Moskovskiye Novosti*⁴⁹. En una línea muy continuista con respecto a la política exterior de su segundo mandato y al siguiente de Medvedev, Putin reafirma el compromiso de Rusia con los asuntos de la agenda internacional, pero dejando claro que su posición responderá a sus propios “objetivos e intereses, no a decisiones ajenas”. De la misma forma, considera que Rusia es clave para garantizar la seguridad en el mundo, y que los intentos por “dejarla de lado, debilitar sus posiciones geopolíticas y dañar su capacidad de defensa” van en la dirección contraria. En esta afirmación se observa una

⁴⁸ Entrevista a Jeffrey Mankoff para el Center for Strategic & International Studies (CSIS), 20 de diciembre de 2011. [En línea] Disponible en <<http://csis.org/publication/russian-presidential-elections>> (consultado 19/03/2012).

⁴⁹ PUTIN, Vladimir: “Russia and the changing world”, *Moskovskiye Novosti*, 27/02/2012. [En línea] Versión en inglés en el portal web de la oficina del Primer Ministro en <<http://premier.gov.ru/eng/events/news/18252/>> (Consultado 12/03/2012). Existe una traducción al español realizada por la agencia Ria Novosti, bajo el título “Rusia y el mundo en transformación”, disponible en <http://sp.rian.ru/opinion_analysis/20120227/152834844.html> (Consultada 19/03/2012).

velada crítica hacia Occidente y en especial hacia Estados Unidos, con quienes Putin podría adoptar una posición mucho más dura, en especial en el ámbito de la gestión de conflictos internos de terceros países donde la población civil es la principal damnificada. De hecho, en este artículo los casos de Libia y Siria están claramente sobre la mesa, y en ese contexto Putin reclama que tanto la ONU como el Consejo de Seguridad “sean capaces de oponerse al dictado de ciertos países y al abuso en el escenario internacional. Nadie tiene derecho a usurpar las facultades y competencias de la ONU, especialmente en lo que se refiere al uso de la fuerza contra los estados soberanos”. Guiándose por este principio, Moscú ha reafirmado en las últimas semanas tanto en el CSNU como en múltiples foros internacionales su negativa a legitimar cualquier intervención armada extranjera en Siria, al considerarlo como un asunto interno del país, apostando en cambio por fomentar la resolución dialogada entre el Ejecutivo de Damasco y los opositores.

Respecto de Irán, Corea del Norte y Afganistán, tres de las cuestiones más problemáticas de la agenda internacional, la posición será la ya conocida. En el caso iraní Putin se muestra preocupado por un “eventual ataque” contra ese país y considera, en línea con la postura oficial rusa, que Irán tiene derecho a desarrollar la energía nuclear con fines pacíficos, “incluido el enriquecimiento de uranio”. El reconocimiento de ese derecho por la comunidad internacional a cambio de un programa de inspecciones de la OIEA sería una solución pacífica al conflicto. Mientras, en el caso norcoreano Putin considera “inaceptable” su estatus nuclear, y aboga por la reanudación de la conversación a seis bandas con Pyongyang para lograr mediante el diálogo la desnuclearización de Corea del Norte. No obstante, al hilo de estos dos casos Putin realiza una nueva crítica a Occidente al afirmar que las intervenciones “con fines humanitarios” exteriores provocan en algunos regímenes la idea de que la única protección frente a esa posibilidad es la posesión de armamento nuclear: “quienes luchan contra la proliferación han de cambiar la manera de comportarse, sobre todo aquellos acostumbrados a usar la fuerza militar contra los países desobedientes sin haber cedido antes paso a la diplomacia”. En cuanto a Afganistán, es de interés para Rusia que el país centroasiático alcance cierta estabilidad económica, política y de seguridad, en especial para lograr un mayor éxito en la lucha contra el narcotráfico, y en este sentido Putin asegura estar dispuesto a ayudar a las autoridades afganas “en colaboración con otros países vecinos”, apoyando además que en el proceso de reconciliación nacional estén presentes los talibanes en tanto renuncien a la violencia y a Al Qaeda y se comprometan a acatar la constitución del país. Para Putin resulta “factible la construcción de un Estado afgano pacífico, estable, independiente y neutral”.

Por lo que respecta a la relación con China y la Unión Europea, nada parece cambiar. Putin ve en China no una amenaza, sino “un reto”, y aboga por intensificar el establecimiento de nuevas relaciones de cooperación, “combinando las posibilidades tecnológicas y productivas de los dos países y aprovechando [...] el potencial chino para el desarrollo económico de Siberia y del Oriente Lejano”. No ve en Pekín una amenaza directa, pues ambos países tienen resuelto el tema fronterizo y los dos gobiernos han alcanzado “un nivel de confianza mutua altísimo”, lo que les permite “actuar como verdaderos socios, partiendo del pragmatismo y tomando en consideración los intereses mutuos”. “Rusia necesita una China estable y floreciente. Y China, a su vez, estoy seguro de ello, necesita una Rusia fuerte y exitosa”. Finalmente, al hablar de la Unión Europea Putin se muestra preocupado por la crisis que atraviesa

en estos momentos la economía de la Unión y afirma que es del interés de Rusia “una UE fuerte”, y en este sentido propone la creación de una comunidad de economías “desde Lisboa a Vladivostok”. En cuanto a los temas de la agenda bilateral, la cooperación en materia energética –incluyendo una propuesta de crear un complejo energético europeo común- y la reivindicación de la supresión de la política de visados serán la prioridad para Putin en sus relaciones con Bruselas. Sin embargo, nada se dice de relanzar las negociaciones para dar, por fin, con un nuevo –y necesario, a nuestro modo de ver- Acuerdo de Asociación y Cooperación que sustituya al caduco y obsoleto AAC de 1994.

V. Conclusiones

Como hemos visto, las deficiencias del sistema político ruso denunciadas por la recién despertada sociedad civil no son recientes, sino que tienen su origen en la falta de consenso existente entre la clase política rusa en el momento de la creación de la Federación Rusa en 1991 respecto al modelo de Estado. La ausencia de consenso se debió en parte a la toma de decisiones unilaterales por parte de Yeltsin, y en parte también a la propia configuración personalista de los distintos partidos políticos del momento, y a una sociedad civil casi inexistente tras décadas de férreo control político por parte del Estado.

Si bien es cierto que la llegada de Vladimir Putin al Kremlin sirvió para aportar estabilidad económica y política a Rusia, no es menos cierto que ello fue posible a través de la construcción del sistema de poder vertical, que permitió a Putin controlar a las distintos grupos que componían las élites rusas: oligarcas, burócratas y *silovikís*. Paradójicamente, este sistema ha acabado por perjudicar a la larga a Rusia en el aspecto económico, ya que ha impedido hacer frente a problemas tan graves como la corrupción y la debilidad manifiesta del Estado de Derecho, que actúan como ahuyentadores para los empresarios e inversores extranjeros. Ese sistema hasta ahora ha puesto barreras a afrontar un verdadero plan de modernización y diversificación económica que acabe con el peligroso y cada vez más dependiente modelo de monoexportación de hidrocarburos y materias primas, que ya no es suficiente para tirar del carro de la economía rusa. El sistema de poder vertical también ha perjudicado políticamente al país, ya que parece haber ‘secuestrado’ el desarrollo del sistema democrático tal y como pretendía Boris Yeltsin, virando en su lugar hacia una *democracia soberana* cuyas características están claramente alejadas del modelo democrático occidental clásico, y que facilita en cambio el control político.

Parece, pues, inevitable la adopción de un cambio de dirección en la economía y en los asuntos políticos, aun cuando ello suponga una amenaza directa a la supervivencia del sistema de poder vertical. Las manifestaciones de los últimos meses han servido de advertencia a Putin y a Rusia Unida de que no puede pasar más tiempo sin que se aborde en profundidad una remodelación del sistema político. Las nuevas generaciones de jóvenes, formados y con acceso a Internet que en su mayoría protagonizaron las protestas, ya no se contentan con una mejora de su situación económica, sino que desean vivir en un país más democrático y en el que los gobernantes, empezando por el presidente, asuman su responsabilidad al frente de los problemas de Rusia: corrupción, mal funcionamiento del sistema judicial, desempleo, etc.

Precisamente por lo complicado de combinar los cambios con la preservación de un sistema que ha garantizado el control de la situación en Rusia, el nuevo mandato de Vladimir Putin como presidente presenta una gran incertidumbre. Aunque bajo su presidencia pudiera parecer asegurada la estabilidad del país frente a los viejos fantasmas de los 90 que siguen vivos en la memoria colectiva rusa, el despertar de la sociedad civil y la necesidad de actuar en el terreno económico representan dos retos que debe afrontar. El aumento del descontento social y la pérdida de apoyos que Putin ha experimentado en los comicios presidenciales, junto con el empeoramiento del panorama económico interno a corto y medio plazo, podría forzar a Putin a adoptar medidas en la línea marcada por la oposición, que al mismo tiempo le llevarían a chocar con los elementos más inmovilistas de su vertical de poder. En este sentido, Putin podría verse obligado a hacer complicados juegos de equilibrios entre reformismo y continuismo para satisfacer tanto a una sociedad descontenta como a las élites burocráticas-económicas y a los *siloviki* que conforman su núcleo duro. Un juego de equilibrios nada fácil de lograr y que, en caso de fracasar, podría llevar a una inestabilidad política y a la convocatoria, quizás, de elecciones anticipadas.

Nota del autor:

En el momento en que este artículo entraba en imprenta se han sucedido en Rusia tres acontecimientos internos que requieren, al menos, de una breve referencia aquí, pues en unos casos vienen a ratificar alguna de las tesis aquí sostenidas y, en otros, anulan algunos de los análisis prospectivos que hemos desarrollado.

El primer hecho a que debemos hacer referencia es la firma por parte de Vladimir Putin de hasta 12 decretos presidenciales u órdenes ejecutivas⁵⁰ en las horas inmediatamente posteriores a su nombramiento oficial como jefe de Estado. Se trata, en unos casos, de decretos con un marcado carácter populista (por ejemplo, ha ordenado medidas para aumentar la natalidad y que la esperanza de vida se incremente hasta los 74 años para 2018, además de dar orden para aumentar los salarios en un 50% para ese mismo año y reducir el coste del acceso a la vivienda, entre otros decretos); mientras que en otros casos son documentos de vago contenido, como el que señala que el Ministerio de Asuntos Exteriores debe articular una política exterior que proteja los intereses nacionales rusos y que se base en el pragmatismo, la apertura al diálogo y el multilateralismo.

La firma de este paquete de decreto parece diseñada para mostrar que Putin ha vuelto a la jefatura de Rusia preparado con una estrategia para desarrollar el país⁵¹.

⁵⁰ Un resumen del contenido de dichas órdenes ejecutivas pueden encontrarse en la página web oficial de la Presidencia de la Federación Rusa <<http://eng.kremlin.ru/acts?since=07.05.2012&ti ll=07.05.2012>> (Consultado 28/05/2012).

⁵¹ ROGOŻA, Jadwiga: "Putin in the Kremlin: a pompous return, a vague perspective", Centre for Eastern Studies, *Eastweek*, 09/05/2012. [En línea] Disponible en <<http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2012-05-09/putin-kremlin-a-pompous-return-a-vague-perspective>> (Consultado 10/05/2012).

En este sentido hay algunas apuestas interesantes que van en la línea de dar un fuerte impulso a la educación, la atracción de científicos y expertos en diversas áreas – en especial aquellas relacionadas con las nuevas tecnologías – y facilitar la creación de nuevas empresas⁵², aunque para ver la implementación y alcance de todas estas iniciativas presidenciales será necesario dejar pasar un tiempo prudencial.

No obstante, lo anterior choca con el segundo de los acontecimientos a los que debemos hacer mención, el anuncio de la composición del nuevo Gobierno ruso que encabeza Dimitri Medvedev, designado para el cargo por Putin, cerrando así el círculo de la *inversión de papeles*. El gabinete conformado tiene muchas caras nuevas, si bien en su mayoría son personas que venían ocupando puestos de segunda fila en el anterior Ejecutivo de Putin o le eran muy próximos. Igualmente, los pocos ministros que permanecen en la nueva legislatura gozan de la máxima confianza del presidente: Anatoly Serdyukov (Defensa), Serguei Lavrov (Exteriores), Alexander Konovalov (Justicia), Vitaly Mutko (Deportes) y Anton Siluanov (Finanzas). Sólo dos personas provienen del círculo más cercano a Medvedev, Arkady Dvorkovich (antiguo asesor en su etapa presidencial y que ahora es primer ministro ejecutivo para asuntos de economía y energía) y Mikhail Abyzov, que está al frente de una nueva cartera, denominada “de apertura gubernativa”, que canalizará las propuestas que realicen a través de internet los ciudadanos rusos sobre proyectos legislativos. Este último nombramiento no es casual, por cuanto Medvedev es la bandera del aperturismo y del diálogo con la nueva sociedad civil que se ha despertado en Rusia.

Del análisis de la composición del nuevo Gobierno ruso se desprende la intención del presidente de controlar el Gobierno a través de unos ministros *leales* y de un jefe de Gobierno que paralelamente tiene poco peso dentro de su propio gabinete, lo que reforzaría aún más ese control por parte de Putin. Al mismo tiempo, esto ha llevado a algunos académicos⁵³ a plantear que Putin pretende continuar con la misma línea en política interior –especialmente en lo económico- de su etapa en la jefatura del Ejecutivo.

El tercer y último hecho destacado ha sido la firma de un decreto presidencial el pasado 8 de junio, previamente aprobado en el Consejo de la Federación, por el cual las sanciones por participar en manifestaciones no autorizadas se han visto incrementadas desde los 300 rublos (unos 7,25 euros) a los 300.000 rublos (en torno a 7.251 euros). El decreto era la respuesta oficial a una numerosa movilización convocada en Moscú el día 6 de mayo, en coincidencia con el acto de investidura de Putin en la capital rusa, y que acabó en incidentes. La firma del decreto fue contestada por la oposición con la convocatoria de una manifestación el día 12 de junio que tuvo un notable éxito, al reunir a entre 20.000 y 100.000 personas, en un marcha por la avenida Sájarov de la capital. El citado decreto no es la única medida ejecutada por Putin para hacer frente al movimiento opositor. También los líderes de las manifestaciones están siendo sometidos a una fuerte presión policial. Uno de los más reconocidos

⁵² Veasé como ejemplos los documentos *Executive Order on implementing state policy in science and education* y *Executive Order on long-term state economic policy*.

⁵³ ROGOŻA, Jadwiga: “Medvedev’s government, Putin’s ideas” Centre for Eastern Studies, *Eastweek*, 23/05/2012. [En línea] Disponible en < <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2012-05-23/medvedevs-government-putin-s-ideas> > (Consultado 25/05/2012).

líderes, Navalny, tuvo que asistir a un largo interrogatorio y al registro de su casa el mismo día 12 de junio por miembros del Comité de Investigación, al igual que le ocurrió a Ksenia Sobchak, ahijada de Putin⁵⁴.

El incremento de las sanciones y la actuación mucho más directa de la policía contra los líderes del movimiento opositor indicarían que Putin ha optado por la vía más dura de las tres que aquí planteábamos, es decir, un cierre del sistema político para no dejar la más mínima oportunidad a la articulación de una auténtica oposición, ni a que pueda surgir de ella un líder con posibilidades reales de hacerle frente en 2018.

⁵⁴ "La oposición rusa reúne a decenas de miles de personas en desafío a Putin", El País.com, 12/06/2012. [En línea] Disponible en <http://internacional.elpais.com/internacional/2012/06/12/actualidad/1339482948_819986.html> (Consultado 12/06/2012).

II. BIBLIOGRAFÍA

II.1. RECENSIONES

La fábrica de las fronteras: guerras de secesión yugoslavas, 1991-2001

- Francisco Veiga

(Editorial Alianza, Madrid, 2011, 416 páginas.)

La oportunidad de la publicación de *La fábrica de las fronteras* tiene que ver con el vigésimo aniversario del inicio de las guerras de secesión yugoslavas. No obstante, es su novedoso enfoque lo que justifica la presente reseña. Francisco Veiga publica una obra centrada en las causas inmediatas de los conflictos bélicos que se sucedieron entre 1991 y 2001 en el espacio que durante cuarenta y seis años ocupó la Yugoslavia socialista. Para ello, el autor desvincula dichas causas de las dinámicas que llevaron a la disolución de la federación yugoslava. Además, señala que el origen de cada guerra es distinto al de las demás, lo cual explica el hecho de que no se desencadenaran todas al mismo tiempo.

En *La fábrica de las fronteras*, las guerras de secesión yugoslavas se entienden, sobre todo, atendiendo a los factores internacionales contemporáneos a cada una de ellas, destacando la estrategia hegemónica de Estados Unidos en la Posguerra Fría y la dimensión que adquirió el proceso de integración europeo tras la reunificación de Alemania. A su vez, los actores internos perseguían sus objetivos mediante la búsqueda de la intervención de las grandes potencias en su beneficio. Estas intentaron compatibilizar sus propios intereses con los de los actores internos, lo cual fue posible en una primera fase, denominada “predecible”, que abarca las guerras de Eslovenia y Croacia. En la segunda, la “impredecible”, que va desde la guerra en Bosnia y Hercegovina hasta la de Macedonia, pasando por la de Kosovo, intervenciones e intereses internos tuvieron una relación más errática.

La intervención “por omisión”, característica de la fase predecible, tuvo su reflejo en el proceso soberanista esloveno, que incluyó un programa clandestino de rearme y toda una serie de modificaciones legales en la dirección de la independencia que se inician en el otoño de 1989. Durante los dos años anteriores a la independencia,

la federación sufrió un proceso de desgaste que la había dejado inoperante en la práctica. Los croatas también se embarcaban entonces en su propio proceso soberanista, aunque siempre a un paso por detrás de los eslovenos. La actuación de las potencias internacionales se caracterizó por su permisividad, también en relación a los programas de rearme e incluso cuando estos fueron revelados por los propios protagonistas.

En este punto emerge la hipótesis de que la intervención por omisión por parte de Estados Unidos tenía como objetivo el contagio de la desintegración yugoslava en la Unión Soviética. Para sostenerla se destaca que el nacionalismo en Europa del Este y la URSS fue instrumentalizado por la superpotencia estadounidense en la Guerra Fría, especialmente desde la llegada de Reagan al poder. El planteamiento cobra consistencia si se toman en cuenta las previsiones existentes entonces en torno a una posible relación causa efecto entre el destino de Yugoslavia y el de la URSS. Además, los silencios de las grandes potencias devienen en ensordecedores cuando se considera que los procesos esloveno y croata se desencadenaron en la zona del mundo en la que en ese momento se establecía la paz de los vencedores de la Guerra Fría.

En la fase predecible también entra en escena la diplomacia de la Comunidad Europea (CE). En las negociaciones de paz de Brioni, de julio de 1991, la troika compuesta por los ministros de relaciones exteriores de Portugal, Luxemburgo y los Países Bajos, *arrancó* de los líderes independentistas eslovenos y croatas el compromiso de un aplazamiento de tres meses en la ejecución de las independencias. Esa política de hechos consumados implicaba la aceptación de la salida a la crisis yugoslava por la vía armada y con el nacionalismo como vehículo. El resultado supuso una oportunidad de oro para que Serbia se hiciera con los restos del Ejército federal y para que en esa república creciera la influencia de los nacionalistas radicales. Además, contribuyó decisivamente a que se avivara “la guerra de la ultraderecha” en Croacia. En ella, la estrategia de los croatas, liderados por el ultranacionalista Franjo Tuđman, no pasaba por vencer al Ejército. Por el contrario, fue un episodio más del patrón mediante el cual los actores internos perseguían una intervención internacional mientras procuraban controlar lo que ocurría sobre el terreno mediante conversaciones con el enemigo. En este caso, los croatas contaban con que el líder serbio, Slobodan Milošević, evitaría una ofensiva total sobre su nuevo país.

La siguiente intervención internacional buscó cerrar la fase predecible mediante la celebración de una conferencia de paz patrocinada por la CE que supusiera una solución de conjunto al problema yugoslavo. Sin embargo, en diciembre de 1991 el plan fue torpedeado por Alemania, que tal y como se demuestra en el libro, chantajeó a los otros once miembros de la CE para reconocer a Eslovenia y Croacia como Estados independientes en diciembre de 1991. De acuerdo con Veiga, el movimiento perseguía evitar las consecuencias no deseadas derivadas del proceso de reunificación de Alemania. La reunificación había puesto en cuestión las fronteras sacralizadas en el Acta Final de Helsinki, lo cual podía provocar la discusión de otras fronteras en Europa en un momento en el que ya se contemplaba una ampliación de la CE hacia el Este. La disolución yugoslava suponía una oportunidad para Alemania de *demonstrar* que determinados cambios fronterizos no violaban el Acta: en el caso yugoslavo, esto implicaba la preservación de los límites de las repúblicas. La pre-

mura del movimiento se debió a que en esos mismos días de diciembre se discutía en Naciones Unidas el despliegue de los cascos azules en las líneas de frente en Croacia, lo cual podía poner en cuestión la territorialidad del nuevo Estado.

La fase impredecible de las guerras es también la de las intervenciones directas e improvisadas. Se inicia con la guerra en Bosnia y Hercegovina, cuyas causas inmediatas están vinculadas, a nivel interno, al pacto serbocroata para el reparto de la república entre Croacia y Serbia. A nivel externo, tuvo mucho que ver la poca credibilidad de la CE. Su plan para la cantonalización de una Bosnia independiente, presentado por el diplomático portugués Jorge Cutileiro, fue aceptado por serbios, croatas y musulmanes, pero repudiado en marzo de 1992 por Alija Izetbegović, líder de los últimos. La actuación de Alemania en diciembre del año anterior tuvo mucho que ver en la falta de músculo de la diplomacia europea en esta ocasión, pero también el hecho de que la misma Alemania se opusiera a la independencia de Bosnia en noviembre de 1991. Tampoco jugaba a favor de la CE el hecho de que se aceptara el chantaje de Grecia para no reconocer a Macedonia. Pero las limitadas capacidades políticas de Izetbegović también ocupan un lugar importante en este punto. Por un lado, porque la retirada de la firma del Plan Cutileiro se produjo por su falta de poder dentro su propio partido, en el que abundaban elementos que abogaban por que Bosnia fuera un Estado unitario, aún mediante el uso de la fuerza. Por el otro, se destaca que el líder musulmán tomara la decisión de retirar la firma tras una reunión con el embajador estadounidense en Belgrado.

En la línea del razonamiento de la CE, Estados Unidos pretendía mantener la configuración de los nuevos Estados tal y como existieron como repúblicas yugoslavas. Este hecho implicaba el apoyo a los musulmanes bosnios frente a los “neocomunistas serbios”, lo cual entraba en la lógica de la reciente victoria de los estadounidenses en la guerra del Golfo y, sobre todo, con el objetivo de conseguir un amplio apoyo entre los países musulmanes. Posteriormente, esa conjunción de intereses se manifestó en la ayuda logística que Estados Unidos prestó a diversos países musulmanes (incluyendo a Irán) para facilitar la llegada de armas para los musulmanes de Bosnia, en un momento en el que existía un embargo en toda la zona. Así, la “guerra de los musulmanes” en Bosnia y Hercegovina fue, desde un principio, un terreno en el que Estados Unidos hizo frente a los efectos del final de la Guerra Fría, aunque esto es cierto sobre todo a partir de 1993. Para entender la intervención estadounidense en Bosnia, al compromiso con los países musulmanes se debe sumar el fracaso de las intervenciones en Somalia y Haití, así como el deterioro de la situación en Rusia, que podía acabar en un cambio de régimen contrario a los intereses de los estadounidenses. La intervención solo se produjo después de que Yeltsin disolviera al legislador y bombardeara su sede en verano.

1993 fue también el año del inicio de la guerra entre musulmanes y croatas. Cada vez quedaba más claro a nivel internacional que la solución a la guerra pasaba por que serbios, musulmanes y croatas vivieran en una pequeña recreación de Yugoslavia, con todas sus complejidades institucionales. Sin embargo, para los estadounidenses lo importante en aquel momento era quien se apuntaría el tanto de la paz. Además de boicotear los esfuerzos de los mediadores de la CE y Naciones Unidas, su estrategia pasaba por un acuerdo entre croatas y musulmanes para la creación de un frente común frente a los serbios. Esto implicaba el equipamiento y entrenamiento del ejército croata y su uso a modo de *proxy*, mientras la OTAN se

encargaba de la vertiente aérea de las operaciones, ya en 1994. Esto incluyó, a su vez, una cierta permisividad hacia los serbios para la toma de determinadas posiciones; entre ellas, la ciudad de Srebrenica, con la consiguiente polémica en torno a la masacre cometida por parte de las tropas del general Ratko Mladić. El objetivo era la simplificación de la situación sobre el terreno para que, en la segunda mitad de 1995, se pusiera en escena la “diplomacia itinerante” de Richard Holbrooke y las negociaciones de Dayton.

Pasaron seis años desde la disolución de Yugoslavia hasta el inicio la guerra de Kosovo y casi ocho hasta que diera inicio la intervención de la OTAN. Desde 1992, los serbios toleraban la administración paralela de los albaneses, mientras que estos, liderados por Ibrahim Rugova, habían asumido una estrategia gradualista para conseguir sus aspiraciones nacionales. La estrategia estaba bendecida por los estadounidenses, interesados en que nada estorbara sus planes en Bosnia. La aparición del Ejército de Liberación de Kosovo (UÇK) como actor relevante en la primavera de 1997 supuso un cambio en la situación. Con armas procedentes de la vecina Albania, el UÇK pasó de ser un grupo terrorista a una guerrilla con capacidad de ocupar territorio, lo cual fue respondido con contundencia por las fuerzas yugoslavas.

El autor del libro va más allá de la historia contada por los medios de comunicación de masas y la propaganda de la Alianza Atlántica en los aspectos del *casus belli* de la intervención de la OTAN y el devenir de la misma. Sobre lo primero, se recogen los testimonios sobre la manipulación mediática de la matanza de Račak, ocurrida en enero de 1999. Detrás de la jugada estaba la imposición de la línea dura de la diplomacia estadounidense, liderada por Madeleine Albright, sobre la emprendida hasta el otoño de 1998 por Holbrooke. Basándose en el esquema utilizado en Bosnia, este último había intentado la consecución de un acuerdo entre los serbios y los albaneses de Rugova, utilizando al ejército yugoslavo para acabar con el UÇK. El fracaso de esa opción dio alas a Albright, partidaria de escarmentar a Serbia y, en particular, echar a Milošević del poder. Después de los sucesos de Račak fue convocada una conferencia de paz en Rambouillet, cerca de París. En ella, se terminó ensalzando la opción armada del UÇK sobre la vía de Rugova. A los serbios, se les amenazó con bombardeos si rechazaban el plan propuesto, como de hecho ocurrió. El plan incluía el respeto de la integridad de la República Federal de Yugoslavia, pero también la libertad de movimientos para la OTAN por todo su territorio. Los representantes del UÇK, a sabiendas de que no serían abandonados a su suerte, prolongaron la conferencia con el objetivo de conseguir un acuerdo que incluyera la independencia de Kosovo. Firmaron semanas después y solo cuando tuvieron la certeza de que los serbios no lo harían, lo cual implicaba el inicio del ataque sobre Yugoslavia.

Los bombardeos dieron inicio en marzo de 1999. Sin embargo, más de tres meses después fue necesaria la intermediación de Rusia para conseguir una paz que no implicaba las exigencias previas de Estados Unidos. En relación al desarrollo de la guerra, el autor descarta la expulsión en masa de los albaneses de Kosovo como causa de la misma. Las deportaciones comenzaron tras el inicio de los bombardeos con el objetivo de desestabilizar a Albania y Macedonia, aliadas de la OTAN. A esa catástrofe humanitaria, los bombardeos terminarían provocando el destroz de buena parte de la infraestructura civil serbia y el inicio de la limpieza étnica de los serbios por parte de los albaneses de Kosovo. Además, no tardó en desencadenarse la “guerra olvidada” de Macedonia, consecuencia directa de la anterior. El UÇK, reforzado

tras la guerra de Kosovo, intervino con el objetivo de implicar a la minoría albanesa en esa república en su proyecto de la Gran Albania. Las potencias occidentales procedieron a equipar al ejército macedonio y utilizarlo como *proxy* contra el *proxy* de la guerra anterior.

Afirma Veiga que muchas personas siguen luchando en las guerras de secesión yugoslavas veinte años después, en referencia a los políticos y comentaristas que todavía utilizan los argumentos esgrimidos en 1993 y 1999 para legitimar las intervenciones occidentales. En Europa, las guerras se siguen librando porque sus consecuencias siguen presentes en la política exterior de la Unión Europea hacia la ex Yugoslavia. Mientras el diagnóstico de la actual situación se siga debatiendo con argumentos ya invalidados, las propuestas para estabilizar la región desde la UE carecerán de credibilidad y efectividad. Esfuerzos para ir más allá de las declaraciones oficiales, notas de prensa, citas textuales y reportajes emotivos son necesarios para realizar ese diagnóstico. *La fábrica de las fronteras* responde a esa necesidad al mirar más allá de las toneladas de papel impreso para justificar el rol de occidente. Es una contribución que busca reconducir el debate sobre las guerras de secesión yugoslavas de forma que aquellos hechos sean definitivamente superados.

Carlos González Villa

II.2. LIBROS Y REVISTAS CIENTÍFICAS

BOELE-WOELKI, Katharina y FUCHS, Angelika (eds.): *Legal recognition of same-sex relationships in Europe. National, cross-border and European perspectives*, Cambridge, Intersentia Ltd, 2ª ed., 2012.

FISH, M. Steven: *Are muslims distinctive?: a look at the evidence*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

HUTSCHENREUTER, Alberto: *La política exterior rusa después de la guerra fría. Humillación y reparación*, Buenos Aires, Areté Grupo Editor, 2011.

MAHNCKE, Dieter y GSTÖHL, Sieglinde (eds.): *European Union Diplomacy. Coherence, Unity and Effectiveness With a Foreword by Herman Van Rompuy*, Bruxelles, Bern, Berlin, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien, Peter Lang, College of Europe Studies-Cahiers du Collège d'Europe, 2012.

MARTIN Y PÉREZ DE NANCLARES, José: *La dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea*, Madrid, Iustel Publicaciones, 2012.

MURCIANO, Marcial (dir.): *La prensa y la cooperación internacional Cobertura de la cooperación para el desarrollo en nueve diarios europeos*, Zamora, Comunicación Social Ediciones y Publicaciones, 2010.

NUÑEZ-MELGAR MAGUIÑA, Marco: *Las migraciones internacionales. ¿Problema o posibilidad?*, Lima, Marco Nuñez-Melgar Maguiña, 2010.

PRASHAD, Vijay: *Las naciones oscuras*, Madrid, Ediciones Península, 2012.

ROLDAN BARBERO, Javier: (coord.) *La nueva política de seguridad de la Unión Europea*, Granada, Editorial Universidad de Granada (EUG), 2012.

VEIGA, Francisco: *El retorno de Eurasia, 1991-2011*, Madrid, Ediciones Península, 2012.

EN ESTE VOLUMEN:

ESTUDIOS

Transiciones políticas en el Mundo Árabe. **Najib Abu-Warda.**

La Iglesia Católica como motor de cambio ante la nueva realidad cubana. **Delia Contreras.**

La Presidencia polaca en el Consejo de la Unión Europea - ¿éxito o fracaso? **Marcin Czubala.**

Una organización para afrontar la complejidad: el coste estratégico de la no-OTAN para Europa en un contexto de incertidumbre. **José Díaz Toribio.**

Putin y su reelección como presidente: entre la continuidad y la reforma. **Ramiro Lapeña Sanz.**

RECENSIONES

La fábrica de las fronteras: guerras de secesión yugoslavas, 1991-2001. **Carlos González Villa.**



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